

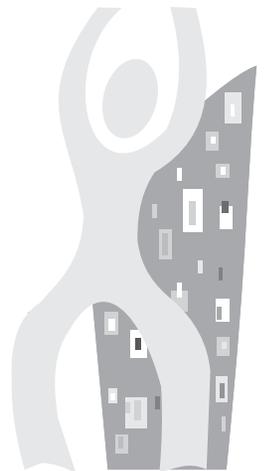




# BIEN-ESTAR Y MACROECONOMÍA

2007

Más allá de  
la retórica





**Bien-estar  
y macroeconomía**  
Más allá de la retórica

---

*2007*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA  
SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)**

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia  
Bien-estar y macroeconomía, más allá de la retórica / Álvaro Moreno Rivas  
[et ál.] – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias  
Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, cid, 2007  
314 p.  
ISBN : 978-958-701-859-2  
1. Política económica – Colombia 2. Economía Internacional 3. Seguridad  
social - Colombia I. Moreno Rivas, Álvaro  
CDD-21 339.5 / 2007

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
Facultad de Ciencias Económicas  
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Oficina de Comunicaciones  
Carrera 50 N° 27-70. Unidad Camilo Torres, Bloque 4  
Bogotá D. C. Colombia  
Teléfono (571) 316 5000, extensión 18698  
Fax (571) 316 5000, extensiones 18714 y 18706  
Correo electrónico ofcomunicad\_bog@unal.edu.co

**PRIMERA EDICIÓN** Bogotá D. C., octubre 2007  
ISBN: 978-958-701-859-2

**Editora** Marcela Giraldo Samper

**Coordinación editorial** Rosa Quintero Amaya

**Revisión de pruebas** Fernando Carretero

**Diseño de carátula** Ángela Pilone Herrera - UNIBIBLOS

**Diseño y diagramación de páginas interiores** Ana Rita Rodríguez Rojas - UNIBIBLOS

Preparación editorial e impresión  
Universidad Nacional de Colombia - UNIBIBLOS  
Luis Ignacio Aguilar Zambrano, director  
dirunibiblo\_bog@unal.edu.co  
Bogotá, D.C., Colombia

## **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

**Moisés Wasserman**

RECTOR GENERAL

**Beatriz Sánchez Herrera**

VICERRECTORA GENERAL

**Natalia Ruiz Rodgers**

VICERRECTORA ACADÉMICA

**Jorge Ernesto Durán Pinzón**

SECRETARIO GENERAL

**Fernando Montenegro**

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

## **FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Álvaro Zerda Sarmiento**

DECANO

**Gustavo Junca Rodríguez**

VICEDECANO ACADÉMICO

## **Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)**

**Darío Germán Umaña Mendoza**

DIRECTOR

**Adriana Rodríguez Castillo**

SUBDIRECTORA

## **EQUIPO DE INVESTIGADORES**

### **Autores**

Álvaro Moreno Rivas  
Gustavo Junca Rodríguez  
Observatorio de Macroeconomía  
para el Pleno Empleo y la Estabilidad de Precios

Ricardo Bonilla González  
Observatorio de Coyuntura Socioeconómica (OCSE)

Óscar Rodríguez Salazar  
Grupo de Protección Social  
Observatorio de Protección Social

Germán Umaña Mendoza  
Grupo de Globalización e Integración Económica  
Observatorio de Economía Internacional

José Guillermo García Isaza  
Grupo de Economía Internacional  
Observatorio de Economía Internacional

Germán Corredor  
Raúl Ávila Forero  
Observatorio Colombiano de Energía (OCE)

## Contenido

---

Presentación . . . . .	15
Introducción . . . . .	17
Las consecuencias económicas de Mr. Uribe ¿Otra vez los felices noventa? . . . .	25
<i>Álvaro Moreno y Gustavo Junca</i>	
1. Fragilidad e inestabilidad financiera: una interpretación endógena del ciclo económico colombiano . . . . .	29
1.1 Los hechos de la crisis . . . . .	31
1.2 El universo financiero y monetario . . . . .	33
1.3 Entre el optimismo económico y la realidad de los mercados . . . . .	35
2. Una política económica conservadora sin matices: la herencia de Thatcher, Reagan y Bush . . . . .	37
2.1 Afinidades Bush-Uribe . . . . .	40
3. La política pública del gobierno de Uribe: una evaluación de su desempeño y paradojas . . . . .	42
3.1 No solo de política monetaria vive la economía . . . . .	45
4. La política fiscal deficitaria y expansiva: un keynesianismo liderado por el gasto militar y defensa nacional . . . . .	50
4.1 Efectos macroeconómicos del gasto en defensa . . . . .	53
4.2 ¿Es sostenible la política de seguridad democrática?. . . . .	55
5. La política monetaria: ¿cuál es la inflación objetivo para una economía emergente?. . . . .	57
5.1 Inflación y materias primas . . . . .	60
5.2 Inflación y costo laboral unitario. . . . .	62
5.3 Modelo VAR para la inflación . . . . .	54
6. Los patrones de crecimiento de la economía colombiana: una mirada a la coyuntura reciente . . . . .	66
6.1 Análisis de las fuentes de crecimiento . . . . .	69
A modo de conclusión . . . . .	74
Bibliografía . . . . .	76
Apéndice. . . . .	80
Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza . . . . .	81
<i>Ricardo Bonilla González</i>	
1. El crecimiento no genera empleo suficiente ni de calidad . . . . .	82
1.1 Flujo permanente y dinámico de personas, entrando y saliendo . . . . .	84
1.2 Expansión económica y empleo en contravía . . . . .	88



1.3 La industria: mayor productividad, más ganancia y menos empleo . . . . .	90
1.4 La GEIH vuelve inactivos a los independientes. . . . .	95
2. La segmentación del mercado de trabajo: asalariados e independientes . . . . .	98
2.1 El efecto de la segmentación: los independientes crecen, os asalariados retroceden . . . . .	101
2.2 Las reformas laborales fracasaron en su propósito de crear nuevo empleo . . . . .	104
2.3 La independencia, un permanente rebusque difícilmente reversible. . . . .	107
2.4 ¿Qué hacer: otras reformas?. . . . .	110
3. Empresas, empresarios y seguridad social. . . . .	111
3.1 Empresas y empresarios en Colombia. . . . .	111
3.2 Asalariados y parafiscalidad social en Colombia. . . . .	115
3.3 Asalariados y régimen contributivo de salud. . . . .	119
3.4 ¿Quiénes son los pobres de Colombia? . . . . .	123
Bibliografía . . . . .	127
Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. . . . .	
129	
<i>Óscar Rodríguez Salazar</i>	
1. La política social en Colombia y la idea de protección social . . . . .	133
1.1 Dos políticas sectoriales que integran el sistema de protección social . . . . .	137
1.2 ¿Lo local es un marco adecuado para la política social? . . . . .	138
2. Gobernabilidad macroeconómica y sistema general de participaciones . . . . .	140
3. El “ahorro fiscal” y los efectos sobre el SPS: los casos de salud y educación . . . . .	151
3.1 La equidad en el SGSSS, una meta que se pospone . . . . .	154
3.2 La reforma del SGP significa aplazar las metas en educación . . . . .	166
4. La política de financiación diseñada para las universidades públicas . . . . .	174
Conclusiones. . . . .	181
Bibliografía . . . . .	182
Política comercial: bilateralismo y sector externo . . . . .	
187	
<i>Germán Umaña Mendoza</i>	
1. El libre comercio y la política económica . . . . .	188
2. Impacto de la política comercial. . . . .	190
3. Colombia en la globalización y la integración comercial. . . . .	191
3.1 Lo multilateral comercial . . . . .	191
4. La integración comercial . . . . .	196
4.1 La integración profunda. . . . .	198
4.2 La bilateralidad latinoamericana . . . . .	199
4.3 Los TLC con países desarrollados . . . . .	200
5. La balanza de bienes y servicios. . . . .	204
5.1 Balanza comercial. . . . .	204
5.2 Balanza de servicios. . . . .	218
5.3 Balanzas de cuenta corriente, cuenta de capital y financiera y reservas internacionales. . . . .	219
Conclusiones. . . . .	222
Bibliografía . . . . .	224



El comercio exterior y la insuficiencia productiva de la economía colombiana . . . . .	225
<i>José Guillermo García Isaza</i>	
1. La obstinación de la liberalización y el crecimiento moderno . . . . .	225
2. La liberalización se profundiza en la economía . . . . .	229
3. La liberalización prosigue en el comercio exterior . . . . .	231
A. COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO . . . . .	232
1. Dinámica kaleckiana y crecimiento en Colombia . . . . .	232
2. Comercio exterior y restricción del crecimiento en Colombia . . . . .	234
3. El dualismo de la balanza comercial . . . . .	238
4. Comercio exterior y crecimiento en la apertura . . . . .	240
5. Fluctuaciones en la industria y la economía: el papel del comercio exterior . . . . .	249
B. TENDENCIAS Y EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR . . . . .	253
1. La aceleración de las exportaciones: un crecimiento frágil . . . . .	253
2. Inserción exterior en la apertura: persiste el patrón primario exportador . . . . .	256
3. Las exportaciones industriales crecen y amplían sus salidas regionales . . . . .	258
4. Heterogeneidad de los patrones de inserción exterior . . . . .	262
5. Las tendencias estructurales de las importaciones se mantienen . . . . .	266
6. La apertura y el desarrollo productivo: una “agenda” aplazada . . . . .	272
Bibliografía . . . . .	275
Política petrolera y autoabastecimiento: ¿condenados a importar? . . . . .	279
<i>Germán Corredor y Raúl Ávila</i>	
1. El escenario internacional de los hidrocarburos . . . . .	281
2. La política petrolera en Colombia . . . . .	282
2.1 Otras políticas para prolongar la autosuficiencia petrolera . . . . .	289
3. La economía y los hidrocarburos en Colombia . . . . .	300
Conclusiones . . . . .	304
Bibliografía . . . . .	305
<b>CUADROS Y GRÁFICOS</b>	
Las consecuencias económicas de Mr. Uribe ¿Otra vez los felices noventa?	
<b>Cuadro 1.</b> Ejercicio de sostenibilidad del gasto de defensa . . . . .	57
<b>Cuadro 2.</b> Inflación como variable dependiente . . . . .	63
<b>Cuadro 3.</b> Modelo VAR . . . . .	64
<b>Cuadro 4.</b> Promedio del crecimiento de la productividad del trabajo, la contribución directa (ponderada) y el efecto reasignación por sectores económicos . . . . .	72
<b>Cuadro 5.</b> Cambios promedios en la razón empleo/producto, por ramas de la actividad económica . . . . .	74
<b>Gráfico 1.</b> Índice de desempeño macroeconómico, 1991-2006. . . . .	44
<b>Gráfico 2.</b> Desigualdad y desempleo, 1976-2000. . . . .	46
<b>Gráfico 3.</b> Tasa de desempleo ética. . . . .	47
<b>Gráfico 4.</b> ECM de la tasa de cambio real Componente explicado por los precios de los transables . . . . .	50
<b>Gráfico 5.</b> Evolución del gasto de defensa y del gobierno central nacional . . . . .	53



<b>Gráfico 6.</b> Tasa de crecimiento garantizada . . . . .	55
<b>Gráfico 7.</b> Tasa de inflación 1981-2007 (enero) . . . . .	59
<b>Gráfico 8.</b> IPP total y por componentes (diciembre) . . . . .	61
<b>Gráfico 9.</b> Inflación e inflación de materias primas (trimestres 1991-2006) . . . . .	61
<b>Gráfico 10.</b> Inflación y costo laboral unitario . . . . .	63
<b>Gráfico 11.</b> Inflación y costo laboral unitario . . . . .	65
<b>Gráfico 12.</b> Crecimiento de la productividad global del trabajo (PGT). . . . .	71
<b>Gráfico 13.</b> Contribuciones totales directas y de reasignación al CPGT . . . . .	72
<b>Gráfico 14.</b> Cambios en la razón empleo/población . . . . .	73

#### Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza

<b>Cuadro 1.</b> Empleo industrial por tipo de contratación y participación en valor agregado. Según EAM - Periodo 1992-2006. . . . .	92
<b>Cuadro 2.</b> Diferencia entre ocupados. Contribución de cabecera y resto. Diciembre 2006 (GEIH) - 2005 (ECH) . . . . .	98
<b>Cuadro 3.</b> Unidades económicas censadas y registradas según región - 2005 y 2006. . . . .	114
<b>Cuadro 4.</b> Trabajadores asalariados y registrados en las CCF según sector de actividad económica - 2006 . . . . .	117
<b>Cuadro 5.</b> Trabajadores inscritos en cajas y fondos. Asalariados e independientes - 2006 . . . . .	118
<b>Cuadro 6.</b> Afiliados al régimen contributivo de salud EPS. Asalariados, independientes y pensionados - 2005 . . . . .	120
<b>Cuadro 7.</b> Línea de pobreza nacional antes y después de imputaciones en ingresos . . . . .	124
<b>Cuadro 8.</b> Efecto de imputaciones en los ingresos 2005 brechas de ingresos y porcentaje de imputación formal e informal - trece áreas. . . . .	125
<b>Gráfico 1.</b> PIB y personas ocupadas en Colombia. Tasas de variación Periodo 1993-2006 . . . . .	85
<b>Gráfico 2.</b> PIB y ocupados según actividad económica. Tasas de variación Colombia - 2006. . . . .	89
<b>Gráfico 3.</b> Estructura del mercado de trabajo. Según posición ocupacional. Junio 2006 . . . . .	102
<b>Gráfico 4.</b> PIB, cuenta propias y asalariados en Colombia. Tasas de variación Periodo 1993-2006 . . . . .	107
<b>Gráfico 5.</b> Relación de asalariados a cuenta propias. Colombia. Periodo 1992-2006. . . . .	108
<b>Gráfico 6.</b> Asalariados e independientes por sectores participación relativa - 2006 . . . . .	116

#### Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado

<b>Cuadro 1.</b> Déficit total como proporción del PIB. 2001-2005 . . . . .	148
<b>Cuadro 2.</b> Sistema general de participantes. Participación para salud, distribución por usos y competencias entre entidades territoriales . . . . .	159
<b>Cuadro 3.</b> Evolución de la matrícula . . . . .	177
<b>Cuadro 4.</b> Brechas de ingreso en Colombia. Según nivel educativo. . . . .	179
<b>Gráfico 1.</b> Transferencias como proporción del PIB . . . . .	142
<b>Gráfico 2.</b> Evolución de las transferencias reales . . . . .	146
<b>Gráfico 3.</b> Relación entre la población departamental y las transferencias departamentales. Año 2003 . . . . .	151
<b>Gráfico 4.</b> Transferencias constitucionales para salud . . . . .	154
<b>Gráfico 5.</b> Cobertura universal con la igualación del POS-S con el POS-C de 2006. . . . .	161



**Gráfico 6.** Número de personas del régimen subsidiado (RS) que no podrían tener acceso al POS-C por efectos de la nueva reforma de 2007 . . . . . 161

**Gráfico 7.** Criterios para el cálculo de la distribución del SGP en salud  
Componente salud pública . . . . . 164

**Gráfico 8.** Cupos educación media y básica que estuvieron ausentes por efecto de la reforma de 2001 . . . . . 169

**Gráfico 9.** Diferencias entre las transferencias reguladas por las leyes 60/93 y 715/2001 . . . 172

**Gráfico 10.** Transferencias constitucionales para educación . . . . . 174

**Gráfico 11.** Distribución de la matrícula por nivel de formación y sexo . . . . . 177

Política comercial: bilateralismo y sector externo

**Cuadro 1.** Exportaciones colombianas por sectores. 1992-2006 . . . . . 205

**Cuadro 2.** Exportaciones colombianas hacia la Unión Europea por sectores. 1992-2006. . . 207

**Cuadro 3.** Exportaciones colombianas hacia Estados Unidos por sectores. 1992-2006. . . . 207

**Cuadro 4.** Exportaciones colombianas hacia la CAN por sectores. 1992-2006. . . . . 208

**Cuadro 5.** Exportaciones colombianas hacia América Latina, excepto CAN  
Por sectores. 1992-2006. . . . . 209

**Cuadro 6.** Exportaciones . . . . . 210

**Cuadro 7.** Importaciones . . . . . 211

**Cuadro 8.** Balanza comercial . . . . . 212

**Cuadro 9.** Balanza comercial relativa . . . . . 212

**Cuadro 10.** Flujos de comercio Colombia-CAN . . . . . 214

**Cuadro 11.** Flujos de comercio Colombia-Venezuela . . . . . 214

**Cuadro 12.** Flujos de comercio Colombia-Unión Europea . . . . . 215

**Cuadro 13.** Flujos de comercio Colombia-Estados Unidos . . . . . 216

**Cuadro 14.** Flujos de comercio Colombia-Mercosur . . . . . 216

**Cuadro 15.** Flujos de comercio Colombia-México . . . . . 217

**Cuadro 16.** Flujos de comercio Colombia-Triángulo Norte de Centroamérica . . . . . 217

**Cuadro 17.** Flujos de comercio Colombia-Chile . . . . . 218

**Cuadro 18.** Flujos de comercio Colombia-Costa Rica. . . . . 218

**Cuadro 19.** Balanza de servicios . . . . . 219

**Cuadro 20.** Balanza de pagos. . . . . 220

**Gráfico 1.** Balanza comercial. 1991-2006. . . . . 213

**Gráfico 2.** Balanza comercial relativa. 1991-2006 . . . . . 213

El comercio exterior y la insuficiencia productiva de la economía colombiana

**Cuadro 1.** Participación industrial en el PIB . . . . . 253

**Cuadro 2.** Exportaciones por zonas y principales países . . . . . 264

**Cuadro 3.** Importaciones por zonas y principales países . . . . . 271

**Gráfico 1.** Balanza comercial de Colombia. 1980-2006 . . . . . 236

**Gráfico 2.** Balanza comercial productos primarios . . . . . 239

**Gráfico 3.** Balanza comercial productos industriales . . . . . 239

**Gráfico 4.** Balanza comercial industria básica. . . . . 241

**Gráfico 5.** Balanza comercial maquinaria y equipo . . . . . 241

**Gráfico 6.** Balanza comercial industria automotriz . . . . . 242

**Gráfico 7.** Balanza comercial otros agropecuarios . . . . . 242

**Gráfico 8.** Balanza comercial bienes. 1991-2005 . . . . . 243



<b>Gráfico 9.</b> Crecimiento sector agropecuario, silvicultura, pesca y caza. 1971-2006 . . . . .	244
<b>Gráfico 10.</b> Crecimiento anual industria manufacturera. 1971-2006 . . . . .	244
<b>Gráfico 11.</b> Crecimiento sector de la construcción. 1971-2006. . . . .	245
<b>Gráfico 12.</b> Crecimiento anual industrial. 1971-2006 . . . . .	245
<b>Gráfico 13.</b> Exportaciones y precio internacional del petróleo . . . . .	247
<b>Gráfico 14.</b> Exportaciones y precio internacional del café . . . . .	248
<b>Gráfico 15.</b> Índices de crecimiento sectorial y del PIB . . . . .	250
<b>Gráfico 16.</b> Crecimiento actividades industriales y del PIB . . . . .	251
<b>Gráfico 17.</b> Índices del comercio exterior 1991-2006. . . . .	254
<b>Gráfico 18.</b> Índices de exportaciones por tipos de productos y totales . . . . .	257
<b>Gráfico 19.</b> Índices de exportaciones primarias. . . . .	257
<b>Gráfico 20a.</b> Índices de exportaciones industriales . . . . .	259
<b>Gráfico 20b.</b> Índices de exportaciones industriales . . . . .	259
<b>Gráfico 21a.</b> Exportaciones industriales colombianas por zonas . . . . .	261
<b>Gráfico 21b.</b> Exportaciones industriales colombianas por zonas . . . . .	262
<b>Gráfico 22a.</b> Importaciones totales y por tipos de productos . . . . .	267
<b>Gráfico 22b.</b> Índices de importaciones totales y por tipos de productos . . . . .	267
<b>Gráfico 23a.</b> Importaciones por tipos de productos industriales . . . . .	270
<b>Gráfico 23b.</b> Índices de importaciones industriales y por tipos de productos. . . . .	270

#### Política petrolera y autoabastecimiento: ¿condenados a importar?

<b>Cuadro 1.</b> Análisis del proceso de sustituciones en energía neta por sector de consumo final y fuentes en TCAL. Periodo 1990-2003 . . . . .	296
<b>Gráfico 1.</b> Consumo mundial de petróleo vs. precio internacional WTI . . . . .	281
<b>Gráfico 2.</b> Consumo mundial de gas natural vs. precio internacional . . . . .	282
<b>Gráfico 3.</b> Producción de petróleo (MBPD) y gas natural (MCFD) . . . . .	283
<b>Gráfico 4.</b> Firma contratos de exploración y producción firmados según tipo . . . . .	284
<b>Gráfico 5.</b> Número de pozos exploratorios . . . . .	284
<b>Gráfico 6.</b> Número de pozos exploratorios y su relación con los precios internacionales . . . . .	286
<b>Gráfico 7.</b> Relación éxito fracaso en la exploración. . . . .	287
<b>Gráfico 8.</b> Colombia. Producción de petróleo y adición de reservas . . . . .	288
<b>Gráfico 9.</b> Metas de exploración y adición de reservas en el mediano y largo plazos . . . . .	289
<b>Gráfico 10.</b> Ventas de gasolina. 1997-2006 . . . . .	294
<b>Gráfico 11.</b> Proyecciones pérdida de autosuficiencia petrolera . . . . .	295
<b>Gráfico 12.</b> Número de automotores a GNV . . . . .	297
<b>Gráfico 13.</b> Consumo de gas por vehículos a GNV. 1994-2005. . . . .	297
<b>Gráfico 14.</b> Producción de gas natural y adición de reservas . . . . .	298
<b>Gráfico 15.</b> Producción mundial de etanol . . . . .	299
<b>Gráfico 16.</b> Exportaciones totales y de petróleo crudo y derivados . . . . .	301
<b>Gráfico 17.</b> Inversión extranjera directa total sector petrolero y de minas, incluyendo carbón . . . . .	302
<b>Gráfico 18.</b> Ingresos corrientes de la nación y transferencias de ECOPETROL . . . . .	302
<b>Gráfico 19.</b> Inversión en exploración por origen de los recursos . . . . .	303

## Presentación\*

---

El libro *Bien-estar y macroeconomía, más allá de la retórica* es la continuidad de un esfuerzo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, para contribuir al análisis y el debate de la aplicación de las políticas públicas en Colombia y sus efectos sobre el bien-estar de la población.

El documento que se presenta, además de un juicioso análisis de la economía colombiana y su evolución nacional e internacional en los últimos años, corresponde a un proyecto de investigación autónomo que incluye las reflexiones teóricas y de análisis de la coyuntura de las diferentes visiones que han sido construidas en los Observatorios del CID.

Por supuesto y como debe ser, manifiesta el libre pensamiento y la autonomía de los autores con la única exigencia del rigor académico, con el exclusivo objetivo de contribuir a la mejora de las políticas públicas, con responsabilidad social y propuestas para un mayor bien-estar de la población.

En su primera parte, los académicos Moreno y Junca, con el sugerente título “A propósito de Mr. Uribe”, analizan los artículos de Keynes, Kaldor y Lubin, a propósito de las políticas económicas adelantadas por Winston Churchill y Margaret Thatcher, en la Gran Bretaña, y Ronald Reagan en Estados Unidos. Establecen así un paralelo con las propuestas económicas y sus desarrollos por parte de los gobiernos Bush y Uribe. Para Colombia, el análisis se centra en la evolución y los resultados de las políticas: monetaria, fiscal y de seguridad democrática ejercidas por el Banco Central y el Gobierno durante los últimos cinco años, desde una perspectiva heterodoxa y poskeynesiana que invita al debate y refresca la discusión en la medida en que plantea alternativas frente a la aplicación del pensamiento único que ha dominado la política económica en el país.

---

\* Nota editorial: los análisis y los datos de esta publicación están elaborados a diciembre de 2006.



Los aspectos relativos a las políticas sociales y sus efectos sobre la salud, la educación, la pobreza y el empleo, son desarrollados por los profesores Rodríguez y Bonilla. El primero, efectúa el análisis sobre la orientación de las transferencias producto de la descentralización, sus efectos en lo político y en la ruptura del pacto social que se había establecido en la Constitución Política de 1991, como una consecuencia de la aplicación de una política social de riesgo coyuntural, planteada desde las instituciones internacionales, que no parecería contribuir al establecimiento de un diseño estructural que en el largo plazo responda a una política coherente e inclusiva para la mayoría de la población. Bonilla, por su parte, profundiza y actualiza su línea de investigación a propósito de las mediciones de la pobreza y el empleo. Plantea hipótesis y reflexiones que de nuevo invitan al debate sobre la interpretación de los efectos de una política que favorece a los inversionistas, al crecimiento y que no necesariamente significa desarrollo y formación de capacidad humana.

Un tercer aspecto tratado en el libro plantea la dicotomía entre multilateralismo en la política comercial y los efectos sobre la integración y la inserción competitiva de la economía colombiana en el contexto internacional y la integración regional, manifestando las dudas sobre la sostenibilidad de la balanza de pagos a largo plazo (Umaña). De otra parte, en un análisis tanto teórico como cuantitativo, García muestra la evolución del comercio exterior del país, analizando las ventajas y desventajas de la primarización de las exportaciones y las relaciones con países desarrollados y en desarrollo. Es un análisis profundo y coherente sobre el patrón de desarrollo y de especialización de los sectores productivos y el comercio externo y su tendencia a incorporar cada vez menor valor agregado nacional especializándose en industria liviana, agricultura, bienes primarios y agroindustria.

Finalmente, el Observatorio Colombiano de Energía (Corredor y Ávila) realiza un análisis exhaustivo sobre la sostenibilidad de la política petrolera y el entorno internacional, planteando la posibilidad que de no ser modificadas las políticas públicas en esta materia, el país puede convertirse, a mediano plazo, en importador neto de estas materias primas.

En fin, es el debate entre crecimiento, desarrollo y bien-estar desde una visión alternativa. Es la invitación a liberarse de la retórica y proponer líneas de acción que contribuyan a mejores resultados de la aplicación de la política económica para la sociedad en su conjunto.

*Germán Umaña Mendoza*

## Introducción

---

Después de la crisis de finales de los noventa, la economía colombiana ha experimentado tasas de crecimiento relativamente altas, al punto de que en 2006 alcanzó 6,8%, cifra que no se veía desde hace más de 25 años. Notable de por sí, este comportamiento hace parte del auge que experimenta la economía mundial e incluso se ubica por debajo del ritmo de crecimiento de otros países del área, como Argentina (8,5%), Perú (8,0%) y Venezuela (10,3%) (CEPAL, 2007).

No obstante, lo importante sería que este crecimiento estuviera construido sobre bases macroeconómicas sólidas, tuviera garantizado su financiamiento y fuera respaldado por un aparato productivo competitivo en el país y en el exterior. Pero también, que se pudiera sostener en el tiempo y que sus consecuencias se vieran reflejadas en mejores condiciones de vida para la población, reducción de las brechas de desigualdad, y mayores posibilidades de empleo combinadas con tasas más altas de inclusión en el sistema de protección social.

¿Son esas las características del actual desempeño de la economía colombiana? Este libro examina algunas de estas condiciones, buscando establecer la dimensión real de las consecuencias del crecimiento y el papel de la política económica sobre su evolución. A manera de contexto general, esta introducción da una mirada a las características del desempeño económico mundial en la última década y busca establecer cómo se acomoda la economía colombiana en este escenario.

### Contexto internacional

La dinámica de la economía internacional de los años recientes se ha visto jalonada por diversos frentes. En primer lugar, algunos países industrializados han tenido un desempeño exitoso, liderados desde el continente



americano por Estados Unidos, con el Reino Unido y Alemania fungiendo como motores del crecimiento de Europa, que en conjunto alcanzó 3,7% en 2006 (FMI, 2007).

Sin embargo, la fortaleza de ese crecimiento del mundo desarrollado ha estado en cuestión en diversas oportunidades durante la última década. En particular, Estados Unidos ha oscilado entre el auge generado por una burbuja especulativa y la economía de guerra que promueve los conflictos lejos de sus fronteras, como los de Afganistán e Irak. El papel desempeñado por el manejo monetario de la Reserva Federal liderada por A. Greenspan ha sido determinante al sostener bajas tasas de interés que impulsaron el consumo y altos rendimientos para los capitales especulativos, en especial aquéllos que circulan en los fondos de cobertura y se benefician de los bonos basura.

Europa por su parte, oscila entre los altibajos de un sistema productivo en búsqueda de remoción de la así llamada vieja Europa *versus* el dinamismo de la nueva Europa. Países como Irlanda son considerados los más recientes milagros económicos, al pasar de una situación de completa depresión y penuria social a constituirse en una economía boyante con tasas de crecimiento alrededor del 10%.

Pero el verdadero protagonismo en el crecimiento mundial lo han tenido dos de los llamados países emergentes: China e India. La economía china lleva dos décadas creciendo a una tasa promedio de 9%, jalonada por un sector industrial dinámico mientras mantiene una economía rural estancada. Sus tasas de exportación en niveles del PIB, una vez descontado el componente importado, se ubican alrededor de 18%, lo que es contrario a la creencia más generalizada que plantea una dependencia excesiva de su sector externo (HSBC, 2005). El mayor éxito de China consiste tal vez en que ha logrado sacar de la pobreza a cientos de millones de personas y la importancia de su economía en el contexto mundial es tal, que el premio Nobel Joseph Stiglitz le concede el papel de “financista proveedor”, al proporcionar el dinero que ayuda a financiar los gigantescos déficits fiscal y comercial de Estados Unidos (Stiglitz, 2007).

India, a su vez, se constituyó en el segundo país en crecimiento, al experimentar tasas promedio de 8% en la década actual, basadas esencialmente en la fuerte expansión del sector servicios, que copa la mitad de su PIB y, en menor medida, en su fortaleza industrial (27% del PIB) (Bustelo, 2006)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El economista indio Jaimarsh Harem (2006) cree que el crecimiento de estos dos países debería interpretarse más como su reemergencia que como un nuevo desarrollo, al poner en perspectiva histórica el desenvolvimiento de las dos sociedades.



Sin duda, este crecimiento ha sido impulsor del dinamismo mundial, pero al tiempo ha generado grandes preocupaciones por su carácter depredador del equilibrio ambiental, al acelerar el mayor consumo de materias primas y combustibles fósiles –precipitando su rápido agotamiento– y aumentar las emisiones de desechos contaminantes. Todo lo cual se ha traducido en el gran auge de la demanda por productos básicos que ha elevado sus precios en el mercado internacional, propiciando la recuperación de países exportadores de este tipo de bienes, como los latinoamericanos Venezuela y Argentina.

Este panorama internacional ha tenido sus repercusiones en Colombia, que en el sector externo se ha visto favorecido por los precios de sus productos de exportación y la alta demanda de sus principales socios comerciales, pero también por las remesas provenientes de colombianos residentes en el exterior, que han sido calculadas en 4.200 millones de dólares para 2006 (FOMIN, 2006) y se convierten así en el principal rubro de ingreso de divisas.

Consecuencia adicional del buen ritmo de la economía mundial ha sido la generación de excedentes financieros que buscan nuevas fuentes de rentabilidad, lo que se ha traducido en un acelerado movimiento de capitales para inversión en países emergentes, que la más de las veces no consiste propiamente en nueva inversión directa que transfiere progreso técnico, sino en ampliación de la inversión de portafolio, bajo la forma de fusiones y adquisiciones de empresas existentes, como en efecto ha ocurrido en el país.

### El crecimiento económico en el siglo XXI

Una peculiaridad de este crecimiento económico mundial en las últimas décadas está dada por su tendencia hacia la concentración. Diversos análisis de la economía estadounidense, por ejemplo, señalan que comparado históricamente, el ingreso de una familia media, ajustado por inflación, se duplicó entre 1947 y 1973 pero solo creció 22% entre 1973 y 2003, ganancia ésta resultante en gran parte por el ingreso de la mujer al mercado de trabajo, no propiamente a incrementos del salario. A la par, el ingreso promedio del 1% más alto de los norteamericanos se duplicó y el del 0,1% se ha triplicado. Lo anterior se ha debido, en particular desde 1980, a las políticas gubernamentales, que han favorecido a los ricos, a expensas de las familias trabajadoras y la seguridad social, en contraste, con el recorte de impuestos a las ganancias (Krugman, 2005).

De tal modo, el efecto más perverso del patrón de crecimiento en diversas regiones del mundo ha sido el aumento de las brechas de ingresos entre la población. Como corolario, ha saltado a la visión internacional un fenómeno que parecía oculto –o por lo menos de mínimo alcance– como es la constatación de



la existencia de pobreza en el primer mundo. En los mismos Estados Unidos el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza pasó de 11,7% en 2001, a 12,6% en 2005, es decir, cerca de 37 millones de personas (DeNavas et ál, 2006).

Así pues, esta época histórica que ha sido llamada de globalización después de la caída de los regímenes socialistas, el dominio de los dogmas liberales que impulsaron en el mundo el desmonte del Estado bienestar y sus políticas redistributivas, no ha logrado la promesa vendida en el sentido de que un comercio más activo alcanzaría lo que el Estado no atinaba: cerrar las brechas no solo entre países, sino al interior de éstos.

Como J. Stiglitz lo ha señalado, la globalización ha causado la exclusión de regiones y sectores de la población, aumentando la volatilidad de los mercados y llevando a muchas economías a la reprimarización (Stiglitz, 2002), todo lo cual no hace más que comprobar cómo el llamado de los países desarrollados al resto del mundo para que abrace los principios del libre comercio se constituye tan solo en un mito (Shaikh, 2007, cap. 3).

La persistente desigualdad en el bienestar mundial, se manifiesta en lo que el *Reporte de desarrollo humano de 2006* ilustra con la analogía de la marea que eleva más a unos botes que a otros y a algunos los hunde más rápido (UNDP, 2007), derivó hacia el recurso de última instancia que este sistema internacional ha encontrado para tratar de paliar sus graves consecuencias: el cambio del papel tradicional del Estado, propiciando esfuerzos aislados de Estados e individuos hacia la caridad como principio de asistencia a porciones de la población o hacia países enteros en lo que Peter Singer denomina “la ética de la filantropía de los millonarios” (Singer, 2006).

### Colombia: liberación y distribución ¿una relación inversa?

En Colombia se han manifestado todas estas tendencias y los principios neoliberales han sido impulsados por las políticas públicas de los gobiernos sucesivos desde los ochenta, con hondos consecuencias en el mercado laboral y en las condiciones de pobreza de gran parte de la población.

Un ejercicio adelantado con la metodología propuesta por Zerda y Sarmiento para depurar la información contenida en las cuentas nacionales y calibrar las cifras del producto nacional con miras a precisar la distribución del producto (Zerda y Sarmiento, 1998, Cap. 3), muestra que entre los años setenta del siglo pasado y comienzos del siglo XXI, la relación entre ganancias del capital y salarios de los trabajadores como un todo ha dado un vuelco a favor de aquéllas, en un salto que alcanza el 23%.



El Cuadro 1 muestra cómo, a partir de un índice igual a 100 en 1972, durante los años setenta y primeros de los ochenta, en presencia de un Estado de bienestar imperfecto, los salarios ganaron participación en la apropiación del excedente económico, situación que se mantuvo hasta comienzos de los años noventa, cuando la tendencia se revierte. En 2003 la distribución del producto era peor que la de treinta años atrás, lo cual coincide con los indicadores de pobreza para el mismo lapso.

**Cuadro 1.** Índice de variación de la relación beneficios – salarios  
1972-2003

1972	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2003
100	102	91	84	89	97	112	123

**Fuente:** Cálculos propios con base en DANE, Cuentas nacionales. Varios años.

Lo que marca este periodo es el cúmulo de reformas por las que atravesó la sociedad colombiana, hecho que tienta a establecer una relación directa con la desmejora en la apropiación económica. No obstante, faltaría por verificar de una manera más precisa la relación que guardan con esta evidencia las reformas estructurales de los noventa, entre ellas el desmonte del sistema de seguridad social prestado por parte del Estado, las reformas laborales y el nuevo régimen tributario instaurado. Incluso la evidencia de los setenta mostraba que cuando se incluyen en estos cálculos los gastos estatales y los impuestos que sufragan los trabajadores, la relación no mejora; todo lo contrario, la brecha se hace más amplia (Zerda y Sarmiento, 1998:156-157).

En síntesis, el crecimiento de la economía mundial en la fase de globalización no ha beneficiado propiamente a quienes más requieren percibir los frutos del progreso material. Al contrario, las brechas de desigualdad se ahondan más tanto entre países como al interior de los mismos. La evidencia muestra que Colombia no ha escapado a estas tendencias del capitalismo internacional.

### Este libro

Al acudir a perspectivas teóricas que se alejan del punto de vista convencional del enfoque neoclásico dominante, los capítulos que conforman esta publicación abordan el examen de algunos aspectos de la economía colombiana que ilustran de manera más detallada las manifestaciones de un patrón de desarrollo inequitativo y desequilibrante. Los textos son el resultado de trabajos realizados por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) y recogen la



reflexión de sus autores a lo largo de diversos ejercicios de interpretación de la realidad colombiana.

La relación entre el crecimiento y su financiamiento es examinada por Álvaro Moreno y Gustavo Junca, quienes acuden a las contribuciones de autores heterodoxos que desarrollan la hipótesis de fragilidad financiera del profesor Hyman Minsky. Como complemento a su marco de análisis con aportes de M. Kalecki y JM Keynes, los autores buscan construir una explicación para el desempeño económico colombiano en los noventa, como clave para precisar si el crecimiento reciente es robusto y sostenible. Con base en su modelo así construido, Moreno y Junca rastrean las políticas económicas conservadoras de Thatcher, Reagan y Bush encontrando similitud con las empleadas durante el gobierno del presidente Uribe, que es valorado en sus dimensiones políticas y económicas, en particular, sus componentes de política monetaria, empleo, política fiscal, así como los del reciente crecimiento.

Las consecuencias del crecimiento económico sobre la generación de empleo y sus expresiones en el cubrimiento de la seguridad social y la disminución de la pobreza son abordadas por Ricardo Bonilla. Concentrándose en las características del mercado de trabajo y su evolución reciente, mediante un manejo cuidadoso de las estadísticas el autor muestra cómo el crecimiento no ha generado empleo suficiente ni de calidad, reservándose este último para algunos participantes del mercado laboral, profundamente segmentado aunque con relaciones de complementariedad. Todo lo cual tiene sus manifestaciones en el comportamiento empresarial y sus consecuencias en el cubrimiento de la seguridad social, también profundamente parcelado.

El frente externo de la economía colombiana es estudiado por el trabajo de Germán Umaña, que busca responder a la pregunta si realmente Colombia cuenta con una política comercial para profundizar su participación en la globalización e integración. A partir de una reflexión sobre la dicotomía existente entre la teoría, la práctica y los resultados en el comercio internacional, el autor examina las cuentas externas del país para establecer si la balanza de pagos es sostenible o no en el largo plazo. Luego de revisar el desarrollo del contenido de lo multilateral comercial, Umaña prosigue con el análisis de los esquemas de integración recientes, concluyendo en el bilateralismo que Colombia abraza con el tratado de libre comercio firmado con Estados Unidos. Con todos estos elementos el autor disecciona los componentes de la balanza de bienes y servicios, la cuenta de capital y las reservas internacionales, concluyendo que, contrario a lo que postula la teoría estándar y sostienen los voceros del gobierno colombiano, las exportaciones no serán el motor de desarrollo del país.



Un aspecto particular del comercio exterior es el analizado en el trabajo de José Guillermo García: la insuficiencia productiva de la economía colombiana. Con la crítica a los planteamientos de que la apertura comercial mejoraría las condiciones del crecimiento económico, el autor se basa en la condición que M. Kalecki fija para que el comercio exterior tenga un efecto positivo sobre la dinámica económica. Este marco le permite identificar una restricción en el crecimiento a lo largo del tiempo, determinando un dualismo en la balanza comercial, patente en la insuficiencia de la economía colombiana en la producción industrial. García detalla las fluctuaciones en el crecimiento económico y su escasa relación con la actividad comercial, ya que aquél sigue dependiendo esencialmente del mercado interno, aunque se evidencia cierta heterogeneidad en los patrones de inserción exterior.

Si bien de manera indirecta, el trabajo de Germán Corredor y Raúl Ávila también enfoca un aspecto del sector externo colombiano: la expectativa por importaciones de combustibles ante la insuficiencia petrolera a que puede abocarse el país, el foco de análisis lo constituye la política aplicada durante los últimos años, ante el auge de los precios internacionales del petróleo. Los autores examinan el escenario mundial y la evolución del sector en Colombia y a partir de ello dan revista a las políticas y programas particulares, entre ellos el de sustitución de energéticos, para concluir que tal política no parece ser sostenible debido a variados factores que son detallados en el texto.

La política social del gobierno del presidente Uribe Vélez es objeto de análisis por parte de Óscar Rodríguez, quien establece la relación entre las transferencias a las regiones, el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado. El autor se pregunta sobre el marcado interés gubernamental por la reforma al sistema de transferencias como base para un proyecto centralizador del poder que a la vez se plantea como proyecto para mejorar la calidad de vida de los colombianos. A partir de la lectura de la política social en el país, Rodríguez la ubica en el contexto territorial y examina sus efectos sobre las finanzas públicas y el sistema de protección social en sus componentes de salud y educación, con referencia especial a la educación pública y su financiamiento. El autor concluye que el acuerdo por la construcción de un país descentralizado firmado en la Constitución de 1991 está siendo atacado por la visión de un gobierno que supedita la política social a los criterios fiscales.

Todas estas contribuciones, construidas desde marcos analíticos alternativos confluyen en señalar cómo no es tan cierta la paradoja, que ha sido materia de debate reciente, en el país sobre por qué habiendo crecimiento no se genera empleo y tampoco se mejoran de manera importante los indicadores sociales. La paradoja tal vez tiene sentido cuando se mira en los marcos de la



teoría económica convencional, pero cuando se utilizan otros enfoques salta a la vista que tal situación no es otra cosa que la consecuencia lógica del modelo construido durante las últimas décadas para Colombia.

Álvaro Zerda Sarmiento

## Bibliografía

- Bustelo, Pablo. 2006. *India: Las dos caras del desarrollo económico*. Real Instituto Elcano. ARI (73). Junio.
- CEPAL. 2007. *Estudio económico de América Latina 2006-2007*. LC/G.2338-P/E. Santiago.
- DeNavas, Carmen; Bernardette D Proctor; Cheryl Hill, Lee. 2006. *Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2005*. US Census Bureau.
- Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). 2007. Banco Interamericano de Desarrollo. *Remesas-Serie Lecciones aprendidas*. Julio. <http://www.iadb.org/mif/remesas.cfm?language=Spanish&ITEMIID=2&PARID=4> (consulta: 30 de julio)
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2007. *Boletín* 36 (7) (en línea). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/spa/2007/043007S.pdf> (consulta: 11 de agosto)
- Harem, Jaimarsh. 2006. *Making Sense of Chindia: Reflections on China and India*. India Research Press. Abril.
- HSBC. 2005. *Exporting Labour Services. Macroeconomics*. Londres. October.
- Krugman, Paul. 2005. *Losing our country. The New York Times*. Junio 10.
- Shaikh, Anwar. 2007. *Globalization and the myth of free trade*. En: A. Shaik (ed.). *Globalization and the myths of free trade*. Routledge. Londres y Nueva York.
- Singer, Peter. 2006. *What Should a Billionaire Give – and What Should You? The New York Times Magazine*. (En línea) <http://www.nytimes.com/2006/12/17/magazine/17charity.t.html?ex=1187064000&en=e52fe6ec7259f639&ei=5070> (consulta: 18 de diciembre)
- Stiglitz, Joseph. 2002. *El malestar en la globalización*. Distribuidora y Editora Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Bogotá.
- Stiglitz, Joseph. 2007. *China busca el crecimiento sostenible. Diario La Prensa* (Panamá) (en línea) [http://www.martesfinanciero.com/Columnas/panorama\\_1.html](http://www.martesfinanciero.com/Columnas/panorama_1.html) (consulta: 17 de abril)
- United Nations Development Program (UNDP). 2006. *Human Development Report*. Oxford University Press. New York.
- Zerda, Álvaro; Sarmiento, Libardo. 1998. *Economía política de las cuentas nacionales*. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional. Bogotá.

# Las consecuencias económicas de Mr. Uribe

## ¿Otra vez los felices noventa?

Álvaro Moreno\* y Gustavo Junca\*

Los resultados económicos de los últimos trimestres de 2006 señalaron para algunos analistas el final de la fase recesiva del ciclo corto, y el comienzo de una recuperación vigorosa y sostenida.

Las señales equívocas manifiestas en las presiones revaluacionistas sobre el tipo de cambio y el estancamiento de los indicadores de empleo fueron desvirtuadas rápidamente por parte del gobierno, aduciendo que un “peso fuerte” es el reflejo de la confianza que los inversionistas internacionales le otorgan a la economía colombiana, mientras que el repunte del desempleo expresa la existencia de rigideces en los mercados laborales que impiden que la oferta y la demanda se ajusten en forma parsimoniosa.

Las percepciones se autorrefrendaron con el supuesto “efecto neutro” que tuvo la parapolítica sobre las principales variables económicas, al punto que el ministro de Hacienda saliente afirmó la inexistencia de una “crisis institucional”. A todo lo anterior, se agregaron las nuevas cifras de la Misión de Pobreza que mostraban avances importantes en los indicadores sociales. En fin, los felices noventa regresaban para quedarse.

Sin embargo, tras bambalinas, las autoridades monetarias se enredaban tratando de resolver su trilema. Al parecer no era claro si el régimen monetario fue de “inflación objetivo” o “tasa de cambio objetivo”. Las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario han sido recurrentes e importantes, a pesar de ello, el tipo de cambio siguió su tendencia irresistible a la reevaluación. Es por lo menos discutible si las acciones del Banco en lugar de lograr estabilizar la tasa de cambio, lo que han conseguido es todo lo contrario, mayor volatilidad en la divisa. Si bien las autoridades monetarias señalan que la política fiscal es la fuente de los desórdenes en los mercados, existen algunas

\* Profesores Universidad Nacional de Colombia.



evidencias que permitirían considerar a la “exuberancia irracional” de los operadores financieros como la principal fuerza desestabilizadora (Shiller, 2000).

El resurgimiento de la inflación como un hecho tozudo y contundente muestra de alguna manera que el Banco Central le ha perdido el pulso a los mercados. En efecto, los modelos del Banco fallaron en forma contundente para predecir la inflación de marzo de 2007 con un error razonable. Aunque, el gerente del Banco afirme que los efectos son estacionales y que los choques de oferta se cancelarán en la medida en que pase el tiempo, es claro que los agentes empiezan a desconfiar de la eficacia del instrumento monetario para controlar la inflación. Los banqueros centrales tienen un serio dilema: o validan las apuestas de los hogares, los empresarios, los bancos y los especuladores, o inician una maniobra de emergencia para un “aterrizaje suave” que desinfle los balances y contraiga los flujos. De todos modos, lo que sí queda claro es que el ritmo de crecimiento alcanzado en los últimos dos trimestres no es sostenible.

La profesora Joan Robinson caracterizó el régimen de crecimiento por el que atraviesa la economía colombiana de manera lapidaria: *edad de oro bastarda*. Se caracteriza porque la tasa de acumulación deseada se ve obstaculizada por los brotes inflacionarios,

podemos llamar *edad de oro bastarda* a una situación donde la tasa de acumulación está siendo frenada por la amenaza del incremento de los salarios monetarios por causa del aumento de precios –a diferencia del peligro de aumento de dichos salarios por una escasez de mano de obra (Joan Robinson, 1962).

Es importante anotar que la política del Banco Central consistirá en incrementar las tasas de interés para reducir la demanda agregada, aumentando la brecha del producto y así reducir los salarios por medio de un mayor desempleo. No se requiere ser un analista sofisticado para derivar unas cuantas consecuencias: deterioro de los indicadores de distribución y pobreza y la consecuente desaceleración de la actividad económica.

El horror a la inflación que predicen las autoridades colombianas rememora las eras Thatcher y Regan. Al respecto vale la pena citar el epitafio que Kaldor le colgó al gobierno de la Dama de Hierro:

Esto me recuerda a Tácito, quien cuando escribió acerca de la devastación de Gran Bretaña por parte de los romanos dijo: *ubi solitudinem faciunt, pacem appellant*, lo cual se traduce como: ellos crearon un desierto y lo llamaron estabilidad (Kaldor, 1983).

Como lo reconoce Ocampo (2005) es necesario ampliar el concepto de estabilidad macroeconómica. En verdad, Minsky (1981) dio una definición que a



nuestro parecer reúne las condiciones esenciales para cumplir con los mandatos de la construcción de un Estado social de derecho. En efecto, si la estabilidad macroeconómica se define como una condición bajo la cual se conserva el pleno empleo y el control de la inflación, es claro que un sistema de libre empresa no puede alcanzar los dos objetivos por sí mismo. De allí que sea necesario hacer intervenciones que garanticen una oferta de puestos de trabajo perfectamente elástica con el fin de eliminar el desempleo involuntario. Para lograr esto se necesita que el gobierno mantenga bajo control y regulación el sector financiero y garantice el funcionamiento de los “estabilizadores fiscales automáticos”.

Una interesante literatura heterodoxa propone un modelo anticíclico para garantizar el pleno empleo, es decir, que toda persona que desee trabajar pueda encontrar un puesto de trabajo. Esta propuesta tiene varias denominaciones: el Estado como empleador de último recurso (EEUR), el programa de garantía del empleo o el sistema de buffer. La idea es sencilla: el Estado debe contratar a todas las personas que no encuentran trabajo en el sector privado a un salario mínimo que se define en términos de una canasta de bienes digna.

El modelo actúa como un esquema de fondo de estabilización. Las personas entran o salen del sistema dependiendo de las condiciones del ciclo económico. Ello permitiría eliminar toda la política asistencialista y así reducir el efecto sobre el presupuesto público de un programa de buffer de pleno empleo. Lo interesante de la propuesta es que quienes la defienden muestran con rigor que el sistema puede funcionar sin generar inflación, por supuesto, existe un ancla nominal, esta es la tasa de salario fijada por el gobierno para el sistema EEUR (Wray 1997, 1998, 2000, 2005; López Gallardo, 2000; Forstater, 1998; Michell, 1998; Mosler, 1997; Seccarecia, 2004; Nell, 2001).

El profesor Vickrey (1992,1993) ya había mostrado la posibilidad de alcanzar objetivos de pleno empleo con estabilidad de precios. La ocupación plena la entendía como una situación en la cual la oferta de puestos de trabajo era mayor o igual al número de personas que buscaban empleo. De manera adicional, exigía que los cesantes pudieran encontrar una opción laboral acorde con sus habilidades en menos de 48 horas con una remuneración digna. Vickrey consideraba que la existencia de desempleo involuntario era el reflejo del descalce entre la demanda deseada de activos netos y la oferta real por parte del sector privado. El reciclaje del ahorro nominal se podría alcanzar mediante déficit fiscales, mientras que la estabilidad de precios se lograría a través de la venta de derechos para incrementar los *mark up* de las empresas. Recientemente, se ha demostrado que el enfoque de macroeconomía de activos de Vickrey puede combinarse de manera coherente con la idea del sistema de buffer de empleo o el modelo del Estado como empleador de último recurso (Forstater, 2000).



En Colombia, el debate gira alrededor de otros derroteros. El Banco Central recientemente reversó la técnica monetaria. Combina de manera inconsistente el control de la oferta monetaria por medio de encajes marginales y la fijación de la tasa de interés. Este proceder desconoce que bajo inflación objetivo y regla de Taylor, la oferta monetaria es endógena. De nuevo no es claro si se defiende un régimen de “dinero objetivo” o “inflación objetivo”. Aunque en los últimos días de junio de 2007 se observó un quiebre en la tendencia alcista de los precios, la tasa de cambio sigue una trayectoria errática y desconcertante. Los analistas de mercado apuestan por una tasa de cambio más baja, mientras que las cuentas externas reflejan un desequilibrio creciente que amenaza la sostenibilidad de la dinámica de la demanda interna.

De otro lado, el informe de la Comisión Independiente de Gasto Público (2007) recomienda un ajuste inmediato de cerca de 1.5 billones del presupuesto y la reducción de los aranceles para algunos productos que están jalonando el choque de precios relativos. De esta manera, se hace explícita la incapacidad de la política monetaria para conjurar el brote inflacionario. Al parecer los técnicos de la Comisión consideran que sin ajuste fiscal y sin importación de alimentos, la inflación no revertirá a su meta. No se entiende por qué no se pensó en un sistema de estabilización de precios de los alimentos tipo Fondo Nacional del Café.

Asimismo, la Comisión sugiere que la causa de la caída del empleo formal son los costos adicionales de la nómina, por ello propone que se eliminen los llamados “impuestos al trabajo” de una vez por todas. Finalmente, los miembros de la Comisión desconocen la recomendación de la Comisión de Racionalización de Gasto de 1997 sobre el destino de los recursos de las privatizaciones.

Mientras hace diez años se consideraba que el producto de la venta de los activos públicos no constituían un ingreso corriente y deberían destinarse para fondear las obligaciones pensionales, la Comisión “Independiente” de 2007 insiste que todo excedente debe utilizarse para cancelar deuda pública y que las privatizaciones se pueden utilizar para el mismo fin pues son un ingreso de capital.

Sorprende que un grupo “técnico independiente” no solo desconozca las recomendaciones de la Comisión de 1997, sino que además no se tome la molestia de hacer ejercicios de costo-beneficio para evaluar las opciones de privatización y prepago de deuda externa (Sunstein, 2002). Aunque se hacen otras recomendaciones de mayor envergadura, éstas se subordinan a la política corriente del gobierno. En verdad, podría decirse que la Comisión Independiente de Gasto Público actúa más bien como el príncipe azul cuya misión es encontrar la zapatilla perdida de la Cenicienta.



## 1. Fragilidad e inestabilidad financiera: una interpretación endógena del ciclo económico colombiano

Dice Tolstoi al inicio de *Ana Karenina* que “todas las familias dichosas se parecen, y las desdichadas, lo son cada una a su manera”. Esta referencia literaria puede ser un buen punto de partida para analizar la similaridad o similitud de los patrones observados durante la fase de *boom* en la primera mitad de los noventa y la reciente recuperación de la actividad económica en el país.

Es de muchos conocido la manera abrupta como finalizó la euforia y el optimismo económico de la década pasada: una caída de 4,2% en la tasa de crecimiento del PIB y un desempleo del 20% de la PEA (población económicamente activa). Ello reflejó, sin duda, la ausencia de “estabilizadores automáticos” y la incapacidad de las autoridades monetarias y fiscales para maniobrar y lograr un aterrizaje suave que minimizara la pérdida social. Sin embargo, la próxima recesión puede ser una “gran depresión”. Sería suficiente con traer a colación la reducción de la inflación en 5 puntos porcentuales en 1999. Si ello ocurriera cuando la inflación llegue al 2%, se pasaría de una desinflación no anticipada a una deflación de deudas. Y de allí a los infelices treinta no queda sino un paso.

No es de extrañar que algunos analistas vinculados estrechamente con los hacedores de política económica se vean en la necesidad de reconstruir el pasado ordenando los hechos de tal manera que arrojen alguna luz sobre el presente, con el fin de justificar una idea de futuro, es decir, un proyecto social, político y económico sostenible. Por supuesto, se requiere de un modelo explicativo; una trama coherente y consistente que establezca con rigor lógico las relaciones causales y de secuencia temporal entre las diferentes variables. Como lo dice Sombart, “los hechos son como las perlas, necesitan un hilo que los engarce. Pero si no hay un hilo, una idea unificadora, hasta el trabajo de los mejores investigadores resulta insatisfactorio” (citado por Carlo M. Cipolla, 1997).

En un documento reciente, el Grupo de Macroeconomía del Banco de la República (2006) se tomó el trabajo de realizar un primer ensayo sobre la historia económica de la década de los noventa hasta nuestros días. El objetivo central de la investigación fue mostrar que la economía colombiana experimentó un cambio estructural e institucional positivo aportando las condiciones externas e internas para el crecimiento sostenido.

Ello se refleja –según los autores– en los indicadores relativamente robustos que presenta el sector financiero; en las bondades del régimen monetario y cambiario con inflación de un dígito; en el pequeño saldo negativo de la cuenta corriente; en la importante acumulación de reservas internacionales que blinda a la economía contra posibles ataques especulativos; en la recuperación de la



actividad inversora; en la estabilidad de los principales precios relativos (tasa de interés y tipo de cambio); en los buenos indicadores fiscales del sector público consolidado (flujos y *stock*); en el mayor grado de apertura y profundización financiera; en el mejoramiento de los términos de intercambio y en la abundante financiación externa.

Aunque todo ello les hace pensar que la economía colombiana es menos vulnerable a los choques externos, reconocen que existen riesgos que podrían amenazar el buen desempeño de la economía. Aquí de nuevo se dedican a enumerar una serie de factores como el déficit estructural del gobierno nacional central, los niveles de deuda pública, la fragilidad del sector financiero a los TES, el desborde del gasto en consumo, la inflación de los precios de los activos, los problemas de competitividad, la revaluación de la moneda, el crecimiento de la cartera del sistema financiero en crédito de consumo, las variaciones de la tasa de interés, los cambios en las condiciones externas, etcétera.

Por supuesto, enumerar no es explicar. Decir que unos indicadores son mejores en un periodo respecto a otro no aporta nada al análisis. De hecho, el Grupo de Macroeconomía de Banco de la República no logra describir el cambio estructural, tampoco lo identifica y mucho menos lo explica. Sin embargo, considera que el *boom* reciente (2002-2007) se diferencia de la fase expansiva del ciclo corto de la década pasada en aspectos esenciales. Esta afirmación no es más que un acto de fe. En esta historia no existe un hilo que engarce las perlas, es decir, los autores carecen de un modelo explicativo. De allí que en el documento citado se encuentren afirmaciones sin prueba ni fundamento. Por ejemplo, decir que el régimen de tipo de cambio flexible permite a los países un mejor manejo cambiario, monetario y macroeconómico en tiempos normales y de crisis es apenas un juicio de valor. Los estudios sobre el particular no son concluyentes. Incluso autores como Davidson (2003) muestran que la flexibilidad del tipo de cambio es incompatible con el crecimiento sostenido, el pleno empleo y una mejor distribución del ingreso.

De una parte, los autores incurren en contradicciones ingenuas, pues de un lado sostienen que la independencia del Banco de la República y el régimen de inflación objetivo explican en gran medida la reducción de la inflación, mientras que de otro afirman:

la crisis económica de finales de los noventa contribuyó de manera determinante a que la tendencia decreciente de la inflación en el país cambiara de dos a un dígito, lo cual se logró en un solo año.

La fragilidad del argumento de que la recuperación reciente se sustenta sobre parámetros más sólidos se puede ver con mayor facilidad examinando el



párrafo en el que dicen tener una explicación de la crisis. Afirma, el Grupo de Macroeconomía del Banco de la República:

Entre las causas de la recesión se encuentran, en primer lugar la turbulencia de los mercados internacionales de capital desde mediados de los noventa y su posterior retiro de las economías emergentes, incluyendo Colombia, a finales de la década. Esto fue agravado por un exceso de gasto tanto privado como público que creó un déficit insostenible en la cuenta corriente, financiado por los mercados internacionales de capital. Esto hizo al país más vulnerable ante choques adversos.

En segundo lugar, la falta de previsión y prudencia del sistema financiero en la financiación de dicho *boom* de consumo, que permitió un sobreendeudamiento, haciendo a deudores y acreedores más vulnerables ante cambios negativos repentinos en las condiciones macroeconómicas.

En tercer lugar, la burbuja de los precios de la vivienda y su posterior derrumbe, el cual vio retroalimentado sus efectos negativos sobre la economía con el incremento de las deudas hipotecarias, que se hicieron insostenibles como resultado del aumento de la tasa de interés DTF. Esto generó una crisis del sistema hipotecario que afectó tanto a los hogares como a una parte del sector financiero.

Hay que anotar que a pesar de lo deseable de las entradas de capital por su impacto favorable sobre la inversión productiva, dichas entradas financiaron principalmente un *boom* de consumo, ayudaron a la fuerte apreciación de la tasa de cambio real y su volatilidad complicó de manera significativa el manejo macroeconómico.

En conclusión, la turbulencia internacional que se materializó en la salida de capitales, en combinación de exceso de gasto, la falta de previsión y prudencia de parte del sistema financiero, la debilidad de la regulación prudencial, y la crisis de la vivienda y de la banca hipotecaria, produjo una contracción sin antecedentes de la demanda agregada privada que llevó a la crisis económica.

### 1.1 Los hechos de la crisis

Al parecer fueron tres los hechos que desencadenaron la crisis: la turbulencia de los mercados externos, el comportamiento irracional de los mercados financieros y la burbuja de los precios de la vivienda. A lo anterior se suman los errores de política económica y la falta de regulación prudencial. Finalmente, consideran que si los flujos de capitales se dirigen a financiar un mayor gasto en consumo, tienen efectos nocivos sobre la tasa de cambio y el manejo macroeconómico.



Sin embargo, sería difícil sostener todo lo dicho sin introducir un cuarto elemento: el sobreendeudamiento de los agentes. Los autores lo señalan, pero carecen de un modelo formal que permita inferir que los agentes inflaron sus balances de manera desmedida. En ninguna parte del artículo está calculado o sugerido el nivel óptimo de endeudamiento. En este sentido, solo se describe lo que sucedió sin aportar las pruebas rigurosas que sostengan la trama de la historia. De otro lado, podría pensarse que la turbulencia internacional fue apenas el detonante de la crisis, pero no su causa eficiente.

Tampoco existe un esfuerzo por establecer relaciones causales y secuenciales a partir de las variables. ¿No resultaría más razonable decir, por ejemplo, que la liberalización y la desregulación de los mercados de capitales le facilitaron al sector financiero doméstico canalizar recursos externos en condiciones favorables que permitieron mantener el gasto privado y público sin mayores restricciones, validando de esta manera las decisiones de los hogares y los empresarios quienes inflaron sus balances confiando en que el *boom* era sostenible y que los precios de los activos continuarían su tendencia alcista?

Decir, como lo hacen los autores, que el crecimiento de los noventa resultó insostenible no aporta nada a la explicación de la crisis, pues es muy fácil afirmar que no hubo previsión y que los agentes fueron irracionales luego de que las cosas suceden. Los buenos historiadores se cuidan mucho de no caer en la falacia de la argumentación *post hoc ergo propter hoc* (después de esto, luego por esto).

En este orden de ideas, se puede afirmar que si se carece de una explicación rigurosa, coherente y parsimoniosa de lo que sucedió en los noventa, difícilmente se puede sostener que el crecimiento reciente es robusto y sostenible. Sencillamente no existe una base teórica confiable. Consideramos que es necesario presentar un modelo explicativo que ayude a entender cómo operan los mercados y que introduzca elementos endógenos que permitan derivar el ciclo económico sin acudir a hipótesis arbitrarias y externas como la turbulencia internacional, el déficit fiscal o el conflicto armado.

A nuestro parecer la hipótesis de fragilidad e inestabilidad financiera desarrollada por Minsky (1986) y extendida para una economía abierta por Arestis y Glickman (2002) es una buena alternativa para comprender el pasado, y de paso corregir los errores de política económica. La turbulencia internacional, el déficit fiscal y el conflicto armado sin duda hacen parte de la historia, pero tal vez su papel dista de ser el que les confiere la corriente convencional.

Consideramos también que para entender la dinámica económica reciente no se puede partir de lo que se tiene que demostrar, es decir, que el buen desempeño de la actividad productiva es consecuencia de un cambio en los



indicadores que muestran que el comportamiento de los mercados y los agentes es eficiente. Así, se tendría que aceptar que el *boom* de los noventa no tiene nada que decirnos sobre la evolución futura de la economía colombiana. Si bien es cierto que se cambiaron algunas reglas y se introdujeron nuevas instituciones, no por ello, se puede renunciar a encontrar los “invariantes” y las “regularidades” que subyacen a toda fase de recuperación y auge económico que indicarían que “puede suceder de nuevo”.

De la misma manera que la erupción de un volcán se explica por el largo periodo de normalidad durante el cual los parámetros cambian de manera endógena hasta llegar a un umbral irresistible; una crisis económica como la que sufrió el país a finales de la década pasada, es el resultado del crecimiento sostenido por varios años, el cual engendra la fragilidad financiera y el desastre. Ello es así pues de acuerdo a Ferri y Minsky (1992)

el desarrollo corriente de la teoría económica así como el desempeño económico de una economía capitalista es descrito mejor como el resultado de la interacción de la dinámica endógena del sistema, el cual si no es restringido podría llevar a trayectorias complejas que incluyen periodos de aparente crecimiento, ciclos de los negocios e inestabilidad económica.

## 1.2 El universo financiero y monetario

El comportamiento reciente de una serie de variables reales, financieras y monetarias presentan patrones comunes con el *boom* de los noventa. Sorprende que en algunas de ellas prácticamente se repitan las mismas tendencias, indicando tal vez que la economía está retornando a una fase ya vivida. El hecho que en este análisis se parta del periodo de recuperación y auge no es gratuito. El origen de los desequilibrios se debe buscar en los buenos tiempos, cuando los agentes mantienen en orden sus balances y la actividad económica da signos confiables de que todo marcha bien. La precaución y la previsión son la norma de los bancos. El rigor y el conservadurismo del análisis crediticio dominan la exuberancia financiera. Las empresas mantienen una estructura de los balances cubierta, es decir, sus compromisos (pagos de intereses, seguros, amortizaciones, dividendos) pueden pagarse con los flujos de caja generados de las actividades productivas. En general, se prefiere tener una estructura de pasivos dominada por la deuda de largo plazo, mientras se reducen los compromisos en moneda extranjera. Los gastos de inversión se incrementan gracias a las mayores tasas de beneficios retenidos. El gasto en bienes de consumo se justifica en la medida en que los ingresos de los hogares mejoran y se relajan las demandas por liquidez. En fin, la economía transita por una senda “segura”



que afianza la confianza y la convención de que el auge se mantendrá y los buenos resultados económicos seguirán siendo la norma.

La disciplina financiera y la austeridad propias de la crisis poco a poco se van relajando en la medida en que se impone la nueva convención.

En tiempos normales, existe siempre un consenso que estabiliza el proceso de toma de decisiones y juega el papel de equivalente cierto. Aquellas convenciones no necesariamente se fundamentan en algún criterio objetivo, sino que se sustentan en el estado de ánimo de los banqueros, los usuarios de sus obligaciones, y las autoridades regulatorias como del grado de seguridad de varios activos y métodos de financiamiento y fondeo. Estas convenciones son usadas para determinar el criterio aceptable que los deudores deben reunir en orden a garantizar los prestamos (Tymoigne, 2006a).

El análisis se complementa con dos elementos centrales extractados de los trabajos de Kalecki (1937) y Keynes (1930). En primer lugar, Minsky considera que los beneficios agregados de una economía se generan por el gasto de los agentes económicos, es decir, la demanda autónoma es la fuente de los rendimientos del capital. Esto se puede expresar formalmente de manera muy sencilla:

$$\Pi = I + (G - T) + (X - M) + C_K - S_W \quad (1)$$

Aunque esta expresión surge de la identidad básica fundamental, adquiere un sentido de ecuación cuando se define la causalidad. Es claro que los empresarios no pueden decidir cuánto ganar como grupo social, sin embargo, sí pueden definir el monto de su gasto en bienes de inversión y consumo. Por tanto, la causalidad va del gasto a las ganancias. La ecuación muestra con claridad que en el nivel macro el déficit fiscal y el superávit comercial son parte de los beneficios capitalistas. El único componente que reduce las ganancias es el ahorro de los trabajadores. Ahora bien, en el nivel microeconómico, los rendimientos probables ( $Q$ ) y el riesgo del prestatario conjuntamente con el precio de oferta de los bienes de capital determinan la inversión, mientras que en el nivel agregado, la inversión ( $I$ ) determina las ganancias ( $\Pi$ ).

El otro elemento del esquema es la distinción entre dos sistemas de precios. Los precios de los bienes corrientes (consumo e inversión) que se determinan de acuerdo con un margen de ganancia sobre costos; y los precios de los activos financieros y de capital que se determinan en los mercados financieros. El precio de demanda de los bienes de inversión queda entonces determinado por dos fuerzas: las expectativas de los empresarios y las percepciones de los operadores de bolsa e inversionistas de papeles, quienes pueden asumir posiciones alcistas o bajistas según una convención del mercado. A partir de estos conceptos, se puede establecer un bucle que expresa la endogeneidad de los



procesos en una economía capitalista dinámica y que manifiestan su fragilidad (Tymoigne, 2006b). El esquema es el siguiente:

*Expectativas de los beneficios (Q) y riesgo → Precio de demanda del capital | precio de oferta → El gasto de inversión → Beneficios macroeconómicos (Π) → Expectativas de beneficios (Q)*

### 1.3 Entre el optimismo económico y la realidad de los mercados

En la actualidad los empresarios consideran que existen condiciones estupendas para adelantar proyectos de inversión apalancados con deuda. Las encuestas de Fedesarrollo develan un creciente optimismo entre los hogares en lo relacionado con sus patrones de consumo durable. Los bancos y los grandes almacenes han generado innovaciones financieras que permiten validar los deseos de gasto de los agentes. Las ganancias del sector financiero aumentan y se espera que mejoren. De allí que se empiece a pensar que no existen inconvenientes para cubrir los descalces de los balances y que cualquier compromiso a corto plazo puede cumplirse con los ingresos de las actividades productivas. Finalmente, como lo reconocen los analistas del Banco Central, la oferta de financiamiento externo es abundante y barata. La revaluación del tipo de cambio y las bajas tasas de interés han permitido un crecimiento exponencial de los precios de los activos, sin embargo, a diferencia del *boom* de los noventa, el precio de las acciones es el que muestra una pendiente peligrosa. Como lo dijo Nietzsche: “no es la altura, sino la pendiente lo que produce vértigo”.

Sin embargo, los mercados no lo ven así. La verdad es que las expectativas de mayores ingresos y beneficios se han validado, y a pesar de los choques negativos de carácter externo como el escándalo de la parapolítica y el resurgir de la inflación, la confianza de los empresarios y los banqueros nacionales y extranjeros no da signos de quiebre. Todo lo contrario, la convención social desvirtúa que dichos eventos puedan tener alguna repercusión de significación sobre la tasa esperada de beneficios y los flujos de caja de las empresas y de los bancos. Algo similar sucedió a principios de los noventa, cuando se destapó el proceso 8.000.

En este orden de ideas, se puede considerar que las percepciones de riesgo por parte de los prestatarios y los bancos se han reducido. Ello se ha manifestado en menores tasas de descuento de los flujos de caja y en reducciones de las tasas de interés y de los costos de los contratos de crédito en términos de colaterales y pólizas de seguros, entre otros. Las empresas han aumentado su inversión por medio de mayores créditos internos y externos, mientras que los hogares inflan sus balances con bienes durables, acciones y bienes raíces acudiendo al endeudamiento.



Como lo demostró Minsky, este proceso endógeno puede transitar en forma paulatina de un estado en el que las unidades económicas tienen balances cubiertos, a uno en el que el peso de las estructuras especulativas y el efecto Ponzi, terminan siendo la norma. En estas condiciones, los flujos de caja no permiten cubrir los compromisos monetarios de los agentes, obligándolos a realizar el *roll over* de sus créditos o en el peor de los casos a acudir a la venta de activos y a drenar la liquidez para cumplir con los pagos. Es evidente que este cambio en la estructura de los balances hace que los agentes sean más vulnerables a los mercados de dinero y de crédito. Así mismo, mientras en una situación especulativa, los nuevos créditos de corto plazo pueden aumentar la riqueza de la unidad económica, en la situación Ponzi los precios de los activos se reducen, deteriorando la solvencia de la empresa o del banco. Si se presenta un choque externo, como un incremento en la tasa de interés o una salida de capitales, ello podría generar una escalada de quiebras en la medida en que los pasivos de las unidades económicas se valoren en pesos o moneda extranjera.

En este punto vale la pena señalar que los indicadores que el grupo macroeconómico del Banco Central considera como fortalezas, Minsky los identifica como la causa primera de la crisis futura:

La lógica de este teorema (inestabilidad financiera) es doble. Primero, dentro de una estructura financiera que es dominada por la cobertura, existirá una abundante oferta de fondos de corto plazo, así que el financiamiento de corto plazo es más barato que el de largo plazo. En concordancia, las firmas estarán tentadas a implementar estrategias de financiamiento especulativo. Segundo, durante un periodo de buenos tiempos, los mercados financieros llegan a ser menos adversos al riesgo. Esto lleva a la proliferación de formas de apalancamiento que involucran una estrecha coordinación de los flujos de caja que entran y salen de los balances, esto a más estrechos márgenes de seguridad corresponde un mayor uso del financiamiento especulativo y Ponzi (Minsky, 1986).

Por supuesto, en una economía abierta la situación se hace más compleja, pues los agentes además de tener abundante crédito en moneda nacional, también pueden acceder a créditos en moneda extranjera, lo que hace que una unidad con un balance conservador en términos de los plazos de maduración de sus pasivos, realmente está expuesta a grandes fluctuaciones del tipo de cambio, por lo cual su condición realmente es especulativa, mientras que un balance compuesto de pasivos de corto plazo realmente está en una situación superespeculativa como lo sugieren Arestis y Glickman (2002).

Finalmente, el cambio de la convención como siempre es abrupto, pero requiere que se hayan invalidado de manera recurrente las expectativas de beneficios. Ello tarde o temprano mina la confianza. La euforia de la etapa final



de la fase de *boom* se reemplaza por un gran nerviosismo, y la incertidumbre mella la seguridad económica. La interrupción del reflujo y de los pagos conduce a una intempestiva contracción del crédito precisamente en el momento en que los agentes necesitan con mayor urgencia refinanciar sus deudas. Un obsesivo deseo de regresar a la liquidez obliga a vender en masa los activos reales y financieros, sin embargo, esto solo se puede alcanzar mediante un colapso de los precios de los papeles, lo cual culmina en una aguda contracción de la demanda de los hogares y de la inversión, se reducen los beneficios macroeconómicos, y en la ausencia de un gran gobierno (gasto público contracíclico) y un prestamista de último recurso (que otorgue la liquidez necesaria), la economía sucumbirá a una aguda recesión o depresión, dependiendo de la gravedad de la deflación de deudas.

Esta historia se puede repetir de nuevo si no se introducen los correctivos del caso. Es necesario imponer restricciones a las acciones de los agentes privados, sean éstos los bancos, los inversionistas de bolsa o los agentes externos, de lo contrario será imposible estabilizar una economía endógenamente inestable (Minsky, 1986; Ferri y Minsky, 1992; Arestis y Glickman, 2002).

Al fin y al cabo, como lo establece el teorema anti-*laissez faire*:

En un mundo donde la dinámica implica inestabilidad, una semblanza de estabilidad puede ser alcanzada o sostenida por introducir convenciones, restricciones e intervenciones en el ambiente. Las convenciones implican que las variables tomarán otros valores que aquellos que el mercado podría haber generado; las restricciones e intervenciones imponen nuevas condiciones iniciales o afectan parámetros tal que las conductas de los individuos y los mercados cambien (Ferri y Minsky, 1992).

## 2. Una política económica conservadora sin matices: la herencia de Thatcher, Reagan y Bush

Pareciera que cuando las sociedades se encuentran atrapadas en una especie de punto de bifurcación, la única alternativa que encuentran es la adopción de un nuevo credo conservador, el cual no es ajeno a tecnicismos y eslogan que simplemente empaacan el vino viejo en odres nuevos. Por supuesto, también cabría la sugerente hipótesis de la existencia de ciclos ideológicos de tipo Kondratieff, caracterizados por fases donde las preferencias de los ciudadanos oscilan entre el interés público y la búsqueda de la felicidad en la vida privada (Hirschman, 1982). Cualquiera que sea el modelo explicativo, es sorprendente como el discurso político y las justificaciones retóricas que se esgrimen por los hacedores de política económica no dejan de ser ecos o resonancias de modelos pretéritos que curiosamente fracasaron en forma contundente.



En este orden de ideas, consideramos que es más pertinente comparar el proyecto social del movimiento uribista con las experiencias de los gobiernos conservadores de Inglaterra y Estados Unidos. La verdad, existen isomorfismos sustanciales entre la plataforma económica del actual gobierno colombiano con el proyecto conservador que trataron de imponer Churchill y Thatcher en Gran Bretaña, y Reagan y los Bush en Estados Unidos. Esta analogía es la que explica el título de este trabajo. Se acude a la aguda crítica que hizo Keynes (1925) de la política monetaria del legendario Wiston Churchill, contenida en un breve artículo cuyo título es “Las consecuencias económicas de Mr. Churchill”. De otra parte, es necesario hacer referencia al impecable panfleto conceptual escrito por Nicholas Kaldor(1983) en el cual denunció con rigor y sarcasmo las falacias de la política económica de la Dama de Hierro, *The Economic consequences of Mrs. Thatcher*. Finalmente, para el caso de Estados Unidos, nos tenemos que apoyar en el excelente trabajo académico de Robert Pollin (2003) que se titula *Los contornos del declive*, pero que muy bien podría haberse publicado con el título “Las consecuencias económicas de Mr. Bush”.

Lo primero que nos debe llamar la atención son las condiciones en las cuales los representantes más emblemáticos del proyecto conservador del siglo XX llegan al poder. Churchill lo hizo luego de la Primera Guerra Mundial, cuando Inglaterra mostraba signos de clara debilidad para mantener su liderazgo como potencia mundial. Sesenta años después, en el mismo país, se repetía la historia. Las condiciones de la industria de Gran Bretaña eran deplorables, prácticamente se había perdido el liderazgo en varios sectores que otrora le garantizaron a los ingleses el liderazgo internacional, incluso se consideraba que la industria automotriz estaba *ad portas* de desaparecer. El producto real había disminuido de manera sostenida por varios años y el desempleo surgía sin dar signos de ceder. En medio de la decepción general, llega al poder un gobierno conservador.

En Estados Unidos, los gobiernos republicanos de Reagan y Bush I alcanzan el poder en medio de un profundo deterioro económico y crisis financiera. Hecho que se repite luego con Bush hijo, ya que en medio de las elecciones y antes del 11 de septiembre de 2001, la tasa de crecimiento del PIB fue negativa durante dos trimestres seguidos, mientras que el derrumbe del mercado accionario se registró al final del periodo de gobierno de Clinton. Cabe mencionar que todos los gobiernos tuvieron su propia guerra (Keynes, 1925; Kaldor, 1983; Pollin, 2003).

No es difícil entonces encontrar símiles con el triunfo del presidente Uribe. La economía colombiana sufrió en 1999 una aguda recesión difícil de superar y los diálogos de paz con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) terminaron en forma abrupta, mientras tanto los mercados financieros se desplomaron y las familias de las clases medias perdieron una parte



importante de su patrimonio. Las condiciones estaban dadas para que un candidato de mano de hierro lograra atraer el interés de los decepcionados ciudadanos, quienes se sumaron al proyecto conservador del *Estado comunitario*. Aunque es verdad que existen diferencias y matices de los diversos proyectos económicos, es posible identificar aquello que rechazaban y rechazan hoy los gobiernos mencionados. Se pretendió desmontar el “gran gobierno” y el consenso de posguerra, el cual fue expuesto con claridad por Keynes en 1944:

La experiencia de los años antes de la guerra ha llevado a muchos de nosotros, aunque a algunos un poco tarde, a mantener ciertas conclusiones firmes. Tres, en particular, son altamente relevantes a esta discusión. Estamos convencidos que, en el futuro, el valor externo de la libra estará conforme a su valor interno, definido por nuestras políticas domésticas, y no alrededor de otros rumbos. Segundo, intentaremos tener bajo control la tasa de interés doméstica, para mantenerla tan bajo para promover nuestros objetivos, sin interferencia de los flujos de capitales internacionales, o movimiento de monedas calientes. Tercero, mientras buscamos controlar la inflación, no acataremos la imposición de políticas deflacionistas desde fuera. En otras palabras, abjuramos de utilizar la tasa de interés del banco y la contracción de crédito para incrementar el desempleo como medio de ajustar nuestra economía doméstica acorde con los factores externos (citado por Kaldor, 1983).

Los argumentos económicos a favor del libre mercado al parecer han experimentado cierto grado de sofisticación, sin perder su obsesión retórica por mostrar las consecuencias benéficas para toda la sociedad. Durante el periodo de Churchill fue el dogma del patrón oro y la supuesta necesidad de llevar la libra esterlina a su nivel anterior a la guerra, lo que justificó una política dirigida a reducir los salarios por medio de un mayor desempleo. “La deflación no reduce los salarios automáticamente. Los reduce produciendo desocupación” (Keynes, 1925).

Los gobiernos de Reagan y Thatcher se escudaron en la ilusión de los incentivos y en la economía de oferta. Era necesario reducir los impuestos a los ricos y a los empresarios para que ellos impulsaran la economía con mayor inversión y empleo. El déficit fiscal debería reducirse y las empresas públicas privatizarse. Se consideraba que el Estado se comportaba como una familia, por tanto, si ésta gastaba más de lo que ganaba, tarde o temprano debía ajustar sus cuentas de lo contrario perdía su patrimonio. Nichollas Kaldor (1983) mostró lo absurdo que es comparar el ajuste de los gastos de una familia y del gobierno. Con toda claridad dicha analogía no deja de ser una falacia de composición. Si bien es cierto que cuando una familia reduce su gasto no ve afectado su ingreso, cuando el gobierno reduce el gasto público con relación a los impuestos, la demanda autónoma de la economía se reduce y con ella el ingreso nacional.



## 2.1 Afinidades Bush-Uribe

Durante los gobiernos de Bush II y Uribe, no se ha dicho nada nuevo. Bush ha buscado reducir los impuestos de los más ricos en varias etapas, incluyendo propuestas como el desmonte de la imposición sobre las herencias y los dividendos. También ha promovido devoluciones de impuestos a los consumidores más ricos y a las grandes empresas (Pollin, 2003). Uribe ha implementado políticas similares. En la última reforma tributaria se redujeron los impuestos a la renta y se otorgaron importantes beneficios a los empresarios. De igual manera, la ley 863 de 2003, determinó la devolución de dos puntos del IVA para compras con tarjetas de crédito (Junguito y Rincón, 2004).

De otro lado, la inflación se ha constituido en el objetivo más importante de la política monetaria, al punto que hoy día, los banqueros centrales (también los ex banqueros) insisten en que no existen costos de reducir la inflación, ya que los malestares de corto plazo se compensan sin problema en el largo plazo. Es un clásico *free lunch*. De hecho, el Grupo de Macroeconomía del Banco de la República (2006) insiste en la necesidad de

dar una mayor flexibilidad a ciertos mercados, en particular el laboral, ante los nuevos retos de una economía más globalizada y se hace indispensable preservar la independencia del Banco de la República como fundamento de la credibilidad que ha ganado la política monetaria.

Esta referencia a los mercados laborales flexibles y a la política monetaria es de alguna manera un acto fallido de los investigadores del Banco. Muestra sin quererlo que la desinflación no reduce automáticamente los salarios. Los reduce produciendo desempleo involuntario<sup>1</sup>.

Ahora bien, al igual que sus homólogos de los ochenta y de la ideología del Tesoro en la Inglaterra de entre guerras, los hacedores de política de Bush II y Uribe insisten en la ineficiencia de la acción pública, lo que justifica la nueva oleada de privatizaciones en el país. Es por lo demás irónico que los líderes conservadores de los siglos XX y XXI hayan terminado promoviendo un keynesianismo militar, es decir, un modelo de crecimiento jalonado por el gasto en defensa. En los círculos conservadores y económicos colombianos se sigue insistiendo en

<sup>1</sup> “Con su dependencia de la pura suerte, su fe en los ‘ajustes automáticos’ y su descuido general de los aspectos sociales, es su símbolo y un ídolo esencial de los que se encuentran en la sala de mandos de la máquina. Creí que ellos son inmensamente irreflexivos en su descuido, en su vago optimismo y en su confortable creencia de que nunca pasa nada realmente serio. Nueve de cada diez veces no pasa nada realmente serio: simplemente una pequeña calamidad a los individuos o a los grupos. Pero corremos un riesgo la décima vez (y además es estúpido) si continuamos aplicando los principios de una economía que se desarrolló sobre la hipótesis del *laissez faire* y la libre competencia a una sociedad que está abandonando rápidamente estas hipótesis” (Keynes, 1925).



que el origen de todos los males de la economía colombiana es el gasto público. Se dice que una reducción permanente de las transferencias y de los gastos es necesaria para que el sector privado pueda adelantar proyectos rentables y productivos, sin embargo, los analistas guardan un rotundo silencio en relación con las erogaciones que demanda el modelo de la seguridad democrática.

No se aclara porqué un gasto público es mejor que otro; ni tampoco si lo que se debe reducir es el nivel o su tasa de crecimiento. Sobre estos aspectos solo se esgrimen opiniones ideológicas o simples “habladurías”. Como observó Joan Robinson (1979):

El efecto inflacionario del gasto militar es mayor que el de otros desembolsos con fines productivos, ya que no se deriva ningún producto. Las inversiones reducidas y con un rendimiento rápido, dan un aumento del producto que contrarresta la inflación. Una inversión grande y con rendimientos lentos, como construir una presa que tarda cinco años en terminarse, es inflacionaria mientras está en proceso, pero cuando empieza a servir provoca de inmediato un incremento permanente de la corriente productiva. El gasto militar no eleva la producción susceptible de venderse, ni en el periodo corto ni en el largo.

Minsky (1994) concluía después de un agudo análisis sobre la evolución de la política económica desde los años treinta que

las experiencias de Reagan-Thatcher-Bush representan el segundo fracaso del modelo del *laissez faire*. Mostraron que el modelo de *laissez faire* del capitalismo no ha podido alcanzar los estándares de desempeño establecidos en los 1950s y 1960s.

Al parecer, los gobiernos de Bush II y Uribe son el tercer intento para establecer el modelo del *laissez faire*. Sin embargo, durante el segundo mandato de sus gobiernos se nota un cierto agotamiento de las políticas por la desigualdad y la liberalización de los mercados. El agudo déficit de cuenta corriente de Estados Unidos amenaza la estabilidad del ritmo de crecimiento, mientras que el déficit creciente en la cuenta corriente en Colombia indica que las altas tasas de crecimiento difícilmente se podrán mantener. En Estados Unidos, las iniciativas del gobierno de Bush se ven limitadas por la composición del nuevo Congreso. En Colombia los partidos de la coalición del gobierno siguen siendo mayorías, pero han perdido fuerza y legitimidad con el escándalo de la parapolítica. Tal vez las alternativas democráticas surjan de la crisis. Por ahora, solo trataremos de fundamentar de manera más rigurosa el caso colombiano con algunos ejercicios adicionales.



### 3. La política pública del gobierno de Uribe: una evaluación de su desempeño y paradojas

Aunque el proyecto del *Estado comunitario* debería haber hecho alguna referencia a las objeciones filosóficas que la corriente comunitarista norteamericana formuló en contra del liberalismo y del igualitarismo de Rawls, difícilmente se encuentra en los documentos oficiales una reflexión seria e informada sobre el particular. La verdad lo único que se conserva es la palabra que califica a los consejos comunales semanales que organiza el gobierno con la presencia del primer mandatario y su gabinete ministerial.

De todos modos, vale la pena por lo menos hacer claridad sobre la orientación abiertamente conservadora de algunos postulados comunitaristas. En efecto, el proyecto comunitarista niega los presupuestos ilustrados según los cuales los individuos son autónomos y libres de elegir sus planes de vida y su moralidad. También rechaza el principio que le otorga al ciudadano la libertad de desentenderse del Estado y de la comunidad a la cual pertenece, negando el derecho del individuo a cuestionar las relaciones que la rigen y la oportunidad de elegir metas y fines diferentes.

El comunitarismo considera que la felicidad del individuo es inseparable de su inmersión en la comunidad. Una de las principales funciones del Estado consiste en defender y promover únicamente los planes de vida y la moralidad consecuentes con los objetivos idiosincrásicos del “nosotros”. Por ejemplo, se cuestiona abiertamente la existencia de principios universales que podrían ser compartidos por personas racionales como lo es el “principio de justicia distributiva”, mientras que se premian los comportamientos virtuosos y las acciones que se ciñen a los mandamientos de la vida buena (Gargarella, 1999; Monsalve Solórzano y Cotes Roda, 1996).

Sin duda, tiene razón A. Gutman cuando afirma: “así como los viejos comunitaristas miraban a Marx, y su deseo de rehacer el mundo, los nuevos comunitaristas miran a Hegel, y su deseo de reconciliar a la gente con su mundo” (citado por Gargarella, 1999). No cabe duda que la política pública cumple con su papel mediático cada fin de semana, cuando se renueva la comunión de los individuos con la visión unívoca del mundo del presidente. En este sentido, el intercambio de regalos es el ritual comunitario que se superpone sobre el debate interesado en los espacios públicos naturales del Congreso y los ministerios.

No es entonces una sorpresa que la fusión de algunos ministerios haya permitido eliminar de la discusión pública los conflictos de intereses presentes en la sociedad. Es claro que la absorción del Ministerio del Trabajo por parte del Ministerio de la Protección Social, prácticamente eliminó toda la discusión sobre las instituciones y la regulación de los mercados laborales y los efectos de la llamada flexibilidad



laboral. Del mismo modo, se procedió con la política de la justicia y del medio ambiente. Las discusiones y las acciones para el mejoramiento y la provisión del bien público (ordenamiento de las instituciones judiciales y la conservación de los recursos y los ecosistemas) se subordinaron a los vaivenes de los intereses y los caprichos de los ministros de turno y del gobierno. Los ministros actúan como si pertenecieran a una gran familia, olvidándose en muchos casos que son expertos informados y que su función es velar por los intereses públicos del sector. La acción regulatoria de los ministerios ha ido perdiendo eficacia y la falta de competencia de los jefes de las carteras se revela cada vez que el presidente los cuestiona y les hace cambiar sus opiniones técnicas en cada consejo comunitario. El modelo, sin duda, ha tenido un efecto: el fortalecimiento de la figura presidencial. Para decirlo un poco metafóricamente, existe una especie de piel de zapa; mientras los ministros se desacreditan técnicamente, el presidente ensancha su popularidad.

Aunque la Constitución de 1991 le otorgó al Banco Central independencia del gobierno, algunos analistas informados consideran que la reelección presidencial amenaza la autonomía relativa y la llamada discreción restringida del sistema de inflación objetivo<sup>2</sup>. La presencia en la Junta Directiva del Banco de la República de personas muy cercanas al presidente y del Ministro de Hacienda ha introducido ruido a la coordinación macroeconómica. De todos modos aun ningún codirector del Banco Central ni el gerente han participado directamente en los Consejos Comunitarios. Sin embargo, se podría encontrar cierta laxitud de los directores de la política monetaria en los comentarios de los informes al Congreso y en los juicios que esgrimen para validar la sostenibilidad del *boom* económico con inflación de los precios bursátiles. Un banquero de banco central del siglo XXI no puede olvidar la llamada “exuberancia irracional” que caracteriza a los mercados financieros y de valores (Shiller, 2000).

Como lo reconocen los técnicos del Banco Central, la política monetaria ha sido expansiva durante los últimos años, especialmente entre 2003 y 2004, cuando la brecha del producto muestra un valor positivo (Echavarría, et ál, 2006). En otras palabras, las políticas fiscal deficitaria y monetaria expansiva han facilitado la recuperación económica y el dinamismo de los precios de los activos. A lo anterior se suman las expectativas revaluacionistas, que inducen reducciones de la tasa de interés y aumentos en los valores bursátiles. El Banco

---

<sup>2</sup> Sobre el particular vale la pena traer a colación las ideas de los dos teóricos monetarios más influyentes del siglo XX. Milton Friedman y Keynes. El primero insistió en la inconveniencia de otorgarle independencia o autonomía al Banco Central. Sostuvo que “el dinero es muy importante para dejarlo en manos de los banqueros centrales”. Irónicamente, Keynes defendió en 1932 la independencia del Banco Central y consideró que la conducción de la política monetaria debería dejarse en manos de los expertos. Sin embargo, era necesario un control democrático indirecto. El Congreso debería definir las metas y los banqueros centrales la técnica monetaria, es decir, los instrumentos y acciones.



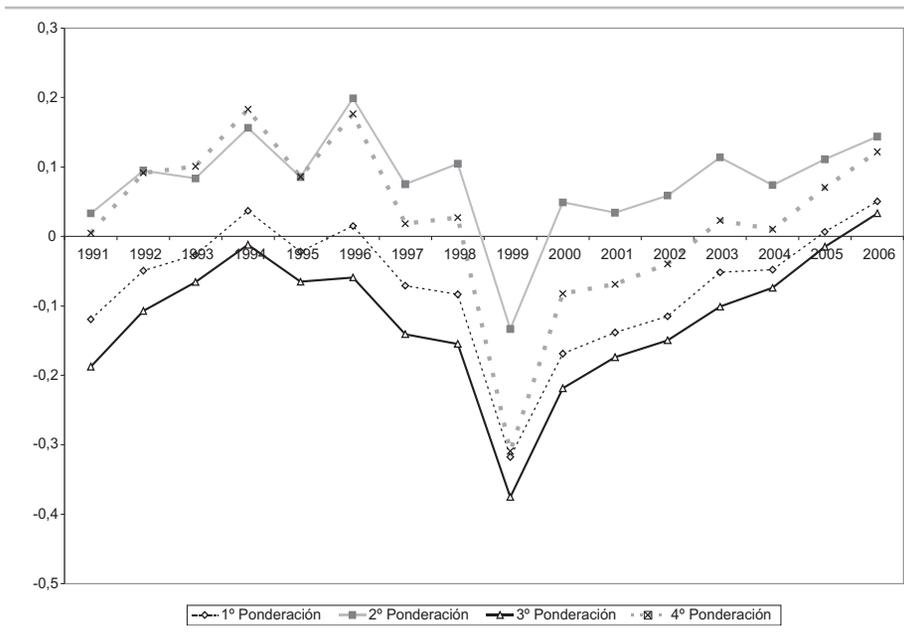
de la República sencillamente ha validado las apuestas, pues de manera sistemática interviene en el mercado para comprar dólares.

En este estado de expectativas optimistas y de creencias en milagros económicos, es importante evaluar el desempeño macroeconómico de la acción pública desde el punto de vista del bienestar social. En el Gráfico 1 se presenta un índice de desempeño macroeconómico (IMP) desarrollado por Setterfield (2006a) que permite hacer análisis comparativos intertemporales. El indicador incorpora un conjunto de variables que afectan directamente el bienestar de los ciudadanos. El índice se puede definir como:

$$IMP = f(\text{desempleo, inflación, crecimiento, desigualdad, inseguridad})$$

Se calculan cuatro versiones del indicador. Estas dependen de las ponderaciones que se le aplican a las variables que lo componen. La primera asume igual peso para todas las variables. La segunda refleja las visiones de las escuelas económicas keynesianas y clásicas, otorgándole un mayor peso a la desigualdad, al desempleo, a la inseguridad y al crecimiento. La tercera revela la valoración conservadora de los economistas a partir de información de Econlit;

**Gráfico 1.** Índice de desempeño macroeconómico. 1991-2006



**Fuente:** DANE, Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



de acuerdo con los “profesionales lúgubres” lo que más debe pesar en dicho índice es la inflación. La última presenta el indicador ponderado acorde con las preferencias de los ciudadanos que arrojan los estudios de felicidad.

Como se observa, el indicador es relativamente robusto a los cambios de ponderación; los patrones se mantienen aunque cambien de nivel. Se puede observar sin problema que el desempeño macroeconómico presenta importantes mejoras después de la aguda crisis de 1999, sin embargo, los niveles alcanzados en el periodo del presidente Uribe no se diferencian mucho con los que se registraron a mediados de la década de los noventa. Estos resultados, de alguna manera cuestionan el parte de victoria de quienes consideran que el gran logro de la década fue la reducción de la inflación, pues a pesar de los excelentes resultados, ello no se compadece con el deterioro de las otras variables.

De manera adicional, vale la pena resaltar, que mientras el índice que revela las preferencias de los ciudadanos ya alcanza valores mayores que cero a partir de 2003, el indicador que se construye a partir de la valoración de los economistas seguía siendo negativo. Al respecto se puede decir que las personas consideran que la situación ya ha mejorado respecto a la aguda recesión de 1999, a pesar de que la tasa de inflación se mantenga por encima de su valor objetivo de largo plazo (2%); por el contrario, los economistas consideraban que aún falta mucho por mejorar, y quisieran, en especial, reducciones mayores de la inflación. Esta diferencia si bien no es suficiente respaldo para cuestionar la función de bienestar social que maximizan los banqueros centrales, por lo menos pone en duda su papel de autoridad benevolente.

### 3.1 No solo de política monetaria vive la economía

Podría pensarse que los codirectores del Banco Central son agentes autointerés, y les preocupa apropiarse las ego-rentas que les reportan las bajas tasas de inflación ante la comunidad académica internacional. Al fin y al cabo, cuando los técnicos acuden a las reuniones internacionales para presentar sus trabajos, el centro de las discusiones en los corrillos de pasillo, sin duda, son los resultados de la gestión monetaria. Difícilmente, se encuentra a un grupo de técnicos del Banco Central discutiendo los costos del desempleo o la desigualdad. Más aun, en los documentos de los bancos centrales prácticamente no existen investigaciones que estimen lo que la sociedad pierde cuando la tasa de desempleo alcanza valores de dos dígitos, por supuesto, los estudios esotéricos de los costos de inflaciones de un dígito se realizan con regularidad.

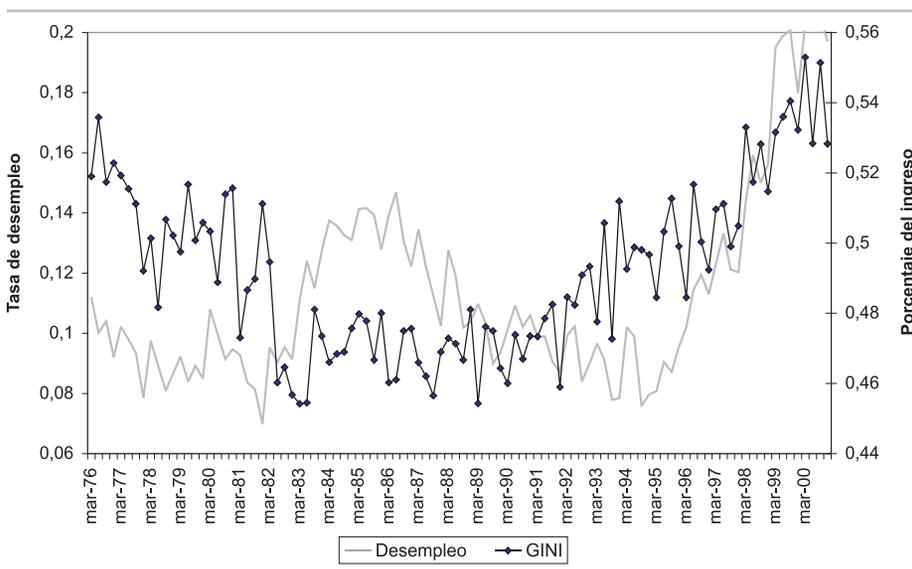
Si bien nuestro interés no es decirles a los banqueros centrales cómo hacer su trabajo, sí vale la pena sugerir indicadores que los forzaran a discutir de vez en cuando sobre los otros males que afectan en mayor medida a los



ciudadanos. Para ello es importante introducir nuevos conceptos y variables. En caso de que la tasa de desempleo y la desigualdad guarden entre sí una relación de largo plazo, se puede construir lo que algunos economistas heterodoxos llaman la “tasa de desempleo ética” que a diferencia de la NAIRU –un concepto excesivamente conservador–, la determina la sociedad política. La tasa ética se define como la tasa de desempleo que mantiene la desigualdad constante, es decir, que tasas superiores aumentan la inequidad y tasas menores la reducen (Galbraith, 1998). En el Gráfico 2 se muestra la evolución de la tasa de desempleo y de la desigualdad medida por el GINI entre 1976 y 2000.

Como se observa existe una correlación positiva entre las dos variables. Un ejercicio sencillo de cointegración muestra que las variables guardan una relación de equilibrio de largo plazo<sup>3</sup>. En este sentido, es posible, en principio, hacer una primera estimación de la tasa de desempleo ética para Colombia. En el Gráfico 3 se expone la relación entre la variación de la desigualdad y la tasa de desempleo. Se encuentra que la tasa de desempleo ética corresponde a

**Gráfico 2.** Desigualdad y desempleo. 1976-2000



**Fuente:** DANE, Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>3</sup> Se realizó la prueba de Engel y Granger (1987), aplicando el test de Phillips-Perron para diferentes especificaciones. Los resultados no se reportan pero se pueden solicitar a los autores.

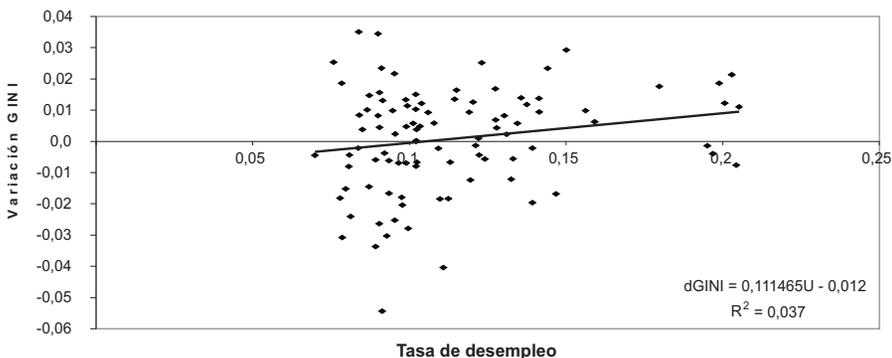


10%<sup>4</sup>. Es decir, que si la tasa de desempleo observada está por encima de dicho valor, la sociedad está incurriendo en mayores costos sociales en términos de desigualdad económica.

El paradójico resultado de un crecimiento alto y un aumento de la tasa de desempleo desdice de los discursos optimistas que consideran que “todo sucede de la mejor manera, en el mejor de los mundos posibles”. La filosofía del Dr. Pangloss les solicita de nuevo a los ciudadanos un crédito adicional para tolerar la mayor desigualdad, mientras se reduce la inflación y la tasa de desempleo se mantiene un punto por encima de la tasa ética de desempleo. En efecto, reducir la inflación no es un almuerzo gratis, ello implica un aumento del desempleo, y con ello una distribución más desigual del ingreso.

Ahora bien, no es aceptable considerar que la política monetaria no tiene nada que ver con los cambios en los precios relativos y sus efectos sobre el empleo. Se puede mostrar con rigor que el tipo de cambio real es una variable fundamental en los mecanismos de ajuste de los mercados laborales. Aunque existe literatura que muestra que una depreciación del tipo de cambio puede generar contracciones económicas (Díaz Alejandro, Carlos, 1963; Krugman y Taylor, 1978), también existen trabajos analíticos y econométricos que encuentran una relación negativa entre el desempleo y la tasa de cambio real (Frenkel y Ross, 2006).

**Gráfico 3.** Tasa de desempleo ética



**Fuente:** DANE, Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>4</sup> La regresión es la siguiente:  $dGINI = -0,012 + 0,11 * u + et$  con un  $R^2 = 0,037$  y un  $DW = 1,73$ .



En Colombia, el tipo de cambio se ha venido revaluando de manera persistente en los últimos años. Los trabajos técnicos no permiten determinar con certidumbre si dicho comportamiento obedece a dinámicas sostenibles. Lo que sí es cierto es que la competitividad externa y la producción nacional se han visto afectadas de manera negativa. Ello podría indicar que la política monetaria tiene alguna responsabilidad en el deterioro del precio de la divisa.

Una manera de mostrar alguna evidencia a favor de esta conjetura es descomponer los cambios del tipo de cambio real entre cambios de los precios transables y los no transables. En este documento se sigue a Engel (1999).

La tasa de cambio real es una medida del nivel general de precios de un país con relación al nivel general de otro. Así, la tasa de cambio real está dada por:

$$q_t = x_t + y_t \tag{2}$$

Donde,

$$\begin{aligned} q_t &= s_t + p_t^* - p_t \\ x_t &= s_t + p_t^{T*} - p_t^T \\ y_t &= \beta(p_t^{N*} - p_t^{T*}) - \alpha(p_t^N - p_t^T) \end{aligned}$$

$p_t$  es el logaritmo del índice general de precios,

$p_t^T$  es el logaritmo del índice de precios de los bienes transables,

$p_t^N$  es el logaritmo del índice de precios de los bienes no transables,

$\alpha$  es el tamaño que los bienes no transables toman dentro del índice de precios; estas variables son definidas para el país.

El asterisco representa las variables del país extranjero, siendo  $\beta$  el tamaño que los bienes no transables toman dentro del índice de precios del país extranjero.

Finalmente,  $s_t$  es el logaritmo del precio corriente doméstico de la moneda foránea.

La ecuación (2) indica que el logaritmo de la tasa de cambio real se puede descomponer en dos elementos: uno, es el precio relativo de los bienes transables entre los dos países,  $x_t$ ; otro, es la diferencia ponderada de los precios relativos de los bienes no transables a transables en cada país,  $y_t$ .

A partir de la desagregación anterior, Engel intenta resolver dos serios problemas existentes en los trabajos teóricos sobre la tasa de cambio real: primero,



muchos de estos trabajos analizan los cambios relativos de los precios de los bienes no transables a transables para un solo país, cuando es necesario estudiar cómo se mueven estos precios relativos entre un país y otro (es decir, dejan a un lado el componente  $y_t$ ). Segundo, algunos trabajos no comparan la contribución de los movimientos de  $y_t$  con la de los movimientos en  $x_t$  en la determinación de los cambios globales en la tasa de cambio real<sup>5</sup>.

El estudio intenta medir la significancia del componente de los bienes transables en la determinación de los movimientos de la tasa de cambio real de Colombia–Estados Unidos. Engel (1999) propone que el error cuadrático medio (ECM) del cambio en la tasa de cambio real es una medida comprensiva de los movimientos de las series. Así, el objetivo se puede describir en los siguientes términos: ¿Qué porción del ECM de los cambios en  $q_t$  es atribuible a los cambios en el ECM de  $x_t$ ? Huelga aclarar que para este cálculo se examinan los cambios y no los niveles de las series para garantizar que se trabaja con series estacionarias. El indicador se expresa formalmente:

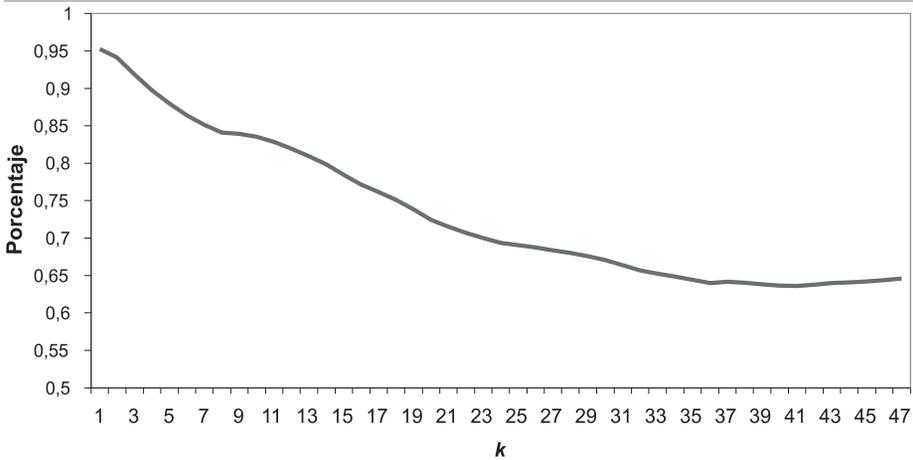
$$\frac{ECM(x_t - x_{t-k}) + E(x_t - x_{t-k})E(y_t - y_{t-k}) + COV(x_t - x_{t-k}, y_t - y_{t-k})}{ECM(q_t - q_{t-k})} \quad (3)$$

El Gráfico 4 contiene los resultados de calcular la descomposición de la ecuación anterior para el periodo comprendido entre enero de 1992 y febrero de 2007. El principal resultado que se encuentra es que el ECM de los cambios en los precios relativos de los bienes transables,  $x_t$ , explican en promedio el 73,32% del ECM de los cambios en la tasa de cambio real,  $q_t$ , cuando se calcula para un  $k=47$ , mientras que el ECM de los cambios en los precios relativos de los bienes no transables a transables en cada país,  $y_t$ , responden por el 26,68%. Se observa que, además, al incrementarse el horizonte temporal  $k$ , el poder explicativo de  $x_t$  desciende: antes de  $k=23$  explica al menos el 70% de los cambios y, después de este límite, explica al rededor del 65%. En conclusión, al igual que en la investigación de Engel referenciada, los movimientos de la tasa de cambio real se explican en su mayor parte por cambios en los precios de los bienes transables.

<sup>5</sup> Engel (1999, sec. IV) sostiene que al trabajar con estas series de datos existen al menos cuatro fuentes de problemas que generan serios inconvenientes sobre la calidad de los resultados alcanzados, a saber: primero, el IPP es una medida inexacta de los precios de los bienes transables, pues incluye algunos que no lo son; segundo, las series de IPP e IPC son calculadas por fuentes diferentes, cuyas metodologías pueden diferir en algún grado; tercero, la ecuación de  $y_t$  permite construir una medida precisa de la variable solo si el índice de precios agregado es un promedio geométrico de precios de los bienes transables y no transables, cuestión que no se cumple en el presente caso; cuarto, la descomposición de  $q_t$  en  $x_t$  y  $y_t$  puede generar complicaciones por causa de las correlación existente entre estas dos últimas variables



**Gráfico 4.** ECM de la tasa de cambio real  
Componente explicado por los precios de los transables



**Fuente:** Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

En este orden de ideas, no se puede descartar que la política monetaria y cambiaria tenga mucho que ver con lo que está pasando con los precios relativos, en la medida en que son los cambios en los precios de los bienes transables los que explican la mayor parte del porcentaje de la variación del tipo de cambio real. Por otra parte, es importante anotar que la tasa de cambio puede afectar la dinámica del empleo en el largo plazo en la medida en que influye en las decisiones empresariales en términos de elección de técnica y de asignación de recursos entre sectores productivos.

#### 4. La política fiscal deficitaria y expansiva: un keynesianismo liderado por el gasto militar y defensa nacional

Durante la década de los noventa se popularizó una hipótesis antikeynesiana que aducía que las contracciones del gasto público son expansivas, es decir, que la generación de superávit presupuestales promueve el gasto privado y el crecimiento económico. Si bien algunos estudios encontraron evidencias que respaldaban la conjetura, las conclusiones, en general, no se mantenían cuando se introducían pequeños cambios en los modelos económicos. En el mismo sentido, el llamado “nuevo consenso” de la política macroeconómica restableció la vieja idea de la ineficacia de la política fiscal. En este esquema el instrumento que se privilegia es la política monetaria. El modelo en términos sencillos cuenta con una curva IS definida en términos de



la brecha de producto, una curva de Phillips aceleracionista y una regla de Taylor para la tasa de interés. Los proponentes del modelo de inflación objetivo afirman que el manejo de la tasa de préstamos del Banco Central garantiza la estabilidad de precios y del producto. En este sentido, el papel de la política fiscal debe ser pasivo, lo que significa que las autoridades fiscales deben preocuparse por mantener el equilibrio presupuestal (Allsopp y Vines, 2000).

Esta degradación de la política fiscal macroeconómica a una especie de “austeridad victoriana” se justifica a partir de ciertas proposiciones no siempre respaldadas por los datos. Por ejemplo, es muy común encontrar en los discursos de los economistas ortodoxos argumentos que hacen referencia al efecto *crowding out* del gasto público y a la llamada equivalencia ricardiana. Últimamente se mencionan los inconvenientes de la prociclicidad del déficit fiscal y la inflexibilidad institucional del manejo de las variables fiscales. Autores poskeynesianos han puesto en duda todas estas afirmaciones.

En un serie de trabajos recientes se muestra que una regla tipo Taylor para la política fiscal funciona relativamente bien para alcanzar los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios (Setterfield, 2005; Goodley y Lavoie, 2007). De otro lado se considera que cuando el déficit fiscal se interpreta como la compensación de la deficiencia de la demanda privada, la política fiscal es un instrumento poderoso para afectar la actividad económica. El supuesto desplazamiento solo podría ocurrir si el Banco Central considera inapropiado el nivel de demanda y decide aumentar las tasas de interés de los créditos (Arestis y Sawyer, 2004).

La evidencia empírica colombiana parece respaldar las visiones heterodoxas. Los estudios que relacionan el déficit fiscal y las tasas de interés no encuentran correlaciones significativas entre dichas variables; aunque este resultado se ha interpretado en el sentido de la presencia de equivalencia ricardiana, lo que realmente revela es que el Banco Central se ha acomodado a la expansión fiscal.

De otro lado, un reciente estudio de Misas y Ramírez (2006) encuentra que el gasto público aumenta la probabilidad de que la economía se encuentre en la fase de *boom* económico. Es decir, que tal vez lo que existe es un *crowding in* del gasto público hacia la inversión privada. Del mismo modo se muestra que si la economía se encuentra en una fase recesiva un incremento del gasto público reduce la probabilidad de mantenerse en ella. Aunque las autoras no se atreven a ir más allá de reseñar los resultados econométricos, es evidente que la política fiscal cumple y debe seguir cumpliendo un papel contracíclico para lograr estabilizar una economía endógenamente inestable.



La hipótesis central de este acápite es que la política fiscal expansiva del presidente Uribe se puede caracterizar como un keynesianismo militar. Los objetivos de la seguridad democrática exigen un esfuerzo sostenido para mantener el incremento del gasto en defensa nacional. Ello implica que el gobierno está aumentando la demanda agregada de bienes y servicios y, de manera adicional, reduce directamente la oferta laboral al incorporar masas de jóvenes sin educación y de bajos ingresos al ejército y a la policía nacional. Aunque existen filtraciones de demanda que se pierden vía importaciones, no se puede negar que el efecto macroeconómico se ha reflejado en la tasa de desempleo. Sin embargo, el resurgir de la inflación devela la fragilidad de mantener el crecimiento con este tipo de gasto.

De hecho, en modelos de crecimiento harrodianos se puede mostrar que si el gasto militar y de defensa está creciendo a ritmos mayores que el PIB, a corto plazo operan los multiplicadores keynesianos, pero a largo plazo la tasa de crecimiento de la economía puede llegar a reducirse de manera permanente (Shaikh, 2006). No es una coincidencia que la expansión económica liderada por el keynesianismo militar de Bush y del presidente Uribe empiece a debilitarse en ambos países, y que el asomo de signos de ahogo del modelo los obligue tarde o temprano a cambiar su estrategia en Irak y Colombia.

Por supuesto, la política de seguridad democrática ha implicado un *crowding out* de otros rubros de gasto productivo. De hecho, la congelación de recursos por parte del Congreso de Estados Unidos, obliga al gobierno a promover de emergencia la reforma a las transferencias, es el último recurso con el que cuenta el Estado. El impuesto al patrimonio no es suficiente y las familias adineradas al parecer pueden estar llegando a un límite de su apoyo financiero voluntario al gobierno.

En este orden de ideas, caben las palabras del profesor Wray (2007) respecto al modelo de Bush en Estados Unidos:

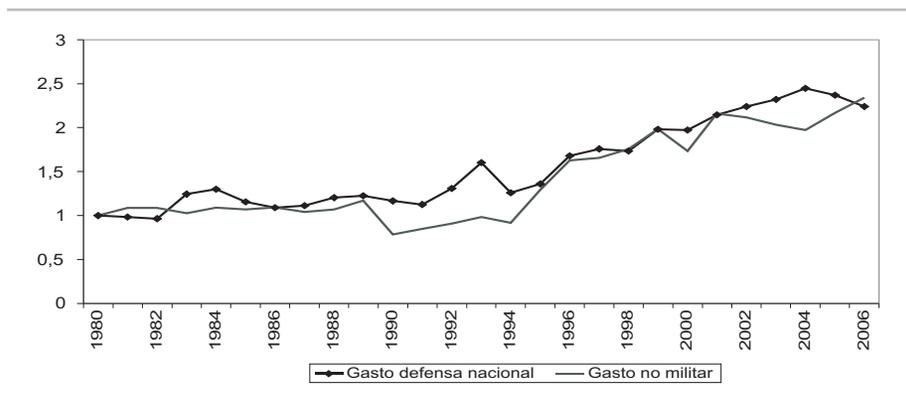
En verdad, la ideología neoconservadora ha jugado un papel importante en revertir el progreso alcanzado desde la segunda guerra mundial. Las políticas neoconservadoras premian a los privilegiados y penalizan a los pobres. Los ricos obtienen los cupos en las escuelas privadas bien financiadas; los pobres ven reducidos los recursos para sus escuelas públicas. Los ricos se apropian de los beneficios de las reducciones impositivas sobre las ganancias de capital y las herencias; los pobres tienen que pagar los altos impuestos locales y las contribuciones tributarias sobre sus salarios al gobierno federal. Las víctimas de Katrina son desalojadas en trailer mientras que Haliburtons obtiene contratos para reconstruir New Orleans como un paraíso para hombres de negocios adinerados. Obviamente, esta reducción del papel jugado por el gobierno mueve la economía de US en la dirección equivocada.



#### 4.1 Efectos macroeconómicos del gasto en defensa

En el Gráfico 5 se condensa la evolución del gasto público en defensa y del gobierno central neto de este rubro y de los intereses. El indicador que se utiliza es un índice que toma el valor de 1 en 1980.

**Gráfico 5.** Evolución del gasto de defensa y del gobierno central nacional



**Fuente:** DNP. Cálculos CID-Universidad Nacional de Colombia.

Las trayectorias del gasto de defensa nacional y de los otros gastos del gobierno nacional central netos de intereses son muy similares. Se pueden distinguir con claridad dos periodos en los cuales el gasto en defensa creció a ritmos mayores. El primero se presentó durante el mandato del presidente Gaviria y el segundo durante el primer mandato del presidente Uribe. En ambos periodos se buscó fortalecer la seguridad nacional, sin embargo, el objetivo explícito de combatir el terrorismo por medio de la acción militar solo se hizo manifiesto en la agenda programática del presidente Uribe. Es importante anotar que en los cálculos no se incorporaron los recursos del Plan Colombia y otras donaciones que se han destinado al combate de los grupos al margen de la ley y del narcotráfico. Aunque la evaluación detallada de la política de la seguridad democrática escapa a los objetivos de este artículo, sí es posible realizar algunos ejercicios preliminares que permitan determinar los efectos macroeconómicos del gasto en defensa.

En primer lugar, el gasto en defensa nacional hace parte del componente autónomo de la demanda agregada, por tanto en un contexto de exceso de capacidad instalada y expectativas limitadas, un incremento de este rubro puede inducir aumentos en el producto y el empleo. También se pueden presentar



desequilibrios en la cuenta corriente y en el balance fiscal si, por ejemplo, las importaciones aumentan y los nuevos ingresos tributarios no compensan el aumento inicial del gasto. Estos resultados se pueden considerar desde el punto de vista de corto plazo, sin embargo, a largo plazo, los efectos pueden ser negativos.

Como se anotaba, a partir del modelo simple de Harrod para una economía abierta, se puede mostrar cómo la dinámica de crecimiento puede verse interrumpida si el gasto público militar crece a tasas mayores que el PIB. Al introducir unas variaciones sencillas al modelo de Shaikh (2006), se puede derivar la tasa de crecimiento garantizada, es decir, la tasa que permite que la economía transite sobre una senda de equilibrio, tal que la demanda agregada y el crecimiento de la capacidad productiva se hacen mutuamente compatibles. La ecuación es la siguiente:

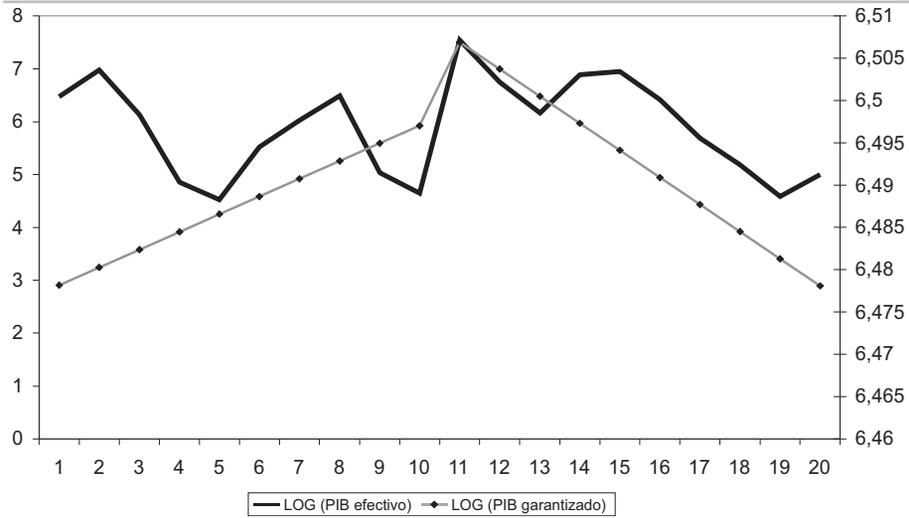
$$G_w = [s_{priv}(1 - \theta) + (\mu - g_{iNM} - gm_t) + (1 - x_t)]R \quad (4)$$

Donde,  $G_w$  es la tasa de crecimiento garantizada;  $s_{priv}$  es la tasa de ahorro privado;  $\theta$  es la tasa tributaria;  $\mu$  es la propensión a importar;  $g_{iNM}$  es el gasto público no militar;  $gm_t$  es el gasto de defensa nacional;  $x$  es la participación de las exportaciones en el PIB;  $R$  es la productividad media del capital.

A partir de la información de cuentas nacionales y fiscales se calcularon los parámetros para la economía colombiana. Se tomó como punto de referencia el año 2005. Luego se estimó la tasa de crecimiento garantizada para un horizonte de veinte años y se asumió que en el periodo 11 el gobierno aumentaba el gasto de defensa nacional de manera permanente de 4% del PIB a 6% del PIB.

También se calculó la tasa de crecimiento observada introduciendo choques aleatorios a la economía. Los resultados se reportan en el Gráfico 6. Como se puede observar, la economía oscila alrededor de su tasa garantizada hasta el periodo 11, allí se produce el choque fiscal exógeno, que hace que la economía salte a un nivel superior, es decir, opera el multiplicador keynesiano, pero luego se produce un reversión en la tasa de crecimiento y la economía empieza a oscilar alrededor de una tasa garantizada menor. Este ejercicio es interesante, en la medida en que revela que existen restricciones reales sobre las trayectorias de cierto tipo de gastos. Por supuesto, se requieren análisis más detallados y rigurosos que permitan definir con mayor precisión las condiciones de frontera para la política de gasto público de defensa.

Aunque existen otros aspectos de sumo interés sobre las finanzas públicas que merecen la atención y el análisis riguroso como, por ejemplo, la reforma tributaria y sus efectos sobre el balance del gobierno central y la equidad, se cuenta ya con una serie de estudios que han abordado el tema, si bien

**Gráfico 6.** Tasa de crecimiento garantizada

**Fuente:** DNP. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

no directamente, por lo menos han llamado la atención sobre la necesidad de una reforma tributaria estructural (Bird, Poterba y Slemrod, 2006). De allí que para finalizar este capítulo, se reincidirá en el conocido problema de la sostenibilidad de la política fiscal.

#### 4.2 ¿Es sostenible la política de seguridad democrática?

Aunque muchos analistas siguen insistiendo en la vulnerabilidad fiscal originada en la dinámica de la deuda, sorprende que no hagan referencia a un indicador esencial en el marco contable ortodoxo de la restricción presupuestal intertemporal. Este olvido es extraño pues la interpretación que se hace del indicador de la razón de la deuda sobre el PIB deja de ser relevante cuando la tasa de crecimiento real es mayor que la tasa de interés real de la deuda.

Durante los años 2004 y 2005 se encuentra que el indicador *ex post* ( $r-g$ ), la tasa de interés real neta de la tasa de crecimiento es negativo. En efecto, para 2004 fue de -0,4 y para 2005 de -2,1, bajo estas condiciones “no existe restricción presupuestal”<sup>6</sup>. Por supuesto, algunos dirán que dicho

<sup>6</sup> Véase las tablas finales de datos e indicadores en el trabajo del Grupo de Macroeconomía del Banco de la República (2006).



resultado es coyuntural y que no puede perdurar. Aunque el argumento tiene algo de validez, lo cierto es que las tasas de interés son bajas porque la autoridad monetaria así lo ha determinado, es decir, que si el Banco Central mantiene una política de bajas tasas de interés y la economía mantiene ritmos de crecimiento modestos pero sostenibles, los déficits no serán problema, por lo menos eso es lo que dice el marco intertemporal ortodoxo de la restricción presupuestal del gobierno.

Ahora bien, nuestro interés por ahora es evaluar si la política de la seguridad democrática es sostenible a mediano plazo. Para ello, se utilizaron los instrumentos convencionales con el fin de derivar un indicador calculable que permita determinar si es necesario ajustar la política de gasto en defensa, o por el contrario ésta transita por sendas consistentes en forma intertemporal. A partir de la restricción presupuestal intertemporal de gobierno y haciendo algunas elementales operaciones de álgebra, se llega al indicador “gasto de defensa sostenible”. La relación formal es la siguiente.

$$d^* = \left[ \int_0^{\infty} (t - g_{NM}) e^{-(r-\theta)s} ds - b_0 \right] (r - \theta) \quad (5)$$

Entonces, se puede definir el indicador  $d^* - d$ , donde  $d^*$  es el gasto en defensa que cumple con la condición de sostenibilidad y  $d$  es el gasto corriente que se requiere para el programa de la seguridad democrática. El indicador  $g_{NM}$  es el gasto del gobierno central nacional sin el gasto en defensa. Si  $d^* - d < 0$ , se puede concluir que el gobierno no podría asumir todos los costos, excepto si está dispuesto a reasignar gasto, a incrementar impuestos o a endeudarse interna o externamente incumpliendo la condición de sostenibilidad.

Como debe quedar claro de la ecuación, para determinar  $d^*$  se requiere información de la tasa de interés real, la tasa de crecimiento del PIB y los flujos de las cuentas fiscales para horizontes de tiempo futuros infinitos. Esta exigencia de información obliga a diseñar indicadores de tiempo finito. Al suponer que se quiere determinar el nivel del gasto de defensa  $d^*$  constante sostenible para “ $n$ ” años. La idea entonces es que para trayectorias de  $t$ ,  $g_{NM}$  el nivel de  $d^*$  garantice que la razón deuda al PIB después de “ $n$ ” años sea igual al saldo de deuda inicial, es decir,  $b_0$ . Al utilizar el mismo esquema contable, se llega finalmente a la expresión siguiente:

$$d_n^* = \left[ \left(1 - e^{-(r-\theta)n}\right)^{-1} \int_0^n (t - g_{NM}) e^{-(r-\theta)s} ds - b_0 \right] (r - \theta) \quad (6)$$

Si “ $n$ ”,  $r$  y  $\theta$  son pequeños,  $d_n^*$  es aproximadamente igual al valor promedio de los superávit primarios (sin descontar el gasto de defensa) durante los “ $n$ ” periodos menos el saldo de la deuda como porcentaje del PIB multiplicada por la tasa de interés real neta de la tasa de crecimiento del producto. Para



realizar un ejercicio preliminar, se utilizan proyecciones sobre las variables fiscales y reales del Grupo de Macroeconomía del Banco de la República para el periodo 2006-2011. La proyección del gasto en defensa como porcentaje del PIB se obtuvo como un promedio móvil (Cuadro 1).

Como lo muestra el cálculo, el gasto público de defensa sostenible exige una reducción de cerca de 2% del PIB en relación con su valor de 2005 de 4% del PIB, es decir, para mantener la sostenibilidad fiscal sin hacer cambios bruscos en otros rubros del presupuesto es necesario un ajuste en los recursos de la seguridad democrática. Por supuesto, se considera que el gobierno no contempla una decisión de este calibre. La verdad, lo más probable es que acuda a nuevas reformas tributarias para demandar esfuerzos adicionales en términos del impuesto al patrimonio. De hecho, se requeriría que se implemente como un impuesto permanente. También se podrían contemplar cambios en la tributación a los dividendos, ya que los argumentos que se esgrimieron para eliminar la doble tributación nunca se cumplieron.

El gobierno tiene alternativas viables y eficientes para fondar las erogaciones de la política de seguridad democrática, no es necesario seguir acudiendo a la reducción del gasto social y productivo del país. Finalmente, es importante decir al respecto que los recursos de donaciones provenientes del Plan Colombia pueden relajar la restricción intertemporal del gobierno, sin embargo, no resuelven el problema financiero.

**Cuadro 1.** Ejercicio de sostenibilidad del gasto de defensa

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
Tasa real de interés	8,6	5,1	6,4	9	6,3	5,5	6,8
Crecimiento PIB	6,8	4,5	4	4	4	4	4,6
Déficit primario	3,1	3,2	3,4	3,3	3,2	3,5	3,3
$d^*$	2%						

**Nota:** El déficit primario se obtiene sin descontar el gasto de defensa nacional.

**Fuente:** Grupo Macroeconomía Banco de la República (2006). Cálculos del CID, Universidad Nacional de Colombia.

## 5. La política monetaria: ¿cuál es la inflación objetivo para una economía emergente?

La política de inflación en Colombia, al igual que muchos otros bancos centrales en América Latina, ha seguido el nuevo consenso conocido como inflación objetivo. Dicho enfoque ha nacido de la interacción entre la práctica seguida por los bancos centrales y los esfuerzos teóricos por incorporar dicha



práctica en forma consistente en el marco teórico de la nueva macroeconomía keynesiana. Para el caso colombiano, dicho modelo se adoptó definitivamente luego de la liberalización de la cuenta de capitales y la adopción de un régimen de tasa de cambio flexible en septiembre de 1999.

Existen tres elementos comunes en la política monetaria adoptada: el primero es la búsqueda de la estabilidad de precios como el principal, sino el único objetivo de un banco central independiente. El segundo hace referencia a que la inflación es siempre un fenómeno de la demanda, los cambios de precios derivados del lado de la oferta son transitorios, como recientemente se ha argumentado con respecto al aumento estacional del componente de alimentos y del incremento de precios de la carne. El tercer elemento común consiste en que la política monetaria es neutral a largo plazo.

Sin embargo, asumir el modelo de inflación objetivo en la práctica implica, a su vez, asumir la existencia de ciertos supuestos económicos como la existencia de rigideces de precios, es decir, los precios son fijados en el lado de la oferta por parte de los productores, siguiendo una cierta estructura de determinación de precios. Un segundo supuesto no menos crucial, es la relación entre los costos laborales unitarios y la brecha de producto. Estos dos supuestos, son básicos para la derivación de la nueva curva de Phillips. La curva de Phillips, la curva IS y la regla de política de tasa de interés, conforman la estructura básica del modelo de inflación objetivo.

El último elemento de discusión es si la cantidad de dinero aumenta o disminuye de manera consistente con los cambios en la tasa de interés o si su comportamiento es independiente de la regla monetaria. Para el caso colombiano, el Emisor aumentaba o disminuía la cantidad de dinero siempre y cuando no vaya en contravía con su política de estabilidad de precios, lo que significa que solo modificaba las tasas de interés si percibía que había cambios en las expectativas de inflación y afectaba el crecimiento de los medios de pago, siempre y cuando no interfirieran con su política de tasa de interés o de inflación, es decir, siempre y cuando existieran expectativas de inflación a la baja. Sin embargo, para contrarrestar presiones de excesos de liquidez sobre la inflación, el Banco de la República decidió volver a utilizar los encajes marginales sobre las cuentas corrientes, así como tomar medidas alternas sobre la entrada de capitales que permitan contener la revaluación sin necesidad de hacer compras de dólares a través de una expansión de la cantidad de dinero.

Varias preguntas surgen en el actual contexto. ¿La inflación es exclusivamente un fenómeno de demanda, más aún cuando se está suponiendo de manera implícita que los precios son fijados por parte de los productores? ¿Existe algún costo de adoptar una política de inflación objetivo? ¿Cuál es el efecto de

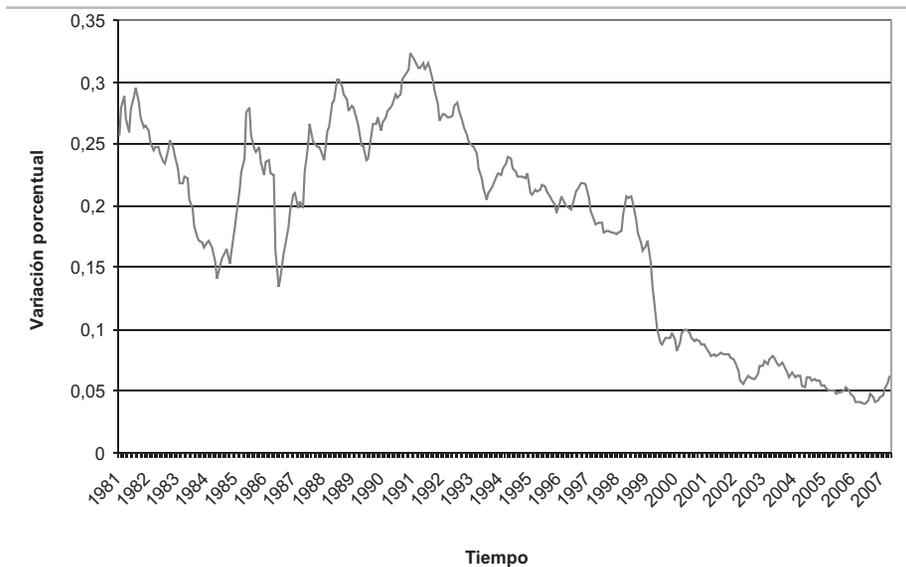


la política de inflación objetivo sobre la distribución del ingreso? ¿Cuáles son los costos de una política de inflación objetivo?

Si se analiza el comportamiento de la inflación antes y después de la adopción de una política monetaria de inflación objetivo, se observa que la inflación empezó a disminuir mucho antes de la implementación del modelo. En efecto, la reducción de la inflación durante la primera parte de la década de los noventa, como se muestra en el Gráfico 7, coincidió con el proceso de apertura económica. Esta dinámica de reducción de precios fue el resultado de mejoras tecnológicas y fue prácticamente un fenómeno mundial.

De manera que la dinámica decreciente de la inflación es anterior a la implementación y posterior consolidación de la política monetaria de inflación objetivo. Más aún dicha reducción coincide con el crecimiento de la economía durante los primeros años de la apertura económica y su mayor reducción está asociada a la recesión de 1999. En efecto, la meta de inflación del Banco de la República en el momento de implementar el modelo de inflación objetivo era de 15% y como se sabe, en los años anteriores nunca había cumplido con la meta que se fijaba y siempre había estado por encima. En el momento de adopción del modelo, la inflación fue de 9,2%, es decir, 6% de la reducción de la inflación para el año 1999 se podría atribuir a la recesión, más cuando el modelo se implementó solo en septiembre de dicho año.

**Gráfico 7.** Tasa de inflación 1981-2007 (enero)



**Fuente:** DNP. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



Si se hace explícito el supuesto de rigideces de precios, es decir, que las empresas siguen un mecanismo de fijación de precios, se debería analizar el comportamiento de los precios de los insumos y de los salarios. Esto muestra la relevancia del análisis de la inflación por parte de la oferta. Además, el supuesto de rigideces de precios fue el punto de partida para la construcción de un modelo keynesiano en el que la política monetaria fuera relevante, tuviera efectos reales sobre el producto y formara parte de los microfundamentos sobre los que está basado el modelo de inflación objetivo.

### 5.1 Inflación y materias primas

Si en algo coinciden el nuevo modelo keynesiano y los modelos poskeynesianos, es en que la dinámica de la inflación se explica desde el lado de la oferta, a partir de los costos de producción y no como un problema de la demanda. En efecto Woodford (2003), Sborbone (1998,2003), Davidson 1982, Weintraub (1977), muestran cómo la dinámica de la inflación se explica empíricamente a partir de las variaciones de los costos laborales unitarios promedio. Mientras que para los nuevos keynesianos, los *shocks* de oferta son transitorios, en la medida en que están asociados con la brecha de producto, para los poskeynesianos, los cambios son más permanentes y están asociados a los costos de producción.

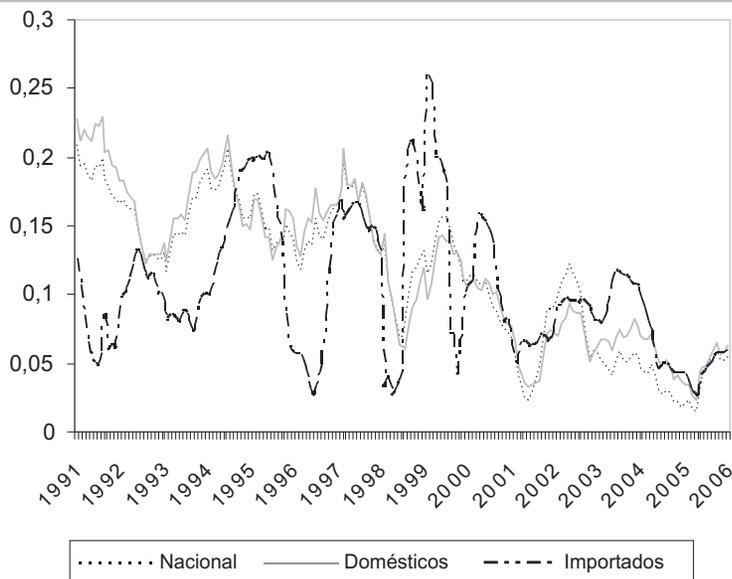
Más aún, el modelo keynesiano explica la dinámica de la inflación sin hacer ninguna referencia a la demanda agregada, es decir, a la expansión del consumo, el gasto o la inversión agregada. Sin embargo, el modelo de inflación objetivo supone que existe una relación entre los costos marginales y la brecha de producto, de manera que esta brecha es considerada como una estadística esencial y una variable proxy de los costos marginales, de manera que la inflación es explicada únicamente por presiones de la demanda a través de la brecha de producto y los *shocks* de oferta son transitorios.

Un análisis del comportamiento del índice de precios al productor (IPP), muestra que el componente doméstico explica el comportamiento del índice total, mientras que el de insumos importados tiene un comportamiento más volátil, aunque su tendencia ha sido decreciente. El Gráfico 8 ilustra el comportamiento del índice total, del componente doméstico y del importado.

El Gráfico 9 presenta el comportamiento de la inflación y la variación de los costos de las materias primas, tomando como proxy la variación del IPP total. Como se ha mostrado en otros estudios, durante la década de los noventa, cuando la mayoría de los países adoptaron los modelos de inflación objetivo, en todas las economías se registró una reducción tendencial de la inflación

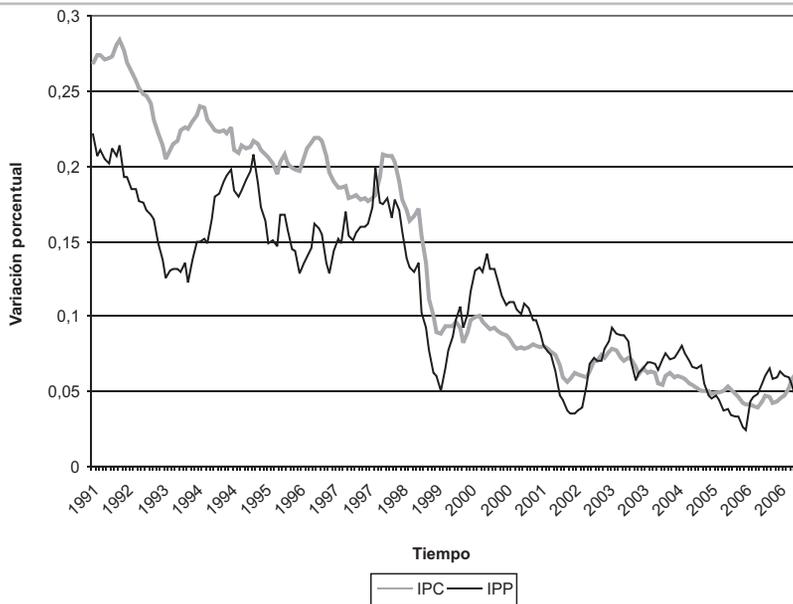


**Gráfico 8. IPP total y por componentes (diciembre)**



**Fuente:** Banco de la República. Cálculos CID.

**Gráfico 9. Inflación e inflación de materias primas (trimestres 1991-2006)**



**Fuente:** DNP. Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



debido a mejoras generalizadas en el progreso técnico que fueron anteriores e independientes al modelo de inflación objetivo.

Es claro que el comportamiento de los precios al productor predice el comportamiento de la inflación un trimestre antes. Es importante observar, que el cambio de tendencia en los costos de las materias primas se presenta en marzo de 2006 y empieza a disminuir en diciembre de 2006, de manera que no es posible predecir un cambio de tendencia en el crecimiento de la inflación. En efecto como lo muestran los datos del índice de precios al productor de abril de 2007, la inflación de materias primas empezó a disminuir en diciembre y ya en mayo se situó por debajo del 5%, de manera que la inflación empezará a disminuir y hacia el segundo semestre se situará cerca del 5% y muy por debajo de ese nivel debido a las medidas adicionales e innecesarias que ha tomado el Banco de la República en lo corrido del año y que deteriorarán el crecimiento económico. Al parecer el mejor predictor de la inflación esperada es la inflación de materias primas, con un rezago de algo más de un trimestre.

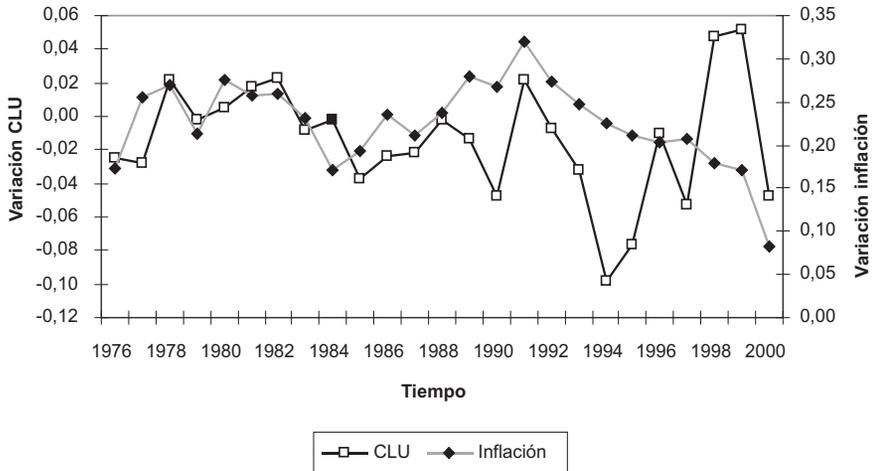
## 5.2 Inflación y costo laboral unitario

La literatura sobre dinámica de la inflación y precios rígidos expresa que la inflación depende de los valores esperados descontados de los costos nominales marginales y los márgenes sobre costos, bajo el supuesto que el trabajo es el único insumo de la producción. De manera que las fluctuaciones en el costo marginal promedio predice los cambios en el nivel general de precios.

Como variable proxy de los costos marginales nominales se utilizan los costos laborales unitarios promedio, es decir, el cociente entre los salarios reales y la productividad laboral. El Gráfico 10 se refiere a la relación entre las variaciones de la inflación y la tasa de crecimiento del costo laboral unitario.

Con excepción de la variación del costo laboral unitario durante la segunda mitad de la década de los noventa, la inflación y el crecimiento de este costo parecen tener un comportamiento similar. En particular, antes de la adopción del modelo de inflación objetivo, el costo laboral unitario disminuye junto con la inflación durante la primera parte de los noventa. Los dos picos atípicos durante la segunda mitad de los noventa se deben a la caída en el producto real en el año 1997 debido a la crisis política del gobierno Samper y la recesión de la economía durante 1999 y 2000.

Más aún, antes de la década de los noventa, el CLU sigue con un rezago con respecto al comportamiento de la inflación, lo que es razonable en la medida en que los salarios se ajustaban de acuerdo con la inflación pasada.

**Gráfico 10.** Inflación y costo laboral unitario

**Fuente:** DANE, CEGA. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

A continuación se presentan los resultados de un modelo econométrico básico en el que se muestra la relación entre la inflación, el precio de las materias primas (IPP) y el costo laboral unitario. La regresión registra que un incremento del 1% del CLU aumenta la inflación en 0,5% aproximadamente. Para el ajuste de la inflación se tuvo en cuenta una variable dummy que capturara las dos recesiones de los noventa, la recesión del “elefante” y la recesión general de 1999 (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Inflación como variable dependiente

Variable	OLS	Robusta	OLS	Robusta	OLS	Robusta	OLS	Robusta
CLU	0.234 (0.82)	0.131 (0.47)	0.385 (1.28)	0.288 (1.01)	0.419 (1.39)	0.301 (1.05)	0.659 (2.16)	0.495 (1.83)
Constant	0.229 (21.41)	0.231 (22.05)	0.234 (21.09)	0.238 (22.68)	0.235 (21.35)	0.239 (22.86)	0.243 (22.09)	0.245 (25.22)
Dummy 98			-0.074 (-1.39)	(dropped)				
Dummy 99					-0.084 (-1.60)	(dropped)		
Dummy 98-99							-0.100 (-2.58)	-0.095 (-2.76)
F	0.67	0.22	1.31	1.01	1.63	1.11	3.75	3.9
R <sup>2</sup>	0.028		0.106		0.129		0.2543	
Observ.	25	25	25	25	25	25	25	25

t-estadístico señalado entre paréntesis.

**Fuente:** elaboración con base en estimaciones de los autores.



### 5.3 Modelo VAR para la inflación

En general los datos anuales muestran un buen ajuste en términos de inflación y CLU. Sin embargo, se utilizaron datos trimestrales desde 1994 y se estimó un VAR estructural para la inflación anual, la variación del IPP anual y la variación de los CLU anual. Los resultados son expuestos en el Cuadro 3. El Gráfico 11 ilustra el impacto de los *shocks* de oferta del IPP y del CLU sobre la inflación.

**Cuadro 3.** Modelo VAR

	CLU	IPP	IPC
CLU <sub>t-1</sub>	0.617 (0.102) {0.000}	0.001 (0.001) {0.376}	-0.001 (0.001) {0.296}
IPP <sub>t-1</sub>	4.517 (8.342) {0.588}	0.778 (0.119) {0.000}	0.058 (0.062) {0.350}
IPC <sub>t-1</sub>	5.262 (6.900) {0.446}	0.120 (0.098) {0.223}	0.937 (0.051) {0.000}
Dummy	3.475 (1.123) {0.002}	-0.019 (0.016) {0.225}	-0.012 (0.008) {0.164}
Constante	-2.421 (0.606) {0.000}	0.012 (0.009) {0.168}	-0.003 (0.005) {0.440}
z	1.6822	1.2935	1.0377

#### Matriz de impactos identificados de largo plazo

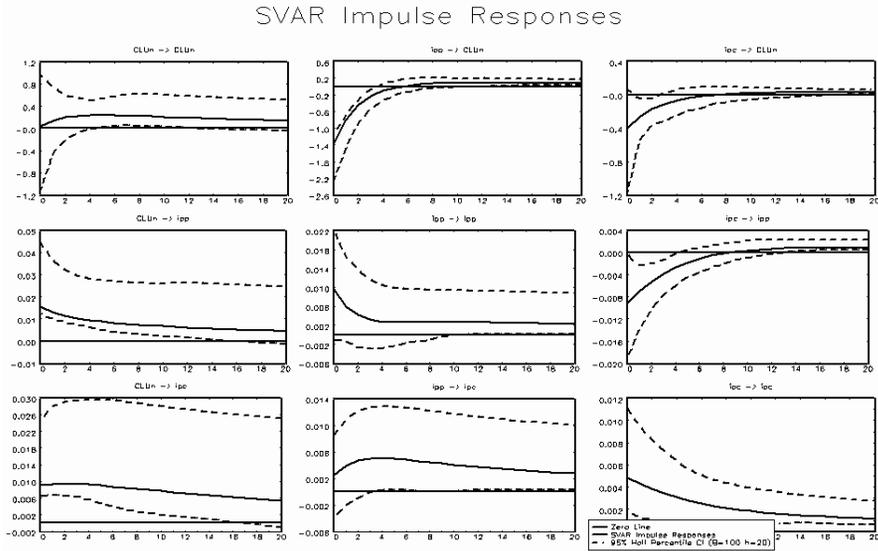
	CLU	IPP	IPC
CLU	7.513	0.000	0.000
IPP	0.275	0.125	0.000
IPC	0.301	0.152	0.076

**Fuente:** elaboración con base en estimaciones de los autores.

En primer lugar, el impacto de la inflación sobre el IPP y el CLU es transitorio. En segundo lugar, las variaciones del IPP sobre la inflación son positivas y parecen tener un comportamiento más permanente en el tiempo. De igual manera, las variaciones de los CLU tienen efectos positivos y permanentes sobre la



**Gráfico 11.** Inflación y costo laboral unitario



**Nota:** esta es una imagen tomada de su original.

**Fuente:** elaboración con base en estimaciones de los autores.

inflación, con una persistencia de más de dos años. Es así que una buena variable proxy de la inflación, son los costos de materias primas y los laborales.

Si bien la inflación es considerada como un objetivo deseable para una economía, no es garantía de crecimiento sostenible. Más aún, si para países de ingresos bajos, la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) es mantener una inflación de máximo 15% con tal de lograr tasas moderadas de crecimiento, ¿por qué Colombia debe tener una meta de inflación de largo plazo de 2%? ¿Esta meta surge de las predicciones sobre expectativas de inflación o es un objetivo que se han trazado las directivas del Banco de la República?

Es difícil pensar que la economía está creciendo por encima de su producto potencial cuando la capacidad utilizada no sobrepasa el 80%, hay altas tasas de desempleo y se ha estado recuperando de una recesión. De manera que la receta sea subir las tasas de interés en forma reiterada a costa de desacelerar el crecimiento económico, no parece ser una solución acertada para una economía que debe crecer de manera sostenida y buscar reducir el desempleo. Lo único que se estaría jugando el Banco en este año 2007 es su credibilidad y la del modelo de inflación objetivo para controlar la inflación, pues el modelo ha funcionado durante y luego de una recesión.



Más aún, si los *shocks* de oferta que afectan la inflación no son transitorios, las metas del Banco deberían corresponder a los nuevos ajustes estructurales de la economía, y sus metas deberían ser acordes con estos ajustes estructurales. Una inflación de un dígito es una meta deseable a corto plazo, a largo plazo una meta de inflación alrededor del 5% puede ser una meta objetivo que no mine la credibilidad del Banco y permita de manera indirecta no frenar los períodos de crecimiento de la economía.

Una solución de flexibilización de los salarios cuando las empresas tienen capacidad para fijar precios como un margen sobre los costos, es una política que afecta negativamente la participación de los salarios en el ingreso. Una flexibilización salarial en la que los ajustes salariales son a la baja, frente a un poder de mercado de los empresarios para ajustar los márgenes, aunado con políticas fiscales de reducción de impuestos, tiene efectos distributivos negativos para los asalariados. Como lo muestran Rochon y Rossi (2006) la participación de los salarios se ha reducido en la mayoría de los países desarrollados donde se ha implementado el modelo de inflación objetivo.

Una vez la economía ha empezado a crecer, los empresarios tienen posibilidades de aumentar los márgenes de ganancia para incrementar sus beneficios o financiar futuras expansiones, mientras que los trabajadores presionarán por mejores salarios, que en el agregado generará una mayor demanda. Es importante preguntarse si las recientes presiones inflacionarias están asociadas o no a esta puja distributiva antes de implementar medidas de política que produzcan una desaceleración del crecimiento económico.

En esta perspectiva, es claro que el Banco de la República y los bancos centrales en general, no deben imponerse sus propias metas, de manera que se conviertan en juez y parte. El Legislativo, en coordinación con el Banco de la República deberían imponer la meta de inflación y de crecimiento y este último debería cumplirla, manteniendo su independencia y sin caer en sesgos inflacionarios.

## 6. Los patrones de crecimiento de la economía colombiana: una mirada a la coyuntura reciente

La ciencia avanza mediante un mecanismo de corrección de errores. Los científicos aprenden de las equivocaciones y ajustan sus modelos y teorías de manera recursiva y racional. Aunque un error en un teorema puede sobrevivir por cien años, una vez se descubra la inconsistencia y se corrijan las pruebas, los nuevos libros de texto se corrigen y las nuevas generaciones de científicos se forman con la teoría correcta.



En la economía aplicada al parecer se actúa de una manera diferente. Los macroeconomistas del Banco de la República y del Departamento Nacional de Planeación siguen utilizando herramientas que carecen del más mínimo rigor conceptual y académico. La función de producción agregada es uno de esos instrumentos inútiles que se aplican con el desconocimiento de la teoría básica y empírica que cuestionan su pertinencia para analizar las llamadas “fuentes de crecimiento” (Felipe, Jesús y Fisher, Franklin, 2003; Felipe, Jesús y JSL McCombie, 2005). Tal vez una de las explicaciones de porque los jóvenes talentosos siguen acudiendo a este instrumento es que en los libros de texto de macroeconomía curiosamente no se incorporan los adelantos de la ciencia, tal como se le exige a los científicos de disciplinas como la física y la biología.

En efecto, existe una importante literatura que cuestiona conceptual y empíricamente la existencia de la función de producción agregada. Desde las críticas abstractas de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta iniciadas por Joan Robinson sobre los serias incongruencias metodológicas y conceptuales en la manera como se mide el *stock* de capital (Harcourt, 1974), hasta los trabajos más constructivos acerca de las condiciones técnicas de la existencia de agregados como el capital, el trabajo y el producto. Las pruebas rigurosas mostraron que para que existan las llamadas funciones de producción agregadas se requiere de una serie de supuestos que difícilmente se pueden defender en el mundo real, al punto que su existencia se reduce al mundo imaginario de los cuentos de “hadas”. El profesor Fisher (2005) del MIT quien dedicó una parte importante de su vida intelectual a encontrar las condiciones para la existencia de funciones de producción agregada concluyó así su trabajo de cerca de veinte años:

- ◀ Excepto en el caso de rendimientos constantes a escala, las funciones agregadas de producción muy posiblemente no existen.
- ◀ Incluso bajo el supuesto de rendimientos constantes, las condiciones de agregación son tan difíciles de satisfacer que hacen de la existencia de la función de producción en economías reales la excepción y no la regla. Esto es verdad no solo para el caso de la existencia del agregado del capital, sino también para la existencia de agregados del trabajo y el producto.
- ◀ Uno no puede escapar de la fuerza e implicaciones de estos resultados simplemente argumentando que las funciones de producción agregadas son aproximaciones satisfactorias, en el sentido de que las condiciones de agregación sean satisfechas solo aproximadamente. Las condiciones de agregación también indican que las funciones de producción agregadas no se pueden derivar ni siquiera como una aproximación.



Lo sorprendente es que a pesar de que todos estos resultados han sido publicados en revistas internacionales de elite intelectual y son bien conocidos por aquellos economistas que tienen una rigurosa formación anglosajona, aun se encuentren en el medio intelectual colombiano ejercicios de “fuentes de crecimiento” que acuden a la función de producción agregada sin ruborizarse, faltando al más mínimo rigor intelectual que les exigiría por los menos en una nota de pie de página reconocer que los resultados pueden carecer de significado ya que el instrumento utilizado es tan imaginario como los personajes de los cuentos de Harry Potter. Aunque los economistas neoclásicos han legitimado la pertinencia del uso de las parábolas agregadas ya sea como actos de fe, pragmatismo pueril o por el simple hecho de que las estimaciones econométricas ajustan relativamente bien, la crítica sigue en pie.

Por ejemplo, el buen ajuste de las estimaciones no se debe a que existe una relación formal y significativa que va de la acumulación de factores al producto, sino al hecho de que cuando se estiman los parámetros de la función de producción agregada utilizando valores y no unidades físicas, lo que realmente se obtiene es una identidad macroeconómica que surge simple y llanamente de que el producto en valores es igual a la suma de salarios y beneficios. De hecho, en los últimos años se ha logrado demostrar que esta crítica es válida para cualquier tipo de función de producción con rendimientos constantes a escala.

Los resultados para series de tiempo muestran que la ausencia de ajuste completo obedece a una mala especificación del término que supuestamente capta la llamada PTF (productividad total de factores), y que expresa simplemente un promedio ponderado de las tasas de crecimiento de las remuneraciones de los factores. De allí que cualquier ejercicio que pretenda explicar las fuentes de crecimiento a partir de una función de producción agregada replica una identidad macroeconómica, lo que cuestiona, sin duda, cualquier inferencia o conclusión derivada de los resultados. Como concluyen Jesús Felipe y JSL McCombie (2005):

En resumen, esta sección ha respondido a la pregunta de como es posible que a pesar de los problemas teóricos detrás del concepto de función de producción agregada discutidos en la sección anterior, las estimaciones econométricas hayan dado lugar a resultados que parecen ser posibles (sobre todo con datos de corte transversal), en particular que los coeficientes estimados a menudo se aproximan a las proporciones de los factores en el producto. El motivo por lo que esto ocurre es que la identidad contable que define el producto como la suma de los salarios más los beneficios se puede reescribir como una forma funcional que *se parece* a una función de producción. Sin embargo, no se está estimando nada más que una aproximación a una



identidad contable. El problema no tiene solución alguna desde el punto de vista empírico. Desde el punto de vista teórico, la solución pasa por abandonar el modelo neoclásico, al menos en todas las facetas en las que depende de la función de producción agregada, por ejemplo, la teoría del crecimiento.

### 6.1 Análisis de las fuentes de crecimiento

En este sentido, a continuación se presenta una alternativa para analizar las fuentes de crecimiento. El punto de partida es el reconocimiento de las dificultades del esquema estándar de la función de producción, para construir sobre la base de las identidades del ingreso nacional y la producción una descomposición pertinente y sólida que permita estudiar los patrones de crecimiento de un país en particular y de la historia cuantitativa del crecimiento de las economías capitalistas en general (Rada y Taylor, 2004, 2006, 2007).

Al acudir, a simples identidades contables y a regularidades empíricas fundamentadas conceptualmente como las leyes de Kaldor-Verdoorn, se puede mostrar que el crecimiento del producto se explica ya sea por el crecimiento del empleo y de la productividad del trabajo, o por la acumulación de capital y los incrementos de la productividad de la inversión, pero no de ambos. De allí que en este documento se elija la primera opción, sencillamente por las restricciones de la información. La expresión se puede expresar formalmente como:

$$L = (1 + \hat{L})^{-1} \sum_i^n \left[ \begin{matrix} i \\ 0 \end{matrix} (\hat{X} - \hat{L}^i) + \left( \begin{matrix} i \\ 0 \end{matrix} - \begin{matrix} i \\ 0 \end{matrix} \right) \hat{L}^i \right] \quad (7)$$

Donde, el primer término dentro de la sumatoria corresponde al crecimiento de la productividad del sector  $i$ , ponderado por la participación de la producción de dicho sector en el producto total. El segundo término, corresponde al efecto reasignación, es decir, a las ganancias en producto que se obtienen por cambios en la asignación de recursos de sectores con baja productividad a sectores con alta productividad.

En una investigación reciente, Rada y Taylor (2006) aplican de manera creativa esta metodología para estudiar los patrones de crecimiento de los países en desarrollo entre 1970 y 2003. Encuentran que aquellos países que lograron mantener un crecimiento sostenido durante el periodo, como los países del sudeste asiático, India y China se caracterizaron por presentar altas tasas de crecimiento de la productividad del trabajo en los sectores productivos modernos, acompañado de cambios estructurales que permitieron asignar los recursos de actividades con bajas productividades a la producción industrial,



caracterizada por rendimientos crecientes y significativos indicadores de absorción de innovaciones.

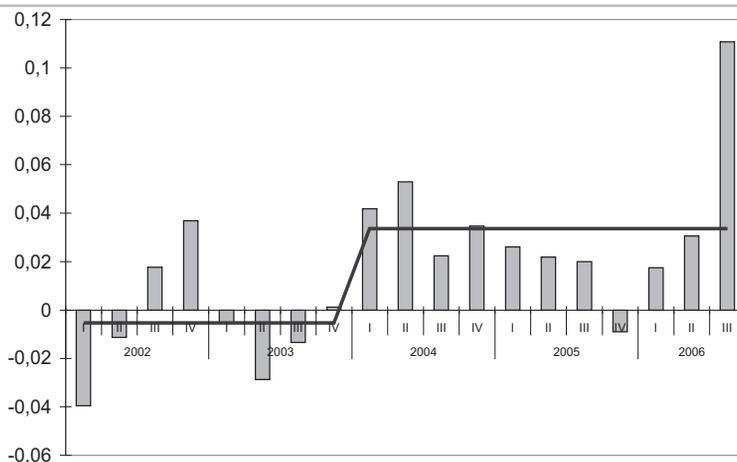
De otro lado, los autores encontraron que la acumulación de capital humano y la inversión extranjera si bien tienen efectos positivos sobre el crecimiento, son débiles, es decir, estas variables tal vez sean una condición necesaria para impulsar el crecimiento pero no son suficientes. Finalmente, la creación de nuevos puestos de trabajo se asocia esencialmente a la superación de las restricciones del lado de la demanda, mientras que la llamada flexibilización de los mercados laborales al parecer no tuvo un papel central en los procesos de crecimiento y generación de empleo. En este trabajo se siguió la metodología propuesta por Rada y Taylor (2004, 2006, 2007).

Como se muestra a continuación, el *boom* reciente de la economía colombiana si bien se explica por un aumento de la productividad del trabajo, aun no se hacen presentes las otras fuerzas necesarias para impulsar el crecimiento sostenido: la reasignación de recursos hacia sectores de alta productividad y la superación de las restricciones externas que limitan el aumento del empleo de la economía y restringen el gasto autónomo cuando empiezan a presentarse las conocidas presiones inflacionarias.

El Gráfico 12 muestra el crecimiento de la productividad global del trabajo (CPGT) en la economía colombiana, entre el primer trimestre de 2002 y el tercero de 2006. Se observa que el crecimiento de la productividad ha presentado oscilaciones a lo largo del período, pero que, al mismo tiempo, giró alrededor de dos niveles diferentes. Por ello, se puede dividir el período de análisis en dos partes: la primera, contiene los trimestres comprendidos entre 2002-I y 2003-IV, en tanto que el segundo, los trimestres que abarcan el intervalo 2004-I a 2006-III.

De los ocho trimestres comprendidos en el primer grupo, el crecimiento de la productividad fue positivo solo en dos (2002-III y 2002-IV, con valores de 1,77 y 3,68%, respectivamente), registrándose el mayor decrecimiento en el primer trimestre de 2002 (-3,95%); el nivel sobre el cual gravitaron estos valores fue -0,52%. El comportamiento del crecimiento de la productividad en el segundo grupo fue muy diferente: únicamente se registró decrecimiento en uno de los trimestres (-0,90% en 2005-IV), en el tercer trimestre de 2006 se presentó un crecimiento insólito del 11,06% y el crecimiento promedio fue de 3,35%.

El CPGT se puede descomponer en las contribuciones totales directas (CTD) y en los efectos totales de reasignación (ETR). Las CTD son el promedio de las tasas sectoriales del crecimiento de la productividad del trabajo (ponderado por el tamaño del sector dentro del producto agregado), mientras que los ETR son la suma de los efectos que sobre el crecimiento de la productividad del trabajo trae la reasignación del trabajo entre sectores productivos. Los efectos de

**Gráfico 12.** Crecimiento de la productividad global del trabajo (PGT)

**Fuente:** DANE, CEGA. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

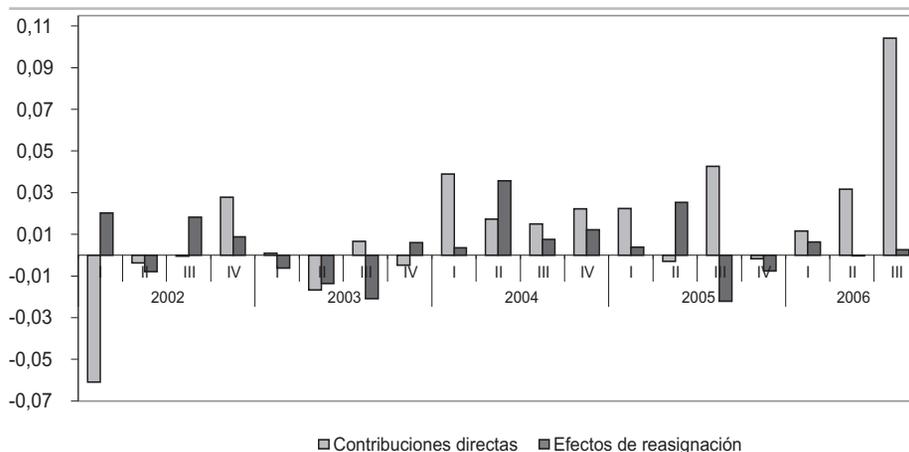
reassignación del trabajo serán positivos para un sector en particular si, cuando su participación en el producto agregado es mayor que su participación en el empleo total, se incrementa el número de trabajadores empleados o bien si disminuye el número de trabajadores cuando su participación en el producto agregado es menor que su participación en el empleo total. Los efectos de reassignación serán negativos en los dos casos contrarios a los expuestos.

El Gráfico 13 observa la descomposición del CPGT en las CTD y en los ETR. En el periodo en cuestión, las CTD siguieron un patrón de comportamiento similar al exhibido por el CPGT, en lo relacionado con el signo –únicamente en 2002-III y 2005-II las CTD tomaron un valor de signo contrario al del CPGT– al igual que con el sentido de la variación– se observa una clara correlación positiva entre las dos variables. De otro lado, los ETR presentaron un comportamiento más independiente que las CTD frente a la CPGT, oscilando en torno de 0,37%, la media del proceso. De ahí que en algunos trimestres los ETR reforzaran el efecto de las CTD (por ejemplo, 2002-II, 2003-II y 2004-II) mientras que en otros, los redujeran (por ejemplo, 2002-I, 2003-III y 2005-III). Como era de esperarse, las CTD tuvieron en promedio una influencia mayor que ETR en la determinación del desenvolvimiento de la CPGT.

Analizar el desenvolvimiento de cada uno de los sectores económicos puede ayudar a explicar el comportamiento del CPGT. El Cuadro 4 registra el promedio del crecimiento de la productividad del trabajo (CPT), la contribución directa (CD) (ponderada por la participación del producto sectorial dentro del agregado) y el efecto reassignación (ER), desagregado por ramas de la producción.



**Gráfico 13.** Contribuciones totales directas y de reasignación al CPGT



**Fuente:** DANE, CEGA. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

Construcción fue el sector que presentó el mayor CPT en tanto que servicios fue el que exhibió el menor crecimiento de la productividad, con promedios iguales a 6,22 y 0,73%, respectivamente. Comercio y minas fueron otras ramas que presentaron un CPT relativamente elevado. De otra parte, industria fue el sector que mayor aporte directo brindó al CPGT con un valor promedio de 0,54%, seguido por comercio (0,47%) y construcción (0,36%). Minas y electricidad presentaron contribuciones directas negativas, con promedios de

**Cuadro 4.** Promedio del crecimiento de la productividad del trabajo, la contribución directa (ponderada) y el efecto reasignación por sectores económicos

Sector	CPT	Contribución directa	Efecto reasignación
Agricultura	0.0246	0.0024	-0.0012
Minas	0.0148	-0.0051	0.0052
Industria	0.0344	0.0054	0.0004
Electricidad	0.0130	-0.0006	0.0011
Construcción	0.0622	0.0036	0.0006
Comercio	0.0399	0.0047	-0.0041
Servicios	0.0073	0.0028	0.0019

**Fuente:** elaboración con base en estimaciones de los autores.

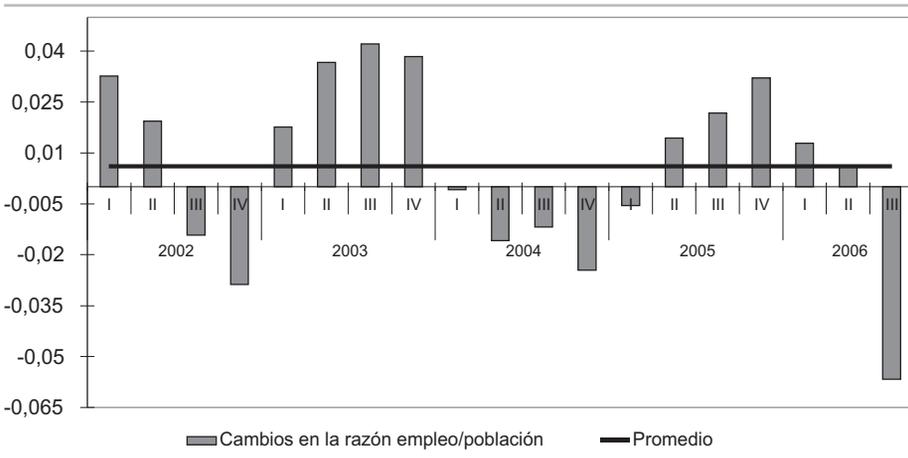


-0,51 y -0,06%, respectivamente. Finalmente, agricultura y comercio fueron los únicos dos sectores que en promedio exhibieron ER negativos; sus valores respectivos son -0,12 y -0,41%. Minas y servicios, en cambio, fueron las ramas de la actividad que mayores efectos de reasignación positivos ofrecieron sobre el CPGT, con promedios de 0,52 y 0,19%, respectivamente.

La tasa de crecimiento de la razón empleo/población (CREP) se expresa como el promedio del crecimiento del producto per cápita, del crecimiento de la razón trabajo/producto sectoriales y del término de interacción entre estas dos variables, ponderadas por la participación del empleo sectorial dentro del total. Tanto en los niveles sectorial como global, la razón empleo/producto crecerá cuando la tasa de crecimiento del producto per cápita excede a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo o cuando el crecimiento de la población es negativo (*ceteris paribus*); la razón disminuirá bajo los casos contrarios.

El Gráfico 14 ilustra los cambios en la razón empleo/población para el total de la economía. Los CREP fluctuaron en forma regular durante el periodo en torno de 0,611%, tomando en un mayor número de trimestres valores positivos que negativos (11 frente a 8). Se observan cinco trimestres en los cuales la variable cambió de signo: 2002-III, 2003-I, 2004-I, 2005-II y 2006-III. El número de trimestres que persistió cada signo no es igual en cada intervalo. El trimestre en el cual los CREP tuvieron un crecimiento relativamente mayor fue 2003-III (4,22%), en tanto que el trimestre con el mayor decrecimiento relativo fue 2006-III (-5,68%).

**Gráfico 14.** Cambios en la razón empleo/población



**Fuente:** DANE, CEGA. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



El Cuadro 5 contiene los cambios promedios en la razón empleo/producto, descompuesto en el aporte de los sectores económicos. La contribución de los sectores fue bastante dispar: agricultura e industria exhibieron aportes negativos al CREP total, con valores iguales a -0,09 y -0,33%; los demás sectores presentaron crecimientos positivos en la razón empleo/producto, distinguiéndose comercio (0,35%) y construcción (0,27%) como los de mayor impacto.

**Cuadro 5.** Cambios promedios en la razón empleo/producto, por ramas de la actividad económica

Sector	CREP
Agricultura	-0.0009
Minas	0.0020
Industria	-0.0033
Electricidad	0.0006
Construcción	0.0027
Comercio	0.0035
Servicios	0.0015

**Fuente:** elaboración con base en estimaciones de los autores.

En síntesis, el patrón de crecimiento colombiano no se corresponde con el observado en las economías del sudeste asiático. Aunque se confirman incrementos de la productividad y de la oferta de bienes, resulta preocupante la fuerte caída de la razón empleo/población. Ello puede indicar un deterioro en las condiciones del mercado laboral que tarde o temprano se reflejarán en menores ingresos para los trabajadores y en una mayor precariedad del empleo.

### A modo de conclusión

El objetivo del presente trabajo fue realizar un análisis de las consecuencias económicas y políticas del gobierno del presidente Uribe. A diferencia de muchos analistas quienes consideran que la economía colombiana atraviesa por una fase expansiva de larga duración, sustentada en cambios estructurales e institucionales positivos, en esta investigación se muestra que los buenos indicadores económicos reflejan simplemente el inicio de un nuevo ciclo endógeno que podría culminar en una gran depresión.

A partir de la hipótesis de la inestabilidad financiera se reinterpreta la reciente historia de la economía colombiana y se advierte que el desastre “puede



sucedir de nuevo” a menos que las autoridades económicas intervengan y restrinjan las acciones de los agentes, acotando de esta manera los resultados y minimizando los costos sociales de la llamada exuberancia irracional de los mercados financieros.

El Estado comunitario es abiertamente un proyecto social conservador, asociado con las corrientes filosóficas antiliberales norteamericanas. Los presupuestos políticos y económicos se pueden encontrar en los gobiernos de derecha del siglo XX. En efecto, las políticas por la desigualdad de los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, resucitaron como el ave fénix durante los mandatos de los presidentes Bush y Uribe.

De un lado, se profundizaron las políticas a favor del libre mercado y el desmonte de la tributación progresiva, mientras que se promovía un explícito keynesianismo militar, es decir, un crecimiento sustentado en el gasto en defensa. No resulta sorprendente, que el largo período de auge de la economía de Estados Unidos esté llegando a su fin con el derrumbe de los precios de la vivienda, mientras que en Colombia el resurgimiento de la inflación con desempleo cuestione la sostenibilidad de las altas tasas de crecimiento del PIB.

En este orden de ideas, se muestra que la política de seguridad democrática no cumple con las condiciones de sostenibilidad financiera del gobierno. Un indicador para el gasto de defensa muestra que el gasto público militar está por encima del que la economía podría financiar. De allí, que se puede inferir que el gobierno tendrá que recurrir a una nueva reforma tributaria o a reducir aún más el gasto productivo. Del mismo modo, se muestra que aumentos permanentes del gasto militar o de defensa si bien tienen efectos keynesianos, pueden afectar negativamente la tasa de crecimiento de la economía a largo plazo.

La reducción de la inflación no es un “almuerzo gratis” como quisieran mostrar los banqueros centrales. Al parecer existe una tasa ética de desempleo a partir de la cual la desigualdad aumenta o se reduce. Una política monetaria contraccionista que dispare la tasa de desempleo por encima del 10% deteriora el coeficiente de Gini y así la distribución del ingreso.

La inflación no es un fenómeno exclusivamente de demanda. El Banco Central no puede olvidar la inflación de costos, aduciendo simplemente que son fenómenos estacionales o transitorios. Es fundamental que se reconozca el aspecto político y distributivo de la inflación. Por ello, se sugiere que las metas de inflación sean un acuerdo político, mientras que la técnica monetaria y la coordinación macroeconómica se debe realizar bajo el objetivo del “pleno empleo”. Existen esquemas como los sistemas de buffer o del Estado como empleador de último recurso que pueden servir como estabilizadores automáticos.



Nuestra apuesta es por una sociedad mejor, es decir, una sociedad civilizada. Y aquí retomamos las palabras de un joven y brillante físico del imperial Collage de Londres, Joao Magueijo: “Nos pagan para que pongamos en duda todo lo que se ha afirmado hasta el momento, para que formulemos alternativas y para que discutamos sin cesar entre nosotros”.

## Bibliografía

- Allsopp, C; Vines, David. 2000. The Assessment: Macroeconomic Policy. *Oxford Review Economic Policy*. 16(4).
- Arestis, Philip; Murray, Glickman. 2002. Financial crisis in Southeast Asia: dispelling illusion the Minskyan way. *Cambridge Journal of Economics* 26: 237-260.
- Arestis, Philip; Sawyer, Malcolm. 2004. On the effectiveness of Monetary Policy and of Fiscal Policy. *Review of Social Economy* Diciembre. LXII (4): 421-463.
- Atesoglu, H Sonmez; Smithin, John. 2006. Inflation targeting in a simple macroeconomic model. *Journal of PostKeynesian Economics* 28(4).
- Angeriz, Álvaro; Arestis, Philip. 2006. Has inflation targeting had any impact on inflation? *Journal of PostKeynesian Economics* 28(4).
- Banco de la República. Grupo de Macroeconomía. 2006. La economía colombiana: situación actual frente a los noventa y sus perspectivas. *Borradores de Economía* (429) Bogotá.
- Bird, Richard; Poterba, J; Slemrod, Joel. 2006. Bases para una reforma estructural en Colombia. Banco de la República y Fedesarrollo. Bogotá.
- Cipolla, Carlo M. 1997. Entre la historia y la economía. Ediciones Folio. Barcelona.
- Davidson, Paul. 2003. (o 1982) Are fixed exchange rates the problem and flexible exchange rates cure? *Eastern Economic Journal*. 29(2): 259-268.
- Díaz Alejandro; Carlos, F. 1963. A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect. *Journal of Political Economy* 71(6): 577-580.
- Echavarría, Juan José, et ál. 2006. La tasa de interés natural en Colombia. *Borradores de Economía* (412) Banco de la República. Bogotá.
- Engel, Charles. 1999. Accounting for US Real Exchange Rate Changes. *Journal of Political Economy*. 107(3): 507-538.
- Felipe, J; Fisher, Franklin. 2003. Aggregation in Production Functions: What Applied Economists should know. *Metroeconómica* 52(2 y 3): 208-262.
- Felipe, J; McCombie, JSL. 2005. La función de producción agregada en retrospectiva. *Investigación Económica* LXIV (253): 43-88.
- Ferri, Piero; Hyman P; Minsky, H. 1992. Market Processes and Thwarting Systems. *Structural Change and Economic Dynamic* 3(1): 79-91.
- Fisher, Franklin M. 2005. Aggregate Production Functions-A pervasive, but unpersuasive, fairytale. *Eastern Economic Journal*. 31 (3): 489-491.



- Forstater, Mathew. 1998. Flexible Full employment: Structural Implications of Discretionary Public Sector Employment. *Journal of Economic Issues* XXXII(2): 557-563.
- Forstater, Mathew. 2000. Savings-recycling public employment: an assets-based approach to full employment and price stability. *Journal of Post Keynesian Economics* 22(3): 437-450.
- Frenkel, Roberto. 2006. An alternative to inflation targeting in Latin America: macroeconomic policies focused on employment. *Journal of PostKeynesian Economics* 28(4).
- Frenkel, Roberto; Ros, Jaime. 2006. Unemployment and Real Exchange Rate in Latin America. *World Development* 34(4): 631-646.
- Galbraith, James K. 1998. The Ethical Rate of Unemployment: A Technical Note. *Journal of Economic Issues* XXXII (2): 531-537.
- Gómez, J; Uribe, JD; Vargas, H. 2002. The Implementation of Inflation Targeting in Colombia. *Borradores de Economía* (202) Banco de la República. Bogotá.
- Gargarella, Roberto. 1999. *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Paidós.
- Godley, Wynne; Marc Lavoie. 2007. Fiscal Policy in a Stock-Flow Consistent (SFC) Model. *Levy Working Paper* (494).
- Harcourt, GC. 1974. *Teoría del capital*. Editorial Oikos.
- Hamman, Franz; Julio, Juan Manuel; Riascos, Álvaro; Restrepo, Paulina. 2004. Inflation targeting in a small open economy: the Colombian case. *Borradores de Economía* (324). Banco de la República. Bogotá.
- Hirschman, Albert. 1982. *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Julio, Juan Manuel. 2005. The Monetary Policy Rule During the Transition to a Stable Level of Inflation: The Case of Colombia. *Borradores de Economía* (403). Banco de la República (Colombia).
- Junguito, Roberto; Rincón, Hernán. 2004. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de Economía* (318) Banco de la República. Bogotá.
- Kaldor, Nicholas. 1983. *The Economic Consequences of Mrs. Thatcher*. Duckwoth, London.
- Keynes, John M. 1925. *Las consecuencias económicas de Churchill*. *Ensayos de persuasión* I. Editorial Folio. Barcelona.
- Krugman, Paul; Taylor, Lance. 1978. Contractionary effects of devaluation. *Journal of International Economics* 8: 445-456.
- López Gallardo, Julio. 2000. Budget deficit and full employment. *Journal of Post Keynesian Economics* 22(4): 549-563.
- Mitchell, William. 1998. The Buffer Stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment. *Journal of Economic Issues* XXXII(2): 547-555.
- Minsky, H. 1981. Financial markets and economic instability, 1965-1980. *Nebraska Journal of Economic and Business* 20(4): 5-17.
- Minsky, H. 1986. *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.



- Minsky, H. 1994. Full Employment and economic growth as an objective of economic policy: some thoughts on the limits of capitalism. Paul Davidson and J. A. Kregel, *Employment, Growth and Finance*. Edward Elgar.
- Misas, Martha; Ramírez, MT. 2006. Colombian economic growth under Markov switching regimes with endogenous transition probabilities. *Borradores de Economía* (425) Banco de la República. Bogotá.
- Monsalve, SA; Rodas, FC. 1996. Liberalismo y comunitarismo. Edicions Alfons el Magnanim. Valencia.
- Mosler, Warren. 1997. Full employment and price stability. *Journal of Post Keynesian Economics* 20(2): 167-182.
- Nell, Edward J. 2001. Short-Run Stabilization by an Employer of Last Resort. *Seminar Paper* (8). Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City.
- Pollin, Robert. 2005. *Los contornos del declive*. Akal. Madrid.
- Ocampo, José Antonio. 2005. A Broad View of Macroeconomic Stability. *DESA Working Papers* (1).
- Rada, Codrina; Taylor, Lance. 2004. Empty Sources of Growth Accounting, and Empirical Replacements a la Kaldor with Beff. *Revista Economía* 5(3): 45-74.
- Rada, Codrina; Taylor, Lance. 2006. Developing and Transition Economics in the 20<sup>th</sup> Century: Diverging Growth Rates Economic Structures and Sources of Demand. *DESA Working Papers* (36).
- Robinson, Joan. 1962. *Ensayos sobre la teoría del crecimiento económico*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Robinson, Joan. 1979. *Aspectos del desarrollo y el subdesarrollo*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Rochon, Louis-Philippe; Rossi, Sergio. 2006. Inflation targeting, economic performance, and income distribution: a monetary macroeconomics analysis. *Journal of Post Keynesian Economics* 28(4).
- Sbordone, Argia. 2002. Prices and Unit Labor Costs: A New Test of Price Stickiness. *Journal of Monetary Economics* 49(2).
- Sbordone, Argia. 2001. An optimizing model of U.S. Wage and Price Dynamics. *Working Papers Series*. Rutgers University.
- Sbordone, Argia. 1999. An empirical investigation of alternative model of pricing behavior. Mimeo.
- Shaikh, Anwar. 2006. *Economic Policy in a Growth Context: A Syntheses of Keynes and Harrod*. Mimeo.
- Seccareccia, Mario. 2004. What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal. *Investigación económica*. LXIII (247): 15-43.
- Setterfield, Mark. 2005. *Is there a stabilizing role for fiscal policy in the new consensus?* Mimeo.



- Setterfield, Mark. 2006a. *An Index of Macroeconomic Performance*. Mimeo.
- Setterfield, Mark. 2006b. Is inflation targeting compatible with Post Keynesian economics? *Journal of PostKeynesian Economics* 28(4).
- Shiller, Robert J. 2000. *Exuberancia irracional*. Editorial Océano.
- Sunstein, Cass R. 2002. *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente*. Katz Editores.
- Taylor, L; Codrina Rada. 2007. Can the poor countries match up? Mixed results from extended sources of growth projections for the early 21<sup>st</sup> Century. *Metroeconomía*. 58(1): 127-154.
- Tymoigne, Eric. 2006a. The Minskyan System, Part I. Properties of the Minskyan Analysis and How to Theorize and Model a Monetary Production Economy. *Levy Working Paper* 452.
- Tymoigne, Eric. 2006b. The Minskyan System, Part II. Dynamics of the Minskyan Analysis and the Financial Fragility Hypothesis. *Levy Working Papers* 453.
- Vickrey, William. 1992. Chock-Full Employment without Increased Inflation: A Proposal Marketable Markup Warrants. *American Economic Review* 82(2): 341-345.
- Vickrey, William. 1993. Today's Task for Economists. *American Economic Review* 83(1): 1-10.
- Weintraub, S. 1977. The price level in the open economic. *Kyklos*. 30(1): 22-37.
- Woodford, Michael. 2003. *Interest and Prices*. Princeton University Press.
- Wray, L Randall. 1997. Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation. *Levy Working Paper* 213.
- Wray, L Randall. 1998. Zero Unemployment and Stable Price. *Journal of Economic Issues* XXXII (2): 539-545.
- Wray, L Randall. 2000. Can Penal Keynesianism Replace Military Keynesianism? *Working Paper* (4). Center for Full Employment and Price Stability. University of Missouri-Kansas City.
- Wray, L Randall; Mitchell, William. 2005. Full Employment through Job Guarantee: A Response to Critics. *Working Paper* (39). Center for Full Employment and Price Stability. University of Missouri-Kansas City.
- Wray, L. Randall. 2007. Demand Constraints and Big Government. *Levy Working Papers* (488).



## Apéndice

### VAR Estructural

De acuerdo con la metodología planteada por Blanchard y Quah en 1989, en la cual utilizaron una alternativa para obtener un VAR estructural, y realizan una descomposición en componentes temporales y permanentes, desarrollan un modelo en el cual se pudieran encontrar los efectos de los componentes y de cierta forma separando cuáles son las causales de choques a largo y corto plazos, este acercamiento logra de cierta manera dejar atrás la propiedad de que las variables sean tratadas simétricamente. De esta forma, logran estimados que pueden ser usados para encontrar unos impulsos respuesta más adecuados y que tienen contenido económico.

De este punto se puede pensar que un VAR estructural asume que un parámetro es igual a cero y permite utilizar una relación de tipo económico en el VAR. A partir de las siguientes ecuaciones se observa cómo unos parámetros se pueden igualar a cero para una mayor comprensión:

$$\begin{bmatrix} X_t \\ Y_t \end{bmatrix} \begin{bmatrix} b_{11} & b_{12} \\ b_{21} & b_{22} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} A_{11} & A_{12} \\ A_{21} & A_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} X_{t-1} \\ Y_{t-1} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{1t} \\ e_{2t} \end{bmatrix}$$

Donde el VAR tiene una estructura económica cuando se iguala el valor de  $b_{12}$ , se logra obtener una forma de interpretación económica ya definida que permite encontrar efectos económicos que son reales y a la vez razonables.

Bajo las restricciones de identificación y la interpretación económica que se dé al modelo planteado se puede obtener a partir de los impulsos los efectos que son más razonables y temporales así como también permanentes.

# Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza

Ricardo Bonilla González\*

**E**s innegable la recuperación de la economía colombiana, después de haber tocado fondo con la gran recesión de 1999, sin embargo, ha sido insuficiente e inequitativa respecto a la generación de nuevas oportunidades de trabajo, incorporación a los sistemas integrales de seguridad social y reducción sistemática de la pobreza.

Colombia ha crecido en los tres últimos años por encima del promedio histórico nacional (4,5%) de largo plazo, no obstante, ello no es una garantía de que se haya entrado en la senda del crecimiento sostenible y redistributivo. El crecimiento que se está dando no genera el suficiente empleo ni es de la calidad esperada, de tal manera que el sistema de seguridad social, basado en las cotizaciones de los colombianos que trabajan, sigue mostrando grandes brechas y un profundo desequilibrio que se expresa en la lenta reducción de la pobreza.

Como se ha venido sustentando (Bonilla y González, 2006) el crecimiento es una variable importante y necesaria para resolver las desigualdades de la economía colombiana, mas no suficiente. Un crecimiento que no vaya acompañado de la generación de más y mejores oportunidades de trabajo para la población es concentrador y, por tanto, excluyente y proclive a mantener la desigualdad.

Un crecimiento propobre<sup>1</sup> es aquel que genera sinergias sobre capas más amplias de la población y lo hace, de manera puntual y precisa, con más empleo

---

\* Coordinador del Observatorio de Coyuntura Socio Económica (OCSE CID). Profesor Universidad Nacional. Asistentes de investigación: Viviana Martínez y Carolina Mantilla.

<sup>1</sup> Al retomar el estudio de Kakwani (2004), la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD) encargó a Jairo Núñez (2005) identificar los determinantes de la pobreza colombiana, concluyendo que "...la probabilidad de ser pobre se reduce en 27% con la posesión de activos financieros, en 16% al ingresar una persona al mercado laboral y en 6% por cada año adicional de educación del jefe del hogar. En contraste, la probabilidad de ser pobre se incrementa en 12% si el hogar es desplazado y en 17% si el jefe de hogar es desempleado" (2005: 25).



y mejores ingresos a corto plazo, y en el segundo con la ampliación de cobertura y la reducción de las brechas educativas a mediano plazo.

El tercer aspecto, obtención de activos financieros, es una consecuencia de una mejora continuada de los ingresos o de una herencia afortunada, por tanto, se deja de lado y este trabajo se concentra en el mercado de trabajo. El efecto de las políticas laboral y educativa sigue siendo muy limitado en el país, por lo que el gobierno espera atenuar la pobreza mediante la asignación de subsidios, cuyo impacto es más bien temporal y no permanente.

Este informe se detiene en las características del mercado de trabajo y su relación con la seguridad social y la pobreza. Se abordan cuatro temas:

- a. En primer lugar, la relación crecimiento-empleo, a lo largo del último ciclo de la economía colombiana, en el período 1993-2006, cuando, en los años extremos, las tasas de crecimiento superaron el 5% anual, culminando en la fase de recuperación de la economía.
- b. En segundo lugar, se examinarán los drásticos cambios presentados en las condiciones de contratación de trabajadores y la incidencia de los independientes o trabajadores por cuenta propia.
- c. Luego, se hace un examen de consistencia entre las distintas fuentes de información relacionadas con el mundo de los asalariados y su vinculación con la seguridad social, las cesantías y los parafiscales.
- d. Finalmente, se establece una relación básica entre el mercado de trabajo y los niveles de pobreza e indigencia medidos por ingresos.

## 1. El crecimiento no genera empleo suficiente ni de calidad

Por tradición, las tasas de desempleo colombianas han sido elevadas y ninguna de las reformas dirigidas a fortalecer la expansión del empleo ha sido exitosa. En el mejor de los casos, las más bajas tasas de desempleo han coincidido con años de buen desempeño económico, 7,2% nacional y 7,6% para siete áreas en el tercer trimestre de 1994, las que, con un PIB de 5,2%, constituyen el hito a superar. Al otro extremo, las tasas de desempleo más elevadas, 18% nacional y 20,5% en siete áreas, corresponden a un efecto rezagado de la recesión de finales del siglo pasado y se obtuvieron en el año 2000. Desde entonces, la mayor expectativa de la recuperación económica ha sido la de reducir en forma ostensible el desempleo, generando nuevos empleos y alejando del mercado de trabajo a personas dependientes y secundarias del hogar, estudiantes y amas de casa. En los últimos años, tanto la tasa de desempleo como



la tasa global de participación (TGP) se reducen, no obstante, no se produce el suficiente empleo y la dinámica del mercado laboral es muy débil.

Durante el mismo período, el mercado de trabajo estuvo sometido a bruscas fluctuaciones originadas en el impacto de la recesión sobre los hogares y la búsqueda de reducción de costos en las empresas, lo que condujo, de una parte, a la aparición masiva de trabajadores adicionales con la inserción de mujeres, de todas las edades, y jóvenes que abandonaron el estudio, mientras, del lado empresarial se implementaron formas de contratación alternativas, esquivando la legislación laboral. También se generó una confusión en las características del mercado dada la proliferación de modalidades de contratación, tanto en el mundo asalariado como en los cubiertos por los códigos civil o comercial.

En el mundo asalariado se hace visible la diferencia entre los contratos permanente y temporal, así como la presencia de agencias de intermediación laboral, sin embargo, en todos ellos sigue vigente el código laboral y las relaciones de subordinación y dependencia con un patrono, por tanto, en esas relaciones, es clara la figura del empleo. Esa misma figura se vuelve difusa y desaparece en las órdenes de prestación de servicios (OPS), las empresas asociativas (AS), las cooperativas de trabajo asociado (CTA), los contratos sindicales (CS) y otras formas de subcontratación y venta de servicios personales.

La información de base sobre el mercado de trabajo es construida a partir de las encuestas de hogares y, por convencionalismo económico, se asimila al número de ocupados con el total de personas empleadas en la economía. Más adelante se aborda la discusión sobre las modalidades de contratación utilizadas para esquivar el marco de acción del Código Sustantivo de Trabajo (CST), por ahora nos interesa la relación crecimiento-empleo y la forma como se mide su dinámica.

Los indicadores básicos de este mercado se construyen a partir de encuesta y proyecciones respecto al último Censo de población reconocido, actualmente el de 1993, de manera que están influidos por los frecuentes cambios de actitud de la población.

Las personas entran y salen de este mercado en función de sus necesidades y la existencia de mayores o menores oportunidades de trabajo; de los jefes de hogar se espera una presencia permanente durante su vida útil, mientras de las personas dependientes y secundarias de la familia, cónyuges, amas de casa y estudiantes, se esperan solamente inserciones temporales y para complementar ingresos familiares.



### 1.1 Flujo permanente y dinámico de personas, entrando y saliendo

El flujo permanente de personas hace de éste uno de los mercados más activos en términos de la generación o autogeneración de oportunidades de trabajo. Cuando la economía está en plena expansión, la actividad productiva abre espacio para la inserción de más personas, por el contrario, cuando el PIB crece poco o retrocede, esas mismas oportunidades se cierran y pueden desaparecer con las mismas empresas que las crearon, así funciona la dinámica del empleo. El mercado de trabajo, sin embargo, presenta comportamientos paradójicos, cuando hay pocos empleos y muchas necesidades en los hogares, más personas están dispuestas a vincularse a él, expandiendo en forma acelerada las tasas de participación (TGP), de ocupación (TO), de precariedad o subempleo (TS), de informalidad (TI) y de desempleo (TD).

Los nuevos trabajadores o trabajadores adicionales se vinculan al mercado de dos maneras:

- a. De acuerdo con el curso normal del desempeño económico y como respuesta a las demandas generadas por la mayor actividad, así se crean nuevos empleos.
- b. Como respuesta al mal comportamiento de la economía y al incremento de las necesidades económicas de los hogares, llegan personas adicionales del hogar que se vinculan al rebusque y la informalidad con empleos precarios o autoempleos, cuando no entran a engrosar las cifras del desempleo. En ambos casos, sin embargo, el total de ocupados crece.

Quienes hoy están ocupados, en algún momento, también se irán del mercado. Tres razones lo pueden explicar:

- a. Por edad y retiro forzoso, personas que ya cumplieron su ciclo productivo y dan paso al relevo generacional, sea en un empleo o en la actividad independiente.
- b. Los trabajadores desalentados, aquellos que se vincularon con muchas expectativas al mercado de trabajo, no encontraron empleo ni desarrollaron actividad propia, se cansaron de esperar y retornaron a la inactividad, lo cual no quiere decir que no vuelvan a hacer otro intento en la vida.
- c. Las personas dependientes y secundarias del hogar que se vincularon temporalmente al mercado presionadas por la angustia económica, desarrollaron alguna actividad y retornan a la inactividad cuando el



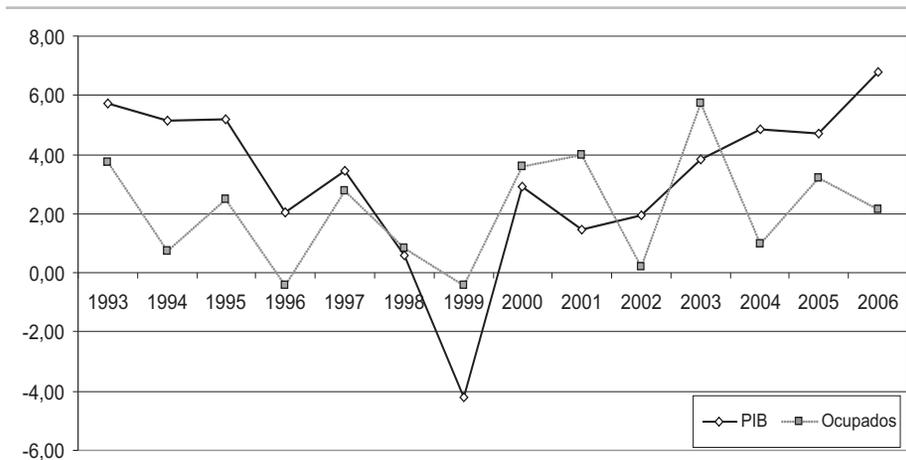
jefe del hogar u otro adulto responsable logran estabilizar los ingresos de la familia.

El último caso representa una buena noticia económica para el hogar y la sociedad, en la familia hay mejores ingresos, no es necesario el trabajo infantil, los jóvenes pueden volver a estudiar, las o los cónyuges pueden asumir plenamente su papel, se reducen las presiones sobre el mercado y el desempleo debería también reducirse. Asimismo se debe tener en cuenta que quienes vuelven a estudiar, retornarán al mercado cuando estén mejor preparados.

Con ese permanente flujo de personas, se debería esperar que la tasa de crecimiento del volumen de ocupados siga la senda del PIB. En efecto, así sucede, pero no al mismo ritmo (Gráfico 1). En el periodo 1993-2006, se evidencia el último ciclo de la economía colombiana, durante el cual por cada punto porcentual de incremento del producto, aumenta en 0,57% el número de ocupados, con notoria diferencia en los extremos del ciclo, así:

a. Con el PIB alto, la tasa de crecimiento de los ocupados tiende a colocarse por debajo y respondiendo a la dinámica de la economía, descendiendo cuando el PIB se contrae y ascendiendo en el caso contrario.

**Gráfico 1.** PIB y personas ocupadas en Colombia  
Tasas de variación (%) – Periodo 1993-2006



**Nota:** total de ocupados, tercer trimestre de cada año. Para 2006 se supuso una tasa de ocupación de 54,8%, similar a la del año anterior.

**Fuente:** DANE, ENH y ECH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



b. En la fase recesiva y el primer momento de la recuperación, el incremento del PIB es inferior al de los ocupados, revelando la tendencia de las personas a mantenerse en el mercado, a pesar de la adversidad económica, bajo condiciones precarias y de subempleo.

Durante el mismo periodo, el incremento promedio del PIB fue de 3,2% anual, mientras los ocupados se incrementaron en 2,1% promedio. El contraste más marcado es entre la fase baja del ciclo, subperiodo 1998-2003, y la actual recuperación, subperiodo 2003-2006; en el primero, el PIB creció en promedio al 1,1% y los ocupados al 2,3%, mientras en el segundo el PIB crece al 5,1 promedio y la ocupación al 1,6%, si se toman las cifras oficiales del DANE<sup>2</sup>, o al 3%, si se asume una corrección a los datos oficiales<sup>3</sup>.

A lo largo del periodo se observan tendencias encontradas entre el crecimiento económico y la ocupación de los colombianos. El buen o mal comportamiento de la economía debería ser un indicador suficiente para orientar el mercado de trabajo, así como a animar o desalentar a las personas menos propensas a participar en esta actividad. Con la desaceleración económica, los índices de ocupación se reducen, sin embargo, no caen tan dramáticamente y las personas encuentran alternativas para permanecer en el mercado, lo cual sucede mientras dura la recesión y se consolida la recuperación.

Una vez se retoma la senda del crecimiento económico, los niveles de ocupación deberían mejorar, mediante la reincorporación de aquellos trabajadores que fueron despedidos en plena recesión. Aún cuando el volumen de personas ocupadas sigue aumentando, hay 1,8 millones más entre los meses de junio de 2002 y 2006, su dinámica es insuficiente y las tasas de desempleo siguen siendo elevadas.

En realidad, la recesión atrajo a muchas personas al mercado de trabajo, un número importante de ellas se ocupó en actividades de rebusque y la recuperación no les ha generado suficientes estímulos para mejorar su situación o, en su defecto, hacerlas volver a la inactividad.

Las bajas tasas de crecimiento de los ocupados en Colombia son consecuencia de una combinación de dos efectos:

<sup>2</sup> En el tercer trimestre de 2006, el DANE incorporó la Gran encuesta integrada de hogares (GEIH), con la que, en forma abrupta, la tasa de ocupación bajó de 54,8% en septiembre de 2005 a 53%, mientras en el volumen de personas ocupadas desapareció aproximadamente un millón de personas con una tasa negativa de crecimiento de -3,34%.

<sup>3</sup> Para hacer comparable la serie y evitar la distorsión incorporada por la GEIH, para el año 2006 se supone una tasa de ocupación similar a la del tercer trimestre de 2005, de esta manera el volumen de ocupados crece en 2,15% en el último año, como se refleja en el Gráfico 1.



a. La aparición de gran número de trabajadores adicionales en plena recesión y la consecuente expansión de la TGP, la que obtiene su nivel más alto en 2003 (65,8%), grupo que es atraído por la penuria económica de sus hogares y que, al no encontrar respuesta adecuada, se vincula a actividades de rebusque y bajos ingresos, sin embargo, técnicamente quedan ocupados y es lo que explica que su tasa de variación sea superior a la del PIB, durante el periodo 1998-2003.

b. La insuficiente creación de puestos de trabajo de calidad que contribuyan a sustituir los que se generaron en actividades de rebusque, mejorando la situación de aquellos trabajadores y, a la par fomentar la creación de otros trabajos adicionales que vinculen a los nuevos jefes de hogar y haga innecesaria la presencia de las personas secundarias, amas de casa y jóvenes en edad de estudiar, con lo cual la tasa de ocupación se mantendría estable, mientras las TGP y la tasa de subempleo deberían reducirse volviendo a la situación de precrisis. Esto último es, precisamente, lo que no ha sucedido.

La economía colombiana se caracteriza por tener una oferta abundante de mano de obra, la que proviene de una población numerosa, en crecimiento y con fuertes incentivos a participar en el mercado de trabajo, sin que haya una respuesta adecuada y eficiente del aparato productivo, razón por la cual las tasas de subempleo y desempleo son elevadas.

Aún cuando las tasas de natalidad vienen descendiendo y la transición demográfica se encuentra bastante avanzada, cada año la población colombiana se incrementa en un promedio de 700.000 personas, sin contar la migración al resto del mundo, las mismas que, por razones de edad, se van incorporando en forma paulatina a la población en edad de trabajar (PET) y a la población económicamente activa (PEA)<sup>4</sup>. Al mercado de trabajo ingresan anualmente un promedio de 420.000 personas, entre hombres que ejercen su derecho al relevo generacional y mujeres que incrementan su participación activa.

En los últimos catorce años se generaron, en promedio, 330.000 nuevos puestos de trabajo, los cuales son insuficientes para absorber la nueva masa de trabajadores, con lo que cada año hay un promedio de 90.000 nuevos desempleados. Frente a las tendencias poblacionales y la mayor inserción femenina, la dinámica de la ocupación es insuficiente y se hace necesaria una agresiva política de generación de mayores y mejores puestos de trabajo.

<sup>4</sup> Para efectos de la construcción de los indicadores del mercado de trabajo, el DANE sigue usando las proyecciones del Censo de población de 1993. Los datos del Censo de 2005 solamente serán incorporados a comienzos del año 2008, en ese momento todas las proyecciones de crecimiento de población utilizadas por la GEIH se reducirán, con la consecuente disminución de las tasas de participación y desempleo.



## 1.2 Expansión económica y empleo en contravía

El desempleo se reduce con mayor cantidad de empleos y desestimulando a los jóvenes a incorporarse temprano a este mercado. La evidencia empírica dejada por las Encuestas continuas de hogares (ECH) de los últimos cuatro años revela gran volatilidad en la generación de nuevos puestos de trabajo, unos años en exceso (2003 y 2005) y otros en defecto (2002, 2004 y 2006), sin que los primeros compensen la falta de los segundos. De esta manera, en plena recuperación económica, el promedio de nuevos puestos de trabajo apenas sube a 354.000 sin modificar en forma ostensible las tasas de desempleo y subempleo.

No hay tantos puestos de trabajo para la creciente población en edad de trabajar que está dispuesta y disponible para incorporarse a la plena actividad económica, por tanto, una porción importante de los nuevos llegados pasa directamente al desempleo, como aspirantes. Tampoco hay estímulos suficientes para invitar a salir del mercado a las personas dependientes y secundarias del hogar; uno de los efectos más importantes de la recuperación es la reducción de la TGP, con la salida de muchos jóvenes en edad escolar y algunas amas de casa, sin embargo, aún se mantiene una gran proporción en el rebusque porque persiste la deficiencia de ingresos en los hogares al no generarse empleos estables y de calidad.

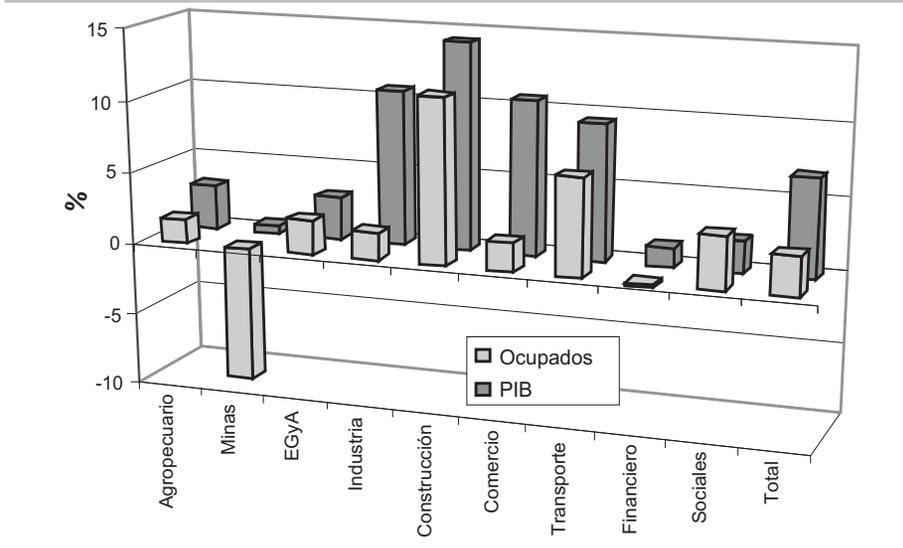
En el último año, el de mejor crecimiento de la economía (6,8% en el PIB), se combinan dos explicaciones respecto al bajo dinamismo del mercado de trabajo: a) la mayor inversión y el cambio técnico, y b) el cambio metodológico en la encuesta de hogares. Ambas explicaciones son ciertas, no obstante, es necesario matizar las diferencias y no acumular los resultados. El incremento de la inversión en tecnología, especialmente en la informática, ha contribuido a la sustitución de mano de obra por capital, lo que se hace evidente en aquellas actividades que requieren de procesos más complejos o personal más calificado, como en la industria o el comercio moderno (Gráfico 2), ese fenómeno persiste, con o sin cambios metodológicos en la encuesta.

El efecto de los cambios metodológicos se analiza más adelante, entretanto y con el fin de diferenciarlo, se toma el comportamiento del mercado de trabajo al segundo trimestre, de la misma manera que la MERPD evaluó el tema de la pobreza<sup>5</sup>. En la ECH al mes de junio de 2006 no se han incorporado los cambios de la

<sup>5</sup> Dadas las dificultades presentadas por la GEIH para comparar los niveles de pobreza e indigencia al tercer trimestre de 2006 respecto de años anteriores, la MERPD elaboró un informe, a manera de boletín de prensa y presentación de diapositivas en un foro, con las estimaciones al segundo trimestre del año. No hay documento oficial al respecto.



**Gráfico 2.** PIB y ocupados según actividad económica  
Tasas de variación (%) – Colombia – 2006



**Nota:** los ocupados corresponden al segundo trimestre de 2006.

**Fuente:** DANE, ECH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.

GEIH, por tanto, la comparación es confiable respecto al mismo trimestre del año anterior y corresponde con cuatro trimestres de crecimiento continuo de la economía, en tales condiciones, el ejercicio consiste en evaluar el efecto del crecimiento en la ocupación, según sea el sector de actividad económica.

Sin duda, el año 2006 fue el de mejor desempeño económico de las tres últimas décadas y los cálculos provisionales así lo confirman (6,8%), sin embargo, habrá que esperar los ajustes para conocer el dato final, el cual será entregado a finales del año 2007. Por lo pronto, hay que recordar que este dato preliminar fue alimentado con un ajuste a la baja en 0,4 en el PIB del año anterior, es decir, que el PIB preliminar de 2005 fue de 5,1%, el cual fue ajustado a la baja, hasta 4,7%, recientemente, lo mismo puede suceder con el estimado del último año, sobre todo cuando fue calculado por encima de las expectativas y con un optimismo desbordado.

En fin, cualquiera que sea el ajuste, seguramente se sostendrá en un nivel superior al 6,4%, liderado por los sectores industrial, comercial y de la construcción, todos ellos con incrementos superiores al 10%. Ello es fiel reflejo de la combinación de la producción y comercio de productos nacionales e



importados, con la expansión de la construcción de vivienda, centros comerciales y obras civiles, así como el ensamble de vehículos y motos, la maquila en confecciones y electrodomésticos. Los sectores industrial y de la construcción son, normalmente, grandes demandantes de mano de obra, mientras el comercio se encuentra en plena transformación hacia la consolidación de las redes de grandes superficies, super e hipermercados.

El sector de la construcción (Gráfico 2) fue el único que respondió a las expectativas de generar nuevas oportunidades de trabajo consistentes con la expansión económica, fue el que más creció (14,4%), beneficiándose de este nuevo *boom* de la demanda, y respondió en forma positiva en el mercado de trabajo, no solo como el de mayor crecimiento (11,5%) sino que contribuyó con 18,6% de los nuevos puestos de trabajo. Aún cuando este sector tiene un peso específico muy pequeño, su contribución al crecimiento económico y a la ocupación de los colombianos es importante a corto plazo, dado que allí se contrata mano de obra de baja calificación, aunque experta, hábil y diestra en sus oficios, mientras el cambio técnico se incorpora más lentamente, de tal manera que todavía se usa trabajo intensivo, en especial, en los terminados y limpieza de obra.

El cambio técnico también se da, concentrándose en los prefabricados, estructuras y grandes movimientos de tierra en obras civiles, actividades en las que se reduce la capacidad de contratación de trabajadores, casos de los Transmilenios y los centros comerciales. Por el horizonte limitado de las obras, este es el sector más flexible en materia de contratación, allí predominan los subcontratistas, los pequeños empresarios y jefes de cuadrilla, los contratos temporales y por obra. En fin, es un sector muy activo y con mucha rotación de trabajadores en plena fase de expansión, así mismo es donde se siente más rápido y con mayor dureza la desaceleración económica, puesto que las empresas no tienen tendencia a mantener personal permanente.

### 1.3 La industria: mayor productividad, más ganancia y menos empleo

La industria, por el contrario, es la actividad productiva que mejor expresa la formalización en las modalidades de contratación y las transformaciones introducidas por el cambio técnico. En este sector se diferencian dos segmentos:

- a. La microindustria, entendida como todos aquellos establecimientos que realizan algún proceso de transformación e incorporación de valor agregado y trabajan hasta nueve personas, predominan las panaderías, los talleres de carpintería metálica y en madera, actividades de confección y fabricación de muebles; estos talleres diversos representan la mayor



proporción de los establecimientos dedicados a la actividad industrial, allí se ocupan alrededor del 76% de las personas y se genera cerca del 30% del valor agregado industrial nacional.

b. El segundo segmento es la pequeña, mediana y gran industria, identificada como la de todas aquellas unidades productivas de transformación que ocupan más de diez personas, que corresponden a alrededor de ocho mil establecimientos con 24% de las personas ocupadas y 70% del valor agregado industrial, este segmento es seguido de cerca por el Dane con la Encuesta anual manufacturera (EAM). En materia de ocupación, la ECH proyecta alrededor de 2,5 millones de personas que se distribuyen entre 600.000 que identifica la EAM y 1,9 millones que agruparía toda la microindustria. El aporte en el valor agregado se estima comparando la EAM con la proyección en cuentas nacionales.

El sector industrial es la gran decepción de los últimos años en materia de generación de nuevos puestos de trabajo y formalización de la contratación. En el último año, fue el segundo sector en crecimiento económico (10,8%) generando solamente el 1,9% en puestos de trabajo adicionales, fiel reflejo de la profundización en la brecha de contratación laboral y el incremento de la productividad. Este sector es el que mejor ha aplicado la ley 50 de 1990, al mismo tiempo que incorporó nuevas inversiones que le permiten sustituir mano de obra, quedándose con los trabajadores más calificados.

El cambio técnico y la sustitución de trabajadores es más evidente en la industria cubierta por la EAM, allí mismo se encuentran las empresas que han cambiado las condiciones de permanencia de obreros y empleados. En la microindustria, el cambio técnico es más lento y está propiciado por las relaciones de encadenamiento con las medianas y grandes empresas a las que le sirven de proveedores de partes y piezas elaboradas o en la maquila de confecciones; en estos pequeños establecimientos hay muchos independientes, jornaleros urbanos, miembros de la familia y trabajadores pagos a destajo.

En el segmento de la EAM se identifica al sector formal de la economía y se revelan las tendencias de cambios en la contratación laboral, así como el efecto del cambio técnico en la sustitución de trabajadores y su participación en el valor agregado (Cuadro 1). Tres tendencias ha evidenciado la EAM:

- a. Los cambios en la modalidad de contratación al amparo de la ley 50 de 1990, sustituyendo empleo permanente por temporal.
- b. El gran incremento de la productividad laboral, expresado en una importante expansión del valor agregado industrial y mayor utilización de la capacidad instalada con un número inferior de trabajadores.



c. El mayor encadenamiento sectorial de las medianas y grandes empresas con micros y pequeñas que cumplen el papel de proveedoras y subcontratistas, disminuyendo la contratación directa. Los dos primeros aspectos son evidenciados en los resultados del Cuadro 1, mientras el tercero solamente se puede analizar en la estructura del consumo intermedio de las empresas.

En el Cuadro 1 se evidencia cómo en el periodo 1992-2006, las pequeñas, medianas y grandes empresas industriales reducen paulatinamente los contratos permanentes, ya hay 215.000 menos, reemplazándolos por trabajadores temporales contratados directamente o por agencias, que en ambos casos se multiplicaron por tres. Resulta claro que, superada la recesión, todos los

**Cuadro 1.** Empleo industrial por tipo de contratación y participación en valor agregado (%). Según EAM – Periodo 1992-2006

Año	Permanente	Temporal		Empleo total	Participación VA (%)
		Directo	Agencias		
1992	539.807	40.958	53.896	634.661	28,00
1993	549.297	37.847	55.421	642.565	31,25
1994	550.096	36.709	62.395	649.200	27,89
1995	539.184	37.105	67.649	643.938	26,80
1996	519.123	35.196	69.076	623.395	26,38
1997	512.133	33.347	79.607	625.087	26,00
1998	477.333	35.697	75.153	588.183	25,74
1999	422.203	36.532	70.216	528.951	25,65
2000	369.217	80.705	80.928	530.850	23,04
2001	345.564	90.713	88.476	524.753	22,35
2002	336.238	94.152	97.816	528.206	21,55
2003	330.527	97.430	114.810	542.767	20,29
2004	324.515	103.623	139.462	567.600	19,49
2005	328.568	105.344	151.187	585.099	19,24
2006	324.822	112.876	164.144	601.843	18,51

**Nota:** El dato de 2006 es proyectado con base en la Muestra mensual manufacturera (MMM).

**Fuente:** DANE, EAM. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



empleos generados son temporales y que hasta el año 2006, han dejado de trabajar en forma definitiva 33.000 trabajadores. Como consecuencia de lo anterior, el empleo industrial no crece, la productividad mejora, el valor agregado es más amplio y los trabajadores pierden 10 puntos en su participación, los que se trasladan a las ganancias.

El segmento de la EAM que explica el 70% del valor agregado industrial con 24% de las personas ocupadas, ha tenido una recuperación extraordinaria y algunas de sus empresas se volvieron interesantes para la inversión extranjera, sin embargo, ese crecimiento no ha significado mayor empleo ni redistribución hacia sus trabajadores. Como se dijo el año anterior, este es un crecimiento concentrador que alimenta las ganancias y no se expande hacia el mundo del trabajo, el mismo que continúa perdiendo participación en el valor agregado sectorial, 0,7 en el último año.

La actividad comercial fue la tercera en crecimiento (10,7%) y tampoco fue proactiva en cuanto a generar mayores oportunidades de trabajo, apenas 2%. Este es un sector muy expandido y allí se ocupa la cuarta parte de las personas que trabajan en Colombia, agrupa desde las ventas callejeras hasta el comercio de las grandes superficies e incluye hoteles y restaurantes. También hay dos segmentos, el comercio tradicional de pequeños locales, que es el más extendido por el país y se caracteriza por tiendas y misceláneas que venden bajos volúmenes y en donde participan incontables trabajadores por cuenta propia y sus familias, corresponden al 99% de los negocios registrados en las Cámaras de Comercio y el Censo de 2005 identificó que había un número superior no registrado.

El otro segmento es el moderno, de cadenas comerciales y grandes superficies, donde se agrupan los almacenes y restaurantes en cadena, con muchos locales y franquicias, así como los super e hipermercados, que corresponde a no más de tres mil negocios que aportan, aproximadamente, el 40% de las ventas del comercio, lo que también las ha vuelto atractivas para la inversión externa. El buen resultado sectorial es consecuencia del exitoso proceso en que las grandes superficies combinaron la venta de producción nacional con la gran variedad de productos importados.

Según la ECH, este sector ocupa, aproximadamente, a 4,5 millones de personas, de las cuales el sector moderno emplea a unas 200.000, dejando las otras 4,3 millones a la actividad dispersa del comercio minorista y restaurantes. El esquema de las grandes superficies se encuentra en plena expansión y el bajo impacto en el empleo se origina en el hecho de que contrata, relativamente, pocas personas y cada vez que se abre un nuevo hipermercado se marchitan las tiendas y misceláneas que quedan a su alrededor, de tal manera que los nuevos empleos apenas compensan los pequeños negocios que se



cierran. En este punto, es importante recordar los informes de Nielsen<sup>6</sup>, en los cuales se comparan los dos segmentos y se concluye que los nuevos supermercados, de más de 1.000 m<sup>2</sup> de superficie, venden tanto como 350.000 tiendas tradicionales.

Las grandes cadenas iniciaron su actividad en grandes ciudades y barrios de altos ingresos, mientras las tiendas eran fuertes en barrios populares; el proceso de expansión se dirige con rapidez hacia estos barrios y sus efectos se empiezan a sentir en los pequeños negocios que les siguen compitiendo. También hay que referirse a las ventas de automóviles y motos, que se hacen en locales especializados y en donde es bueno señalar que tales redes comerciales generan menos empleos que el ensamble automotor, mientras que más de la mitad del equipo de transporte vendido en el año 2006 fue importado.

Comentario especial merece la participación de los sectores de servicios sociales y el agropecuario, el primero por ser el que más contribuyó a crear puestos de trabajo adicionales, mientras en el segundo se refleja la crisis del campo. El sector de servicios sociales, comunales y personales no aportó mucho al PIB (2,2%), sin embargo, fue el único que incrementó su participación entre los ocupados (3,7%) y contribuyó con 29% de los nuevos puestos de trabajo. En este sector se agrupan cuatro tipos de actividades: las de gobierno y el servicio doméstico, que tuvieron poca variación; los servicios personales colectivos, como salud y educación, o individuales, como peluquerías, lavanderías, entre otros, y los servicios a las empresas, donde se agrupan todos los mecanismos de subcontratación, vigilancia, aseo, mantenimiento y asesorías profesionales.

El incremento en la ocupación sectorial se explica por la expansión de los servicios colectivos y el creciente proceso de subcontratación de algunas de las actividades empresariales. En el primer caso, es la consolidación de los nuevos esquemas de contratación en salud, la reestructuración de las empresas sociales del Estado (ESE) y la aparición de las CTA con que se administran, mientras en educación hay ampliación de cobertura. En el segundo caso, es el uso de las OPS y los nuevos contratos de maquila externa y trabajos a domicilio, los mismos que en el sector industrial se identifican en términos contables en la estructura del consumo intermedio. Antes de introducir esta práctica, esos mismos trabajos eran cuantificados dentro del sector industrial, ahora cambiaron de sitio incorporándose a los servicios sociales.

---

<sup>6</sup> AC Nielsen Colombia. Universo de establecimientos detallistas. Bogotá. Esta entidad ofrece información del comercio detallista por canales y tipo de bienes, con una serie de varios años, desde 1994 hasta 2006.



La crisis del campo colombiano se manifiesta en el mercado de trabajo sectorial. El sector ha perdido dinamismo y su contribución al crecimiento fue débil (3,1%), creando pocos trabajos adicionales (1,7%). Por tradición, la actividad agropecuaria ocupa a muchas personas y la tasa de desempleo rural es la más baja del país (Leibovich, Nigrinis y Ramos, 2007), ello en razón a que involucra a todo el universo de minifundistas y sus familias, además de la población flotante que se contrata al jornal en la recolección de cada cosecha.

En el último periodo de gobierno, hay tres factores que trastocan esta situación:

- a. La política agropecuaria, incluido el programa de agroingreso seguro (AIS), está estimulando el cultivo de productos permanentes, considerados promisorios, como la palma y el caucho, en desmedro de los cultivos transitorios y de pancoger, los primeros requieren de mayores extensiones de tierra y menos trabajadores por hectárea, mientras los segundos corresponden a la estructura de minifundio y ocupan a la mayor proporción de habitantes del campo, el resultado es una reducción neta del área cultivada.
- b. Uno de los más nefastos resultados de la guerra se estima en el desplazamiento de más de dos millones de colombianos y las presiones sobre la propiedad de cerca de cuatro millones de hectáreas, con el consecuente impacto en la reducción de la tierra cultivada, hecho que no se ha revertido en el proceso de “verdad, justicia y reparación”.
- c. La revaluación frente al dólar y los precios de los bienes agrícolas contribuyen a desestimular la producción, afectando especialmente a los productores de minifundio.

#### 1.4 La GEIH vuelve inactivos a los independientes

Finalmente, queda el interrogante del impacto sobre la ocupación y el empleo de los cambios metodológicos en la encuesta de hogares. Con el cambio de la ECH hacia la GEIH, en el tercer trimestre de 2006, al DANE se le desaparecieron, aproximadamente, un millón de personas y el número de ocupados se redujo en forma drástica. Ese millón de personas no desapareció en el mundo real, es solamente consecuencia de la aplicación de una encuesta que modificó preguntas y el orden en que se hacen.

Hay dos problemas con el cambio de metodología, el primero, el cambio drástico de ese millón de personas que dejaron de estar ocupadas y, sin embargo, no pasaron por el filtro de la desocupación, sino que, directamente, llegaron a la inactividad, aumentando en forma extraordinaria esta tasa.



Y, el segundo problema, que el DANE implementó la nueva encuesta en un proceso gradual y no mantuvo la coherencia con la anterior, de tal manera que los resultados no son comparables y las series se rompieron. Ahora, por efecto de este descuido, hay que esperar hasta el tercer trimestre de 2007 para poder establecer comparaciones confiables, cumplido el primer ciclo anual de la nueva información.

Por lo pronto, se puede decir que, hasta donde se puede comparar la ECH, hasta el segundo trimestre de 2006, el crecimiento de los ocupados era notoriamente inferior e insuficiente respecto al crecimiento económico; con la GEIH se introdujo un ruido, adicional e innecesario, que solo podrá ser corroborado en el tercer trimestre del presente año.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), insatisfecho con los últimos resultados del DANE, exploró la GEIH y encontró algunas inconsistencias<sup>7</sup> en los resultados a diciembre de 2006. Con dos argumentos, relacionados con el orden de las preguntas y el contenido de las mismas, el DNP rescata al millón de personas y señala que el total de ocupados en el país a diciembre fue de 18'706.000 personas, contra 17'668.000 estimadas por el DANE. Los dos argumentos son:

a. En la GEIH se indaga primero sobre las incapacidades físicas y luego por la actividad de la persona, con el agravante de que si ésta tiene alguna incapacidad es considerada inmediatamente inactiva, como consecuencia, a partir del tercer trimestre aumentaron en forma extraordinaria incapacitados e inactivos.

b. Los trabajadores familiares no remunerados perdieron la fuente primaria de su identificación, puesto que en la pregunta base se eliminó la referencia a la empresa familiar, dejando solamente la opción de responder si había trabajado sin ingresos en alguna empresa; con el primer argumento, el DNP recupera, aproximadamente, el 70% de las personas ocupadas, mientras con el segundo, el 30% restante. Los dos errores son reales y el DANE hacia adelante tendrá que hacer el ajuste respectivo.

Al asumir el ajuste del DNP surge un nuevo interrogante: ¿con el nuevo resultado cambia la tendencia de crecimiento sin empleo? Definitivamente, ¡no! Una rápida comparación, lo confirma. Al tomar como referencia el cuarto trimestre de 2005, al final de 2006, el reporte del DANE indica una disminución de -6,1% en el número de ocupados, la que se reduce a -0,5% cuando se

<sup>7</sup> Los comentarios de prensa con los que el DNP mostró su desacuerdo con las cifras del DANE revela el nivel de insatisfacción de algunos funcionarios con la ruptura de la serie de empleo, sin embargo, ellos no se tradujeron en un documento oficial.



asume la corrección del DNP. En cualquiera de los dos casos, entonces, 2006 fue un mal año en materia de generación de puestos de trabajo adicionales y el promedio del último quinquenio es de 0,6 ó 1,7%, según sea la fuente, DANE o DNP, que se tome como referencia.

Es probable que la corrección del DNP sea insuficiente y existan otras razones que contribuyan a reducir el número de ocupados, en especial, para el cuarto trimestre cuando, por razones estacionales, se esperan incrementos adicionales de participación y ocupación temporal. Puesto en perspectiva, con o sin cambio metodológico, el crecimiento económico no generó empleo, ni siquiera ocupaciones precarias suficientes para atender a los nuevos llegados al mercado.

El ajuste del DNP deja un interrogante adicional: ¿los que quedaron por fuera son empleos de calidad, como infiere el DNP? O, para ser más específicos, ¿a quiénes desapareció la GEIH? El Cuadro 2 ilustra esta comparación, tomando como referencia la participación en el mercado de trabajo según posición ocupacional<sup>8</sup>.

¿Quiénes y por qué desaparecen con la GEIH? Trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, patronos y servicio doméstico es el gran conjunto que pasó a la inactividad, su mayor proporción se encuentra en áreas rurales y corresponde a jóvenes sin vínculo claro en el mercado y amas de casa. Por supuesto que las razones aducidas por el DNP siguen siendo válidas, sin embargo, no es por incapacidad que las personas desaparecieron de esta indagación del mercado, estos grupos son muy volátiles y difíciles de apreciar en su contexto real. Probablemente, la incorporación del informante directo es el mejor aporte metodológico de la GEIH, dado que allí el o la jefe de hogar despeja las dudas sobre la verdadera situación laboral de los demás miembros de la familia.

Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados representan 81% de quienes desaparecieron en el total nacional, también son el 110% en el resto y 57% en áreas urbanas ¿Por qué son tan susceptibles a aparecer o desaparecer de las encuestas? Porque pueden reflejar más intenciones

<sup>8</sup> Es pertinente la precisión metodológica respecto a los jornaleros, hasta el año 2005 el DANE solamente indagaba por este grupo en actividades rurales, en 2006 comenzó a hacerlo en áreas urbanas, separándolos de los asalariados, lo que explica su presencia en cabeceras. La columna de “diferencia” muestra una disminución de 1'136.000 personas en el último año, de las cuales los trabajadores por cuenta propia aportan 63%, especialmente en el área rural, le siguen los trabajadores familiares, patronos y servicio doméstico, los que en conjunto explican el 110% de quienes desaparecen en este escenario de cambio metodológico, es decir, no es empleo de calidad. Al tomar en conjunto a los asalariados, resulta curiosa la aportación metodológica de indagar por los jornaleros urbanos, puesto que éstos aumentan y neutralizan las pérdidas en los empleos públicos y privados, que eran de mejor calidad. Los trabajadores asalariados, particulares y públicos, son los más estables y menos afectados por este episodio, y es allí donde está el empleo de calidad, por lo tanto, el DNP no puede inferir que el DANE no está contabilizando bien el empleo de calidad que se habría generado el último año. Comparar este segmento con los independientes es lo que se hace en la sección siguiente.



**Cuadro 2.** Diferencia entre ocupados (miles de personas)  
Contribución de cabecera y resto. Diciembre 2006 (GEIH) – 2005 (ECH)

Posición ocupacional	Ocupados 2005	Ocupados 2006	Diferencia	Cabeceras	Resto
Particulares	6.808	6.721	-87	-187	100
Públicos	1.075	1.034	-41	-29	-12
Jornaleros	960	1.192	232	208	24
Patronos	1.006	803	-203	-183	-20
Domésticos	824	689	-135	-87	-48
Cuenta propia	7.133	6.419	-714	-257	-457
Familiares	968	760	-208	-91	-117
Otros	31	49	18	12	6
<b>Total</b>	<b>18.804</b>	<b>17.668</b>	<b>-1.136</b>	<b>-613</b>	<b>-523</b>

**Fuente:** DANE, ECH-GEIH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.

que realidades, los primeros quieren aparecer haciendo algo y los segundos acompañan a la familia; los primeros aparecen trabajando o rebuscándose, al menos una hora, con algún ingreso, mientras los segundos no tienen ingresos, en fin, están en el límite entre ser o no ser, este dilema la GEIH lo resuelve sacándolos. Habrá que esperar los resultados de esta novedad metodológica, por lo pronto, bienvenida, si permite mejorar la objetividad en la valoración de las personas.

## 2. La segmentación del mercado de trabajo: asalariados e independientes

La discusión anterior revela que el mercado de trabajo no es homogéneo y que el empleo y su calidad corresponden exclusivamente al segmento asalariado. Esta sección tiene el objetivo de examinar la relación que existe entre los dos grandes segmentos y los cambios de patrón de comportamiento. El objetivo de este mercado es conseguir el mayor volumen de puestos de trabajo y lograr que la población se aproxime al pleno empleo, para ello se conciben dos grandes estrategias: la de estimular emprendedores y crear empresas, de un lado, y la de generar empleos, de otro.

En el primer grupo se ubican los programas de emprendimiento, simplificación de trámites, incubadoras y apoyo a la inversión, el objetivo es el de crear empresas y consolidar redes que les permitan a sus participantes actuar



en interconexión y competencia con los demás, de allí deben salir los patronos del futuro y cumplir con su función de empleadores, o en el peor de los casos, crearse el autoempleo y desempeñarse como trabajador independiente.

En el segundo grupo se encuentran quienes van a actuar como dependientes, integrándose al desarrollo de las empresas y contribuyendo a la acumulación de capital de los empresarios. Empresas sólidas y fuertes, cualquiera que sea su tamaño, constituyen la base de la organización de nuestra sociedad, ellas generan el nuevo empleo y promueven la formación de los futuros empresarios.

Hasta antes de la ley 50 de 1990<sup>9</sup> en Colombia no se discutía sobre la magnitud de este mercado y las relaciones de subordinación y dependencia que se establecían entre patronos y trabajadores, empresarios y sus empleados, al fin y al cabo, el 60% de los ocupados de ese momento estaban inmersos en alguna relación de éstas y su actividad era regulada por el Código Sustantivo del Trabajo (CST). Para ese momento, 5% de los participantes del mercado eran patronos empresariales y 55% trabajadores dependientes o empleados, mientras otro 29% eran trabajadores independientes y 11% restante lo conformaban el servicio doméstico y los familiares no remunerados. Hoy, esas relaciones han cambiado y la estrategia de emprendimiento ha pasado al mayor nivel de prioridades, de tal manera que ya no interesa tanto generar empleo como crear empresas, así sean individuales.

Esa estrategia ha creado dos tipos de actores y contribuido a fortalecer la segmentación del mercado:

- a. Emprendedores eficientes y triunfantes que construyeron empresa y se convirtieron en patronos al contratar personal dependiente, de este grupo deben dar fe las cámaras de comercio (CC) con sus registros y las cajas de compensación familiar (CCF), empresas prestadoras de servicio (EPS) y aseguradoras de fondos de pensiones (AFP) con sus aportes.
- b. Los emprendedores moderados que solamente pudieron crear su autoempleo y cubrir las necesidades de su familia, son los que la ECH identifica como trabajadores por cuenta propia o independientes, en el doble sentido de no ser contratados como trabajadores ni tener personas subordinadas.

<sup>9</sup> Esta reforma tuvo el propósito de generar más y mejor empleo, acabando con las barreras que lo impedían: retroactividad de las cesantías, costos de despido y contratos permanentes. El compromiso dejado fue doble: promover el desarrollo de nuevas empresas y generar mayor empleo subordinado. Cualquier evaluación sobre el éxito o fracaso de la reforma debe examinar los dos aspectos.



Con esa perspectiva, el mercado de trabajo colombiano tiene dos segmentos perfectamente definidos y que se complementan entre sí: el asalariado y el de los independientes.

El primer segmento comprende, a su vez, dos mercados diferenciados por las características del trabajo contratado y el tipo de patrón, ellos son: el mercado asalariado de las empresas y empresarios destinados a producir bienes y servicios para el mercado, y el del servicio doméstico que no genera ingresos y cuyos patronos son los hogares. Ambos están contemplados en el CST y al trabajador se le considera como a la persona contratada bajo condiciones de subordinación cumpliendo los tres requisitos mínimos de un contrato de trabajo: lugar o sitio, horario y jefe; la diferencia se encuentra en la generación de excedentes, que en el caso de las empresas constituye su objetivo principal, o en la incorporación a la estructura de gasto de los hogares, caso del servicio doméstico.

Para los efectos que siguen, el segmento asalariado es el de la relación entre empresas y empresarios que asumen el rol de patronos y contratan trabajadores para producir bienes y servicios destinados al mercado y que generan algún excedente económico o social, por tanto, comprende, por un lado, a quienes la ECH identifica como patronos o contratantes y, de otro, a los trabajadores contratados por empresas públicas y particulares, como los jornaleros, obreros y empleados, a quienes la ECH identifica como tales. Se deja de lado al submundo del servicio doméstico por dos razones: primera, porque la ECH no identifica a los hogares como patronos y, segundo, porque su propósito no es generar excedentes.

El otro segmento es el de los independientes, identificados en la ECH como trabajadores por cuenta propia. Se entiende como tales a las personas que no tienen patrón, es decir, no son subordinadas, ni tienen horario de trabajo ni sitio definido, así mismo tampoco ejercen esa misma función con otras personas. Su trabajo es individual, son dueños de sus activos e instrumentos de trabajo y venden bienes o servicios bajo la regulación de los códigos civil o comercial. Como trabajadores independientes, estas personas no están cubiertas por el CST, tampoco lo hacen con sus propios subordinados, dado que se asume que ellos no existen.

En el caso que un trabajador independiente requiera de la ayuda de otra persona para su trabajo, la ECH identifica dos situaciones:

- a. Que lo ayude algún miembro de la familia, cónyuge o hijos, los cuales serán considerados ocupados y se les clasifica como trabajadores familiares sin remuneración, con una relación fraterna y de dependencia familiar, lo cual tampoco está contemplado en el CST.



b. Que lo ayude una persona externa de la familia y establezca una relación de subordinación y pago con él o ella, en cuyo caso la ECH lo deja de clasificar como trabajador por cuenta propia, lo traslada al grupo de patronos y debe responder como tal por las personas que ha contratado.

Los trabajadores familiares no remunerados constituyen un subgrupo ampliamente ligado a los trabajadores por cuenta propia, sea en el minifundio rural o en tiendas y misceláneas urbanas, también los hay, por excepción, en empresas de diverso tamaño. En adelante, este subgrupo será obviado y se considerará al segmento de independientes exclusivamente como aquellos a quienes la ECH clasifica como trabajadores por cuenta propia.

## 2.1 El efecto de la segmentación: los independientes crecen, los asalariados retroceden

¿Quiénes conforman cada segmento y cuántos son? Este interrogante se responde a partir de la información de la ECH al segundo trimestre de 2006, antes de que la GEIH pasara a la inactividad a más de un millón de personas. El DANE reportó a ese trimestre un total de 18'267.000 personas ocupadas en el orden nacional, de las cuales 74,2% trabajaban en cabeceras municipales y 25,8% restante en áreas rurales, eso quiere decir que se han adicionado 4,3 millones de personas en los últimos quince años.

En uno de los extremos del segmento del mercado asalariado se ubican los patronos o empleadores, los que el DANE estima en un millón de personas, distribuidas en 75,7% en cabeceras y 24,3% en el campo, evidenciándose la importancia de las áreas urbanas para su desarrollo. Puesta en perspectiva, desde 1991 hasta 2006, la política de emprendimiento permitió incorporar al mercado a 310.000 nuevos empleadores, quienes crearon alguna forma de empresa y asumieron el compromiso de contratar trabajadores, con lo cual aumentó su participación en el mercado de trabajo al 5,5%. El Censo de 2005 confirmó que el 96% de las unidades económicas urbanas corresponden a microempresas que contratan menos de diez personas y que la política de emprendimiento extendió el radio de acción de las empresas de este tamaño.

Al otro extremo de la relación entre empleadores y asalariados se encuentran los trabajadores contratados, los que el DANE estimó en 8'487.000 personas (Gráfico 3), equivalentes al 46,5% del mercado, con una disminución en su participación de 10,4 puntos respecto al año de mejor desempeño de este mercado (1994). Puesta en perspectiva y respecto al mismo año, solamente se adicionaron 200.000 personas en condición de asalariados, es decir, mucho más patronos y empresas que contrataron, en promedio, menos personas.



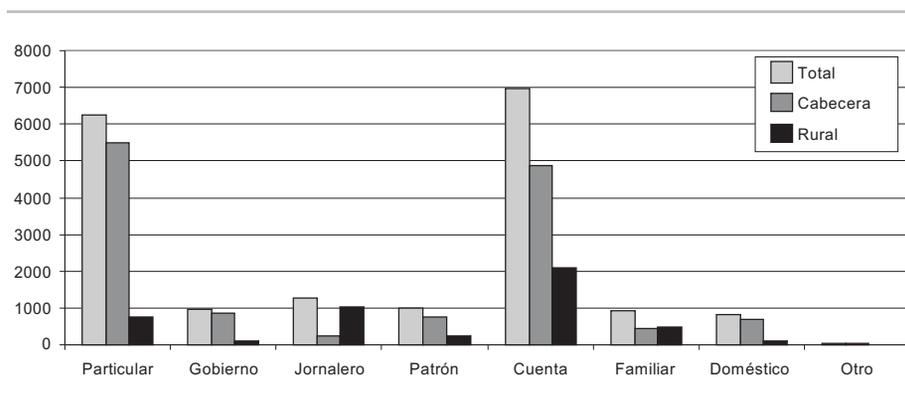
Los trabajadores asalariados se distribuyen, a su vez, en tres subgrupos, así:

- a. Los contratados por empresas particulares, 6'251.000 personas, localizadas esencialmente en áreas urbanas (87,8%).
- b. Los contratados por alguna entidad del Estado, 968.000 personas, también localizadas en cabeceras (89,6%).
- c. Los jornaleros o peones, 1'268.000 personas, que trabajan más en áreas rurales (81,6%).

Aún cuando estas cifras son muy variables en el tiempo y están sujetas a procesos estacionales, la tendencia observada es la de generar más empresas que crear nuevos empleos, así mismo, se reduce el tamaño de las empresas y se concentra mucho más en las cabeceras municipales (77,7%) y áreas metropolitanas.

El segmento de los independientes es el que más se ha desarrollado en Colombia, al 2006 el DANE lo estima en 6'981.000 personas (38,2% del mercado), muchos más que los contratados por empresas particulares (Gráfico 3), tres millones adicionales a los que había en el año 1994 y una ganancia en participación de 10,8 puntos respecto al mismo año. Este segmento se reducirá en una porción muy importante, probablemente de hasta 10%, cuando se confirmen las cifras de la GEIH, evidenciando que el rebusque y algunos trabajos temporales son asimilados a la independencia en el trabajo y que esas personas, en términos reales, nunca trabajaron.

**Gráfico 3.** Estructura del mercado de trabajo  
Según posición ocupacional – junio 2006



**Fuente:** DANE, ECH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



Con cualquiera de las dos cifras, al menos, 80% de los nuevos puestos de trabajo generados en Colombia en los últimos quince años son clasificados como independientes, resaltando aún más el predominio de los programas de emprendimiento sobre los de empleo. Esta evidencia, abre dos nuevos interrogantes:

- a. ¿Qué tan eficientes han sido los programas de emprendimiento y qué tan independientes son estas personas?
- b. ¿Cuál es el compromiso del Estado y los empresarios con las reformas laborales que ofrecieron crear más empleo?

Con la nueva estructura del mercado de trabajo se podría afirmar que los programas de emprendimiento fueron exitosos, dado que permitieron crear, en quince años, 310.000 nuevas empresas, con empresarios dispuestos a asumir el papel de patronos y contratar trabajadores asalariados, al mismo tiempo que aparecieron tres millones de trabajadores por cuenta propia o autoempleos. Quienes fueron identificados como patronos no tendrían discusión, en razón de que, sea con la ECH o con la GEIH, se debe hacer evidente su doble condición, la de ser empleador y contratar, al menos, a un trabajador dependiente, lo cual no sería extraño y confirma apreciaciones de entidades como las cámaras de comercio, en el sentido de que cada año se inscriben unas 20.000 empresas nuevas.

El tema crucial es la cantidad de los cuenta propias, ¿quiénes y qué tan independientes son? En este segmento hay verdaderos independientes, trabajadores dueños de sus medios de trabajo que producen y venden bienes o servicios, entre los que se destacan los minifundistas del campo, los tenderos y dueños de misceláneas, los transportistas individuales, los artesanos y expertos en algunos servicios personales, así como profesionales liberales que explotan su profesión, quienes para efectos de formalización y acceso a servicios financieros y otros, también deberían estar inscritos en la cámaras de comercio. Se desconoce cuántos son, aspecto que es susceptible de investigación para futuros trabajos.

También hay independientes imaginarios, es decir, aquellos que son clasificados como tales, sin embargo, desarrollan actividades asimilables a las de un trabajador dependiente. En la figura de los trabajadores por cuenta propia se han canalizado las diferentes formas de evasión del mercado laboral, contratando trabajadores y esquivando el uso del CST, lo que se conoce comúnmente como *deslaborización* de las relaciones laborales.

Entre los independientes se clasifican a todos los trabajadores que desempeñan una orden de prestación de servicios (OPS), tan común en las entidades públicas, los asociados a alguna empresa asociativa de trabajo (EAT) o a las cooperativas de trabajo asociado (CTA), mecanismos promovidos por las grandes empresas para reestructurar su planta de personal y de costos,



subcontratando con sus antiguos trabajadores y trasladando los costos laborales al equivalente a una compra de insumos.

A esas figuras que son las más populares y que podrían agrupar a más de un millón de trabajadores, se agregarían las personas con quienes se ejecutan los llamados contratos sindicales, otra forma de subcontratación, y todos los mecanismos de registro de proveedores y personal de mantenimiento. Con un buen número de estas personas se cumplen los requisitos de un contrato asalariado, ellos no son propietarios de los medios de trabajo y desempeñan actividades bajo relaciones de subordinación a un jefe, cumplen horarios y tienen asignado sitio de trabajo. Su contratación es una forma de expresar el rechazo empresarial a lo aprobado en las dos últimas reformas laborales.

## 2.2 Las reformas laborales fracasaron en su propósito de crear nuevo empleo

¿Qué tan comprometidos están el Estado y los empresarios con las reformas laborales? Al parecer, muy poco. Tanto la ley 50 de 1990 como la 789 de 2002 se plantearon como estrategias para generar más y mejores empleos con el argumento de una reducción de costos suficiente. Estas normas eliminaron la retroactividad de las cesantías, redujeron el costo de los despidos y las horas extras y flexibilizaron los programas de contratación temporal. Al parecer, para los empresarios eso fue insuficiente y buscaron alternativas que eliminaran los costos no tocados por las reformas: los diversos parafiscales, tanto su contribución en las cotizaciones de salud y pensiones, como los aportes a los programas sociales y capacitación en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las cajas de compensación familiar (CCF).

Pues bien, desde comienzos de los años noventa, el Estado no ha creado nuevos empleos, la mayor parte de las nóminas públicas está congelada y solamente se reemplazan vacantes cuando es imprescindible, como consecuencia, los nuevos trabajadores reclutados por parte de las entidades públicas no están en nómina, se contratan como OPS que se renuevan cada tanto y se les traslada la responsabilidad de hacer los aportes, no compartidos, a la seguridad social. Cuando no es así, el Estado contrata a CTA para que ejecuten programas de reestructuración institucional, sin ninguna relación laboral ni solidaridad con la seguridad social, así se están reestructurando las ESE y otro tipo de entidades descentralizadas que no se han privatizado.

En fin, con todos los altibajos de información de la ECH, hay alrededor de un millón de personas en nóminas públicas y se sospecha –si bien no hay evidencia confirmada–, que hay unas 600.000 personas trabajando bajo las figuras de OPS o CTA en entidades públicas.



Los empresarios particulares, en cambio, combinaron las dos posibles situaciones, usaron las alternativas aprobadas en las reformas laborales y, también, dejaron de contratar con base en el CST. En el primer aspecto, el mejor ejemplo es el del sector industrial, tal y como fue demostrado en el capítulo anterior, en donde en el segmento explorado por la Encuesta anual manufacturera (EAM), trabajan hoy 33.000 personas menos y se perdieron 215.000 contratos permanentes, por tanto, hay menos espacio para la estabilidad y la organización de los trabajadores.

Puesta en perspectiva, entre todos los sectores de actividad económica y comparada con la situación de 1994, en el segundo trimestre de 2006, hay apenas unos 200.000 trabajadores asalariados adicionales contratados por los particulares, incluidos jornaleros, a un promedio de 16.700 empleos nuevos por año.

Con la GEIH se obtendrá mejor información respecto a los jornaleros urbanos y se podrá demostrar que otro mecanismo de flexibilización es el contrato al día, muy usado en las actividades de transporte, construcción, industria y algunos servicios personales.

El segundo aspecto está más expandido y se ha ejecutado por etapas. Inicialmente la idea de muchas empresas fue la de disminuir costos directos trasladándolos a costos indirectos, mediante la sustitución de trabajadores de nómina por aquellos de terceras empresas; así sucedió con actividades secundarias como vigilancia, aseo, mantenimiento y asesorías contables, jurídicas y financieras. La conclusión debería haber sido la sustitución de nóminas y en el neto debería haberse mantenido el volumen de trabajadores contratados vía CST, así creció el sector de servicios.

Posteriormente, muchas empresas comenzaron a desmontar su estructura de planta e impulsaron la creación de EAT, primero, y de CTA, más adelante, con el objeto de subcontratar con ellas lo que antes se producía internamente. El efecto neto fue la reducción de la contratación asalariada y la promoción del independentismo asociado, hecho que puede oscilar entre unas 350.000 personas, registradas en la Superintendencia Solidaria<sup>10</sup>, y un millón de personas, que estiman algunos de los promotores del fenómeno, cifra sin posibilidad de confirmar.

<sup>10</sup> A diciembre de 2006, la Superintendencia de Economía Solidaria reportó informes financieros de 5.841 cooperativas y fondos de empleados bajo su supervisión, de los cuales 1.923 eran cooperativas de trabajo asociado CTA, que registraron 344.700 asociados y 50.508 empleados. Desde un punto de vista técnico, la ECH asimila a los asociados como personas independientes y a los empleados como dependientes asalariados.



Otras alternativas usadas corresponden a:

- a. Contrato sindical, convirtiendo al sindicato, allí donde aún existe, en un ejecutor de la producción alterna y el desmonte de las plantas de personal.
- b. La subcontratación directa con antiguos trabajadores que se convierten en proveedores y trabajan desde su casa.
- c. Las OPS para el desarrollo de actividades complementarias y por eventos, tales como los servicios profesionales, de mantenimiento, empaques y terminados.

En todos los casos, las empresas desmontaron la nómina directa y con ello trasladaron la cotización en salud y pensiones a otros actores y desaparecieron los parafiscales, es decir, hicieron y aplicaron su propia reforma laboral. Sobre las CTA es en las que existe mejor información, en este caso se cumplen los dos objetivos de las reformas laborales, se crearon nuevas empresas y nuevos empleos.

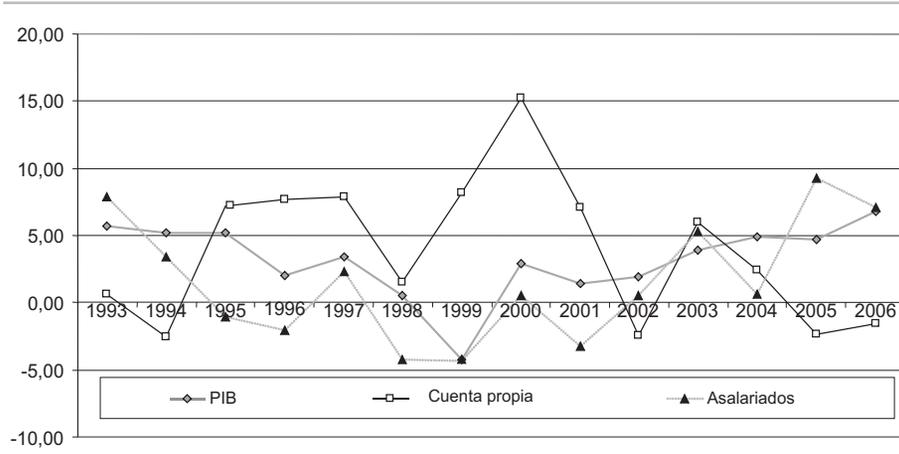
Amparados en las nuevas empresas surge una nueva generación de empresarios, los líderes cooperativos que realizan intermediación laboral, mueven un billón de pesos en activos y vendieron servicios por la suma de 2,8 billones. De manera simultánea, contratan empleados para desarrollar su propia actividad administrativa, sin organización sindical y convierten a sus asociados en los nuevos trabajadores por cuenta propia del país.

Los dos segmentos se desarrollan paralelamente y son complementarios entre sí dado que el objetivo final es el mismo: obtener el pleno empleo de la economía colombiana. La dinámica, sin embargo, es muy diferente (Gráfico 4) y está en función del crecimiento económico. En condiciones normales y sin mediar diferencias de costos en las condiciones de contratación, el segmento asalariado debería comportarse al mismo ritmo del crecimiento económico, lo que se confirma en el respectivo gráfico. Esto sucede cuando en la parte alta del ciclo se tienen los mayores ritmos de contratación (años 1993, 2005 y 2006), mientras en la recesión y años de bajo crecimiento esta modalidad de contrato también toca fondo (años 1998 y 1999), es decir, que este segmento se ajusta al ciclo económico de manera flexible, se crean empleos con el crecimiento y se destruyen con la desaceleración y la crisis.

Todo lo contrario debería suceder en el segmento de independientes, el cual está determinado por las necesidades de los hogares y la búsqueda de permanecer en el mercado a pesar de la penuria económica; lo que se confirma en el Gráfico 4 cuando en los años de crecimiento hay mayor estímulo a ser contratado y las personas abandonan la independencia, mientras en los años de crisis los empleos



**Gráfico 4.** PIB, cuenta propias y asalariados en Colombia  
Tasas de variación (%) – Periodo 1993-2006



**Nota:** ocupados al tercer trimestre de cada año. Para 2006 es el segundo trimestre.

**Fuente:** DANE, ENH y ECH. Cálculos OCSE-CID. Universidad Nacional de Colombia.

se pierden y las personas buscan cualquier ocupación en el rebusque, volviéndose independientes, con años extremos en 1999 y 2000.

### 2.3 La independencia, un permanente rebusque difícilmente reversible

La relación de complementariedad entre ambos segmentos se expresa en un permanente tránsito de uno al otro, donde con el crecimiento económico los independientes dejan de serlo, contratándose como asalariados, y viceversa.

De acuerdo con la senda del último ciclo económico se observa que la opción de la independencia es una reacción ante la falta de oportunidades en el segmento asalariado, por eso se pronuncia mucho más en la fase recesiva, cuando, quienes quedan desempleados buscan alternativas creando su propio negocio, más o menos rebuscado. La angustia económica que se apodera de las familias hace que el fenómeno se reproduzca y se amplifique, de manera que, por cada empleo perdido surgen dos o más trabajadores por cuenta propia, lo que sucedió entre los años 1997 y 2001.

Con la recuperación económica el fenómeno se debería revertir y la creación de nuevos empleos debería ser estímulo suficiente para que muchos independientes se transformen en asalariados y otros, simplemente, retornen a la inactividad, quedando solamente los que en efecto cumplen con las condiciones



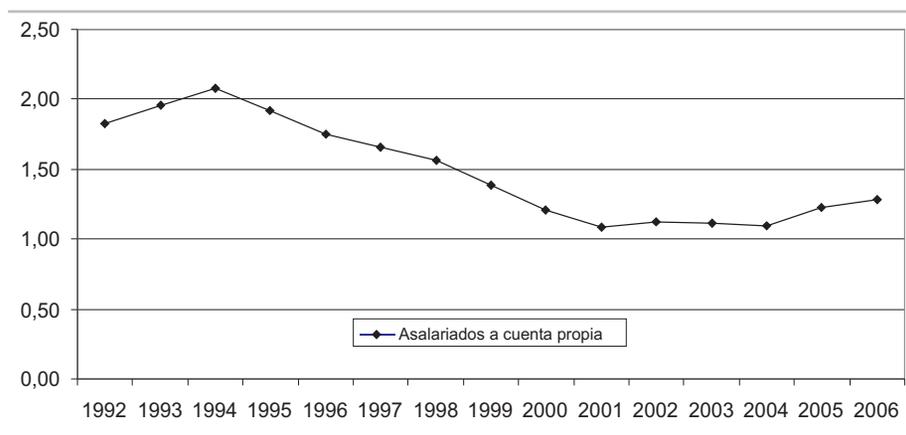
de la independencia económica, ser propietarios de sus medios de trabajo y vender libremente bienes o servicios.

Un indicador sencillo demuestra que esa reversión se está haciendo, pero de manera insuficiente y muy lenta (Gráfico 5). Se trata de construir la relación entre el número de personas contratadas bajo la modalidad de asalariados y quienes se identifican como trabajadores por cuenta propia, la misma que alcanzó, en 1944, el tope máximo de 2,08 trabajadores contratados y vinculados al régimen del CST por cada independiente, es decir, en una proporción de dos a uno.

El año 1994 se convierte en un hito importante para el desarrollo de este mercado, correspondió a un año de buen comportamiento económico (5,2% en el PIB) y la menor tasa de desempleo del mediano plazo (7,2%), así como el del mayor número de personas con contrato asalariado, antes de la actual fase de reactivación.

Previo a ese año, se aprobaron dos reformas sustanciales, las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993, con la primera se crearon las condiciones para reemplazar trabajadores permanentes por temporales, reduciendo costos, y con la segunda se incrementaron los aportes a la seguridad social. Todo indica que a los empresarios no les gustó esta segunda reforma y comenzaron a devolver la dinámica de la contratación, aún antes de que se terminara el auge económico de entonces. El Gráfico 5 es ilustrativo, el fenómeno no lo propició la recesión,

**Gráfico 5.** Relación de asalariados a cuenta propias Colombia. Periodo 1992 - 2006



**Nota:** ocupados al tercer trimestre de cada año. Para 2006 es el segundo trimestre.

**Fuente:** DANE, ENH y ECH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



comenzó en 2005, año con un PIB también de 5,2%, en el que la relación bajó a 1,92 y continuó descendiendo hasta tocar fondo en 2001 (1,09), se estabilizó hasta el año 2004 (1,10) y comenzó a revertirse en los dos últimos años.

Para el segundo trimestre de 2006, antes de que se introdujeran los cambios de la GEIH, esa relación llegó a 1,29, muy lejos a lo alcanzado en la anterior fase de crecimiento del país. Con la GEIH se produce una importante depuración en el segmento de los independientes y alrededor de 10% sale del mercado, trasladándose a la inactividad, con esa novedad en el cuarto trimestre de 2006, la relación terminó en 1,39, la misma del año 1999, el de la recesión.

Para que la reversión sea efectiva y se vuelva a la situación del año 1994, se necesitaría combinar dos efectos: la depuración de los independientes, lo que hace eficazmente la GEIH, y la contratación asalariada de 1,4 millones de personas, las que en la actualidad fungirían como trabajadores por cuenta propia y no lo son. En ese caso, la distribución quedaría así: en el segmento asalariado, habrían 10,3 millones y 5 millones en el de los independientes. Con la exploración sobre los jornaleros urbanos, la GEIH demostrará que ese es el segmento que más está creciendo. ¿Podría revertirse la *deslaboralización* y retornar a una situación relativamente óptima, como ésta?

No somos optimistas al respecto. Tres factores han incidido en el cambio de tendencia de la contratación en el mercado de trabajo:

- a. La idea, expresada públicamente por parte de los principales gremios del país, de que la parafiscalidad relacionada con la seguridad social es muy alta y sigue subiendo, actualmente el aporte patronal es de 8,5% en salud, 11,625% en pensiones y lo que se liquide en riesgos profesionales, es decir, entre un mínimo de 21,125% y un máximo de 28,125%.
- b. La idea, aún más antigua y sustentada por parte de diversos organismos nacionales e internacionales, de que la parafiscalidad relacionada con acciones sociales, ICBF, SENA y CCF, equivalente al 9% de la nómina, no debe ser pagada por las empresas, sino que debe trasladarse a ser cubierta por un impuesto de carácter general.
- c. El terreno ganado por las OPS y las CTA con la idea de que los trabajadores construyan su propia empresa y asuman sus riesgos, para lo cual son conminados por sus antiguos patronos dando lugar al surgimiento de una nueva clase de empresarios, los directivos de las cooperativas asociadas.

En términos reales, el resultado ha sido que en medianas y grandes empresas se fomentan las CTA, familiares de los empresarios o altos ejecutivos de las empresas se convierten en sus gestores, los trabajadores son afiliados, a veces en forma arbitraria, se transforma la relación laboral en la de asociado, las empresas



trasladan los costos de la seguridad social al trabajador y, como las nóminas desaparecen, se acaba la obligación de los aportes parafiscales de carácter social, es decir, entre 30,125% y 37,125% menos en costos laborales, eso es lo que se están ahorrando los empresarios y, con ello, aumentan sus ganancias.

#### 2.4 ¿Qué hacer: otras reformas?

¿Estarán los empresarios dispuestos a volver atrás? ¿El gobierno cumplirá con la promesa de incorporar a planta a todos aquellos que trabajan con OPS? Estos son los dos grandes interrogantes en materia de regularización laboral. Para retornar al camino de la contratación asalariada, el Estado y cada uno de los establecimientos públicos que utiliza el esquema de las OPS tendría que resolver cómo organiza su planta de personal. Algo similar tendría que suceder con los establecimientos particulares, al mismo tiempo que ponerle orden a los procesos de intermediación laboral organizados desde las CTA y otras cooperativas.

El problema, sin embargo, no es de buena voluntad, lo que en el fondo hay es un tema de costos y solidaridad social, los empresarios y el Estado aplicaron su propia reforma laboral y cualquier intento de regularización se encamina a resolver tres preguntas cruciales para el futuro del país:

1. ¿Quién debe pagar los aportes a la seguridad social en los regímenes contributivos de salud, pensiones y riesgos? ¿Debe ser un pago compartido o hay que trasladárselo a los trabajadores? En la práctica, en Colombia se están aplicando tres esquemas: a) con los trabajadores dependientes y regularizados, el aporte se comparte y hay mayor probabilidad de estar inscrito en el sistema; b) con las OPS y CTA, estos aportes se le trasladaron al trabajador, quien debe cubrir en su totalidad los 28 puntos de cotización y suponer que no tiene ningún riesgo, en su carácter de independiente, con lo que, su probabilidad de estar en el sistema se reduce; y c) los contratantes que les exigen a las personas dispuestas a trabajar que estén inscritas en el régimen subsidiado, de manera que sea el Estado el que cubra esta obligación.

2. Complementario con lo anterior, ¿cuál debe ser el grado de cobertura del régimen subsidiado de salud y qué sucede con las personas que trabajan? Este interrogante tiene el sentido de identificar quiénes deben ser los beneficiarios de este sistema y la situación ante la cual se ven abocados cuando trabajan. El régimen subsidiado es exclusivo para la salud y no se extiende a otros aspectos de la seguridad social, está diseñado para cubrir las necesidades de la población más pobre del país, focalizada en los niveles 1 y 2 del Sisbén, por tanto, no sirve de mecanismo de



acceso al mercado de trabajo. En la práctica, algunos empleadores lo exigen y se autoeximen de vincular a esas personas al régimen contributivo, ¿qué va a pasar con los subsidios parciales?, y ¿qué sucederá cuándo una persona afiliada al régimen subsidiado trabaja?

3. ¿Se deben abolir los parafiscales de carácter social? Desde hace varios años, organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) han propuesto eliminar los impuestos ligados a la nómina, lo que significa hacer una reforma laboral, sustituyéndolos por un impuesto de carácter general, esto implica una reforma tributaria. Ningún gobierno se ha atrevido a hacerlo porque no han tenido el espacio para hacer las dos reformas simultáneas y garantizar el gasto en los proyectos sociales, sin embargo, en la práctica, los empresarios y el gobierno, al reducir la nómina, disminuyeron su costo.

Los interrogantes constituyen la puesta en escena de un debate pendiente. La evidencia empírica revela que no todos los asalariados se encuentran vinculados con los regímenes contributivos de la seguridad social ni sobre ellos se aporta a los programas sociales, mucho menos el gran volumen de los trabajadores independientes. ¿Qué tantas son las brechas? Ese es el objeto del siguiente capítulo.

### 3. Empresas, empresarios y seguridad social

Este capítulo es, esencialmente, un examen de consistencia de las diferentes fuentes de información colombiana con el objeto de establecer los niveles de cobertura de los distintos sistemas relacionados con el mercado de trabajo, en su orden, así:

- a. Empresas y empresarios existentes y registrados en Colombia.
- b. Empresas y trabajadores cubiertos por la parafiscalidad social: CCF, ICBF y SENA, así como con derecho a cesantías y reportes de los respectivos fondos.
- c. Afiliados a los distintos sistemas de seguridad social contributiva, en salud, pensiones y riesgos profesionales.

Con estos tres temas se cubren los aspectos más importantes ligados al mundo del trabajo y se establecen las brechas de cobertura existentes.

#### 3.1 Empresas y empresarios en Colombia

¿Qué tan eficiente y real ha sido el programa de emprendimiento? Este programa debe tener dos tipos de resultados:



a. La creación de nuevas empresas constituidas formalmente y registradas ante los organismos autorizados, las que pueden ser unipersonales o sociedades.

b. La promoción de una actividad independiente en la que las personas sean propietarias de sus activos y medios de trabajo, tales que les permitan vender bienes o servicios en un mercado general, aun cuando no estén formalizados ni registrados como empresas.

Unos y otros fueron identificados por el Censo de población del año 2005, incluso cuando los resultados parciales no permiten establecer el alcance de cada uno de los dos efectos.

El Censo identificó unidades económicas (DANE, 2006) y agropecuarias, definidas como la edificación donde se desarrolla una actividad económica, de manera independiente o combinada con vivienda. Con este criterio, el DANE identificó 3,3 millones de unidades con actividad productiva, distribuidas en 1,7 de carácter agropecuario y 1,6 en industria, comercio y servicios. Desafortunadamente, este resultado no es comparable con alguna exploración anterior, de tal manera que no pueden sacarse conclusiones sobre la expansión de los emprendedores.

La información del Censo, sin embargo, permite inferir tres tipos de conclusiones:

a. La actividad económica combinada con la vivienda es la característica principal del mundo rural con predominio de los trabajadores independientes, con 72,8%, mientras no se convierte en requisito en las áreas urbanas, donde se reporta que solamente 5,1% de los hogares trabaja en el sitio donde vive, de tal manera que lo que se identifica como unidades económicas no agropecuarias se distribuye en tres segmentos, así: alrededor de un millón de negocios urbanos localizados en construcciones independientes de la vivienda, otros 420.000, también urbanos, combinados con vivienda y unos 160.000 rurales.

b. El 96,1% de las unidades económicas no agropecuarias corresponden a microempresas en las que trabajan menos de diez personas, de manera que el segmento conocido como de pequeñas, medianas y grandes se reduce a un universo de 62.000 empresas, con ello se reconoce la magnitud del programa de emprendimiento en la extensa conformación de empresas unipersonales o de microestablecimientos.

c. Con las dos características anteriores, el Censo cumplió un importante papel de identificación de actividades económicas de carácter invisible, es decir, de aquellas que se realizan sin publicidad y en el marco de



la vida cotidiana de los hogares, base de microempresas familiares que, en la ECH, serían consideradas sitio de trabajo de los independientes y sus familias, algunos de los cuales también podrían desempeñar el papel de pequeños patronos.

Comparados con otras fuentes de información, los resultados del Censo ponen en evidencia el limitado alcance de los programas de formalización y registro empresarial. Sobre la situación rural el Censo es, prácticamente, el único que suministra información, allí se identificaron 1,74 millones de unidades productivas, de las cuales, alrededor de 1,27 millones son equivalentes a minifundios, en los que se combina vivienda y trabajo, y las otras 474.000 unidades se podrían asimilar a explotaciones mejor organizadas y dedicadas más al trabajo.

Con excepción a los esfuerzos de algunos gremios, ganaderos y cafeteros, por establecer las características de sus agremiados, la mayor parte de la actividad rural no está registrada ni corresponde a lo esperado de un sector formal, las cámaras de comercio (CC) y las cajas de compensación familiar (CCF) reportan un número muy bajo de inscritas, entre 11.000 y 12.000 empresas, con una bajísima cobertura en el sistema de seguridad social contributiva y casi nada en pensiones y riesgos.

Probablemente, el instrumento que mejor identifica la realidad de la actividad agropecuaria es la ECH, en la que se expresan con claridad los dos segmentos del mercado de trabajo: el minifundio, de un lado, que tiende a confundirse con los trabajadores independientes con apoyo de sus familiares y, de otro, los cultivos comerciales y haciendas ganaderas, cuyos propietarios o administradores actúan como patronos y contratan, en forma intermitente, jornaleros sin seguridad social.

Las actividades no agropecuarias tienen mayor nivel de registro y formalización del universo empresarial (Cuadro 3). En este caso, el Censo identificó 1,6 millones de unidades económicas, las que deben ser contrastadas con lo que la ECH estima como patronos, las CC como empresas registradas y las CCF como empresas aportantes a la parafiscalidad social.

En el primer caso, en la ECH hay tendencia creciente a incorporar nuevos patronos, hasta llegar al millón en el año 2006, de los cuales las  $\frac{3}{4}$  partes se encuentran en áreas urbanas, es decir que, aceptando esta fuente de información, el Censo habría identificado los patronos urbanos y unos 800.000 independientes, muy lejos de los 5 millones de cuenta propia urbanos estimados en las encuestas de hogares.



**Cuadro 3.** Unidades económicas censadas y registradas  
Según región – 2005 y 2006

Región	Censo 2005	Confecámaras	Cajas de compensación familiar
Bogotá	460.546	396.306	55.029
Occidente	531.308	234.188	87.220
Centro oriente	277.719	105.651	41.931
Costa Atlántica	253.973	70.682	31.586
Orinoquia	51.088	30.824	10.382
Amazonia	16.409	12.260	3.176
<b>Total</b>	<b>1'591.043</b>	<b>849.911</b>	<b>229.324</b>

**Fuente:** DANE, Censo 2005; Superintendencia de Subsidio Familiar 2006; Confecámaras a junio 2006, incluye Bogotá a diciembre 2006.

En el segundo caso, las cámaras de comercio reportan un registro de 850.000 empresas<sup>11</sup> de diferente tamaño, revelando la existencia de más de 750.000 unidades económicas adicionales, vueltas visibles por el Censo, no inscritas, sin cumplir alguna de las obligaciones legales y sin acceso a los servicios financieros. En el tercer caso, las CCF<sup>12</sup> revelan una brecha aún más profunda, solamente el 14,4% de las unidades económicas se reporta con las cajas y cumple con la obligación de declarar y pagar los parafiscales, ello sin saber cuál es la estructura de las otras 620.000 empresas registradas en las cámaras de comercio y por fuera de las CCF. En cualquiera de las tres fuentes de información, no hay tantas empresas y patrones registrados y muy pocos aportan parafiscales, por tanto, hay gran evasión y poca efectividad de las normas antitrámites.

El subregistro es generalizado en todo el país, sin embargo, hay regiones con mejor comportamiento: Bogotá y occidente. La capital del país no es solamente el primer centro económico,  $\frac{1}{4}$  del PIB, sino el área con mayor grado

<sup>11</sup> La Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECÁMARAS) agrupa a todas estas cámaras regionales y ofrece información estadística sobre las unidades económicas registradas. El ejercicio de depuración debe hacerse comparando los nuevos registros con las empresas que desaparecen y las inactivas. La información que aquí se recoge es la de empresas registradas a junio de 2006 en el resto del país y en Bogotá a diciembre del mismo año. No hay un índice de inactividad.

<sup>12</sup> La Superintendencia del Subsidio Familiar recoge información de todas las cajas de compensación familiar (CCF) y construye los reportes más completos y confiables sobre la situación de los trabajadores dependientes del país. El último reporte anual es del año 2006 y se actualiza con reportes parciales mensualmente. Allí se encuentra el verdadero nivel de formalidad nacional.



de formalización, el 86% de las unidades identificadas en el Censo estarían registradas en las cámaras de comercio y el 12% aportan parafiscales. La región del occidente es identificada por el Censo como la que tiene la mayor cantidad de unidades económicas (33,4%), de las cuales estarían registradas 44 y 16,4% pagan los parafiscales. Con menor grado de formalidad, las regiones del centro oriente y la Costa Atlántica agregan 32% de las empresas registradas ante las CCF. Estas cuatro regiones son los principales soportes de la economía nacional y las que más aportan al mercado de trabajo en sus dos segmentos. Los asalariados deben estar incorporados en las CCF y otros fondos, ¿qué tanta cobertura tienen?

### 3.2 Asalariados y parafiscalidad social en Colombia

Los dos segmentos del mercado de trabajo se distribuyen entre todos los sectores de la actividad económica, sin embargo, en cada uno de ellos existen diferentes características, los asalariados se concentran en la vida urbana y donde se requiere gran concentración de capital, mientras los independientes se hacen más fuertes en actividades con mayor dispersión de unidades económicas y capitales más reducidos.

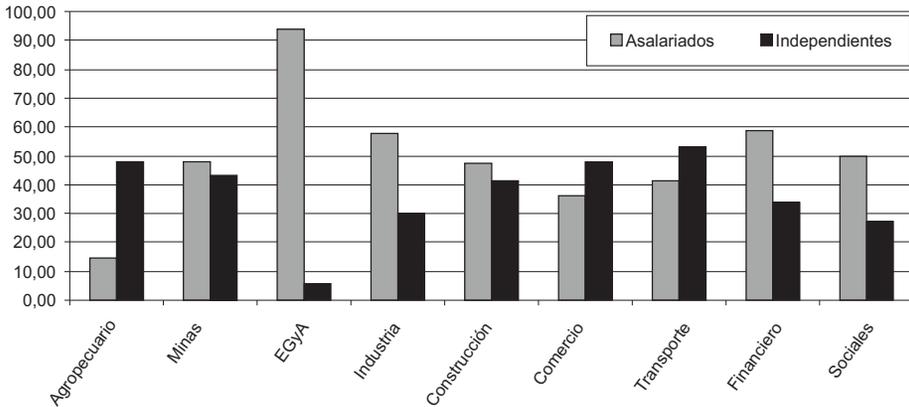
En el Gráfico 6 se refleja la distribución relativa de cada uno de los segmentos, para el efecto, en el asalariado se incluye a los trabajadores contratados por empresas particulares y las del sector público, mientras se considera independiente a los trabajadores por cuenta propia. Se excluyen expresamente a los jornaleros, quienes normalmente no están cubiertos por la seguridad social contributiva, al servicio doméstico, cuyos patronos son los hogares y no las empresas, y los trabajadores familiares, que no tienen ninguna relación asalariada.

Los sectores más pequeños de la economía, minas y EGYA (energía, gas y agua), se desarrollan en empresas de mayor tamaño, altamente intensivas en capital y contratan personal más calificado; en minas hay un fuerte contraste con la actividad artesanal y de guaquería, en las que predominan los independientes.

En los sectores de mayor concentración de unidades económicas y trabajadores, la distribución es dispar, los independientes predominan en el sector agropecuario, el del transporte y el comercio como consecuencia de la dispersión en minifundios, tiendas, misceláneas, buses y taxis, no obstante este microuniverso, las grandes superficies, cadenas comerciales y empresas de transporte generan empleos formales. Mención especial merece el sector de servicios sociales, en el que  $\frac{1}{4}$  de los ocupados es independiente y relacionado con servicios a las personas y a las empresas.



**Gráfico 6.** Asalariados e independientes por sectores  
participación relativa (%) – 2006



**Nota:** el segmento de asalariados no incluye a los jornaleros del campo.

**Fuente:** DANE, ECH. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.

En los sectores en los que hay mayor concentración de capital, como industria, construcción, financiero y social, prevalece la contratación asalariada y revela los mayores grados de formalización de la economía; en la construcción existe la dualidad de la presencia de grandes empresas constructoras que contratan en las dos modalidades: asalariados temporales e independientes por contrato de obra; en el social se encuentra la contratación de funcionarios públicos y empleados oficiales, así como los trabajadores de las áreas de salud y educación.

El segmento asalariado, sin jornaleros, aún cuando disperso, tiende a concentrarse en tres sectores: industria, comercio y servicios sociales, en los cuales está el 68% de los trabajadores regulados por el CST; con transporte y servicios financieros suben al 84%. Estos trabajadores deben tener los respaldos allí consignados: una reserva por cesantías, una inscripción renovada en forma permanente a los sistemas de seguridad social contributiva en salud, riesgos profesionales y pensiones, así mismo, como su pago periódico se hace por nómina, deben haber generado los respectivos aportes a la parafiscalidad social, 9% de los costos laborales, destinada a ICBF, SENA y CCF.

En el Cuadro 4 se presenta una comparación entre el *stock* de asalariados estimado con la ECH, con la salvedad de que cambia todos los meses, y el reporte de trabajadores dependientes afiliados a las cajas de compensación familiar, que hacen las veces de cajas recaudadoras de los parafiscales. El ejercicio presenta algunas inconsistencias de asignación sectorial, por lo que en la última columna hay datos negativos, ello se origina en el hecho de que no hay



**Cuadro 4.** Trabajadores asalariados y registrados en las CCF  
Según sector de actividad económica – 2006

Sector	Privado	Público	Asalariado	CCF	No afiliados
Agropecuario	590.028	223	590.250	217.768	372.482
Minas	123.825	4.769	128.594	49.124	79.470
EGyA	41.891	35.060	76.951	38.318	38.633
Industria	1'499.299	4.719	1'504.018	551.661	952.357
Construcción	393.214	274	393.488	183.588	209.900
Comercio	1'604.252	682	1'604.934	658.810	946.124
Transporte	528.619	8.247	536.866	243.194	293.672
Financiero	618.816	23.097	641.913	810.558	-168.645
Sociales	967.049	909.083	1'876.132	1'559.360	316.772
No informa	913	0	913	344.414	-343.501
<b>Total</b>	<b>6'367.905</b>	<b>986.154</b>	<b>7'354.059</b>	<b>4'656.795</b>	<b>2'697.264</b>

**Nota:** en asalariados no se incluyen jornaleros y las CCF no los reportan.

**Fuente:** DANE, ECH segundo trimestre 2006; Superintendencia de Subsidio Familiar 2006. Cálculos OCSE-CID. Universidad Nacional de Colombia

concordancia en la clasificación, y las CCF ubican un grupo muy grande en sector no especificado y otro en el financiero, los cuales deben corresponder a otras actividades.

Las CCF confirman la idea de que los grandes grupos de asalariados se concentran en los sectores de servicios sociales, industria, comercio y financiero, asignándole un papel muy superior a este último.

Según las CCF, a finales del año 2006, había 4'656.795 trabajadores dependientes afiliados, lo que corresponde al 63,3% de los asalariados estimados con ayuda de la ECH. Esta comprobación deja en evidencia, al menos, tres situaciones que requieren atención urgente por parte de las autoridades económicas y del Ministerio de la Protección Social:

- a. La más importante: hay 2'697.264 trabajadores asalariados, no jornaleros, desprovistos de todo apoyo en el sistema de compensación familiar, ellos representan al 36,7% de los asalariados estimados con la ECH y corresponde a un grupo sobre el cual hay clara evasión de aportes a la parafiscalidad, por tanto, menores recursos para el ICBF y el SENA.



b. A pesar de las inconsistencias de asignación sectorial en las CCF, queda claro que los sectores más descubiertos son el agropecuario y el industrial, en los que el 63% de sus asalariados no están afiliados a las CCF, así mismo sucede con el 59% en el comercio y el 55% en el transporte.

c. La gran afiliación a las CCF se da en el sector de los servicios sociales (33,4%), lo que no es raro, dado que allí se encuentran todos los trabajadores al servicio del Estado y las grandes instituciones de salud y educación que, en el caso de las privadas, también deben tener afiliados al conjunto de sus trabajadores.

La situación de los asalariados respecto a las CCF es sintomática respecto a los problemas de afiliación que se pueden identificar en otros servicios relacionados con los trabajadores asalariados del país. En el Cuadro 5 se reúnen las diferentes afiliaciones y el estado de las mismas respecto al tipo de trabajador. Se contemplaron las afiliaciones a los fondos de cesantías, a las cuales tienen derecho los asalariados con contratos vigentes al 31 de diciembre de cada año, los reportados por parte de los aseguradores de riesgos profesionales al final de 2006, los activos en los fondos de pensiones obligatorias y los registrados por el Ministerio de la Protección Social como afiliados activos en las EPS a diciembre de 2005.

Por contraste, se incluyó el estado de afiliación de estos últimos, con la salvedad de que ellos no están obligados a afiliarse a las CCF ni a los fondos de cesantías, no obstante, se tuvo en cuenta lo que estas instituciones identifican como afiliados voluntarios y ex trabajadores, similar cuidado se tuvo con los

**Cuadro 5.** Trabajadores inscritos en cajas y fondos  
Asalariados e independientes – 2006

	Asalariados (%)		Independientes (%)	
<b>Total</b>	7'354.059	100	7'110.892	100
Cajas de compensación	4'656.795	63,3	1.015	0,01
Fondos de cesantías	4'260.675	57,94	166.544	2,34
Aseguradoras de riesgos	5'637.876	76,66	n.d.	n.d.
Fondos de pensiones (activos)	3'682.087	50,07	141.147	1,98
Promotoras de salud	5'456.717	74,20	597.435	8,40

n.d.: no disponible.

**Fuente:** DANE, ECH; ASOCAJAS 2006; Superintendencia de Subsidio Familiar 2006; Ministerio de la Protección Social, riesgos 2006, salud 2005. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



fondos de pensiones y las EPS, en las que fue posible identificarlos. No ocurrió lo mismo con las ARP, a pesar de que los independientes tienen abierta la posibilidad de asegurarse.

En ningún caso la afiliación de los asalariados es universal, en riesgos es donde hay mayor cobertura (76,7%), sin embargo, allí no se logró identificar el estado de afiliación de los independientes, por tanto, queda la posibilidad de que se reduzca la proporción.

La cobertura más baja se encuentra en los fondos de pensiones (50%), en los que se tomaron los cotizantes activos, es decir, aquellos que se encuentran aportando y no reflejan mora. Allí es donde está el mayor drama de los colombianos, y desde un punto de vista técnico hay más del doble de personas inscritas en los fondos y 47,3% tiene mora mayor a seis meses, es decir, que no cotiza en forma regular y se le considera inactivo, en tales condiciones solo los activos están haciendo algún esfuerzo por tener un ingreso de pensión en la tercera edad.

El caso de la salud requiere de atención especial, por lo pronto solo 74% de los asalariados se encuentra activo con una EPS. Para los independientes, el sistema de protección social contributivo prácticamente no existe, solo 8,4% está afiliado en salud y 2% a pensiones.

### 3.3 Asalariados y régimen contributivo de salud

Por decisión legal, ley 100 de 1993, los trabajadores asalariados deben estar inscritos en el régimen contributivo de salud, al cual realizarán aportes compartidos con el empleador en la proporción de  $\frac{1}{2}$  y  $\frac{2}{3}$  respectivamente. En esta sección se examina el estado de afiliación a este régimen y cómo es la participación de los diferentes tipos de personas.

A las EPS pueden afiliarse otro tipo de personas, independientemente de su actual situación laboral, de tal manera que allí pueden inscribirse trabajadores independientes, madres comunitarias, aprendices del SENA, empleadas domésticas, etc., así como también pueden permanecer los pensionados. El requisito para todos es el de realizar los respectivos aportes, incrementados al 12,5% en el presente año, en algunos casos compartidos con un patrono, que es la situación de las empleadas domésticas a quienes el jefe de hogar las debe afiliar y compartir el pago, igual sucede con los aprendices del Sena y las madres comunitarias.

Los trabajadores independientes y los pensionados hacen su respectivo aporte de manera individual y por la totalidad de la cotización. Los beneficiarios son aquellas personas dependientes de un cotizante que tienen derecho a



recibir el servicio, para lo cual el aportante debe encontrarse al día; se estima un promedio de 1,2 beneficiarios por afiliado que contribuye (Cuadro 6).

El sistema está diseñado de tal manera que la inscripción se renueva en forma automática cada mes, en el momento de realizar el respectivo pago de aportes, por tanto, se establecen varias categorías de afiliados:

- a. Los afiliados, todos aquellos que se encuentren en el sistema, sean cotizantes o beneficiarios, estén activos o inactivos.
- b. Los activos, aquellos en los que el cotizante se encuentre al día y tienen el servicio vigente para él y sus beneficiarios.
- c. Suspendidos, aquellos cotizantes que se encuentran en mora mayor a un mes o no pueden presentar los soportes exigidos para la prestación del servicio a un beneficiario.
- d. Los desafiados, aquellos que completaron tres meses de suspensión por causa de mora o no pago de la unidad de pago por capitación (UPC) adicional para el beneficiario.
- e. Los retirados, pero que aún permanecen en las bases de datos, que se produce por desafiliación y persistencia en el estado de inactividad o por retiro voluntario, cuando la empresa o la misma persona comunica la novedad.

**Cuadro 6.** Afiliados al régimen contributivo de salud EPS  
Asalariados, independientes y pensionados- 2005

Cotizante	Afiliados	Suspendidos	Activos
Dependiente	7'566.741	2'110.024	5'456.717
Doméstico	107.525	30.670	76.855
Independiente	717.788	120.353	597.435
Pensionado	584.564	40.248	544.316
Beneficiario	10'801.873	3'247.965	7'533.908
Aprendiz Sena	36.834	12.719	24.115
Otros	21.308	4.986	16.322
<b>Total</b>	<b>19'836.633</b>	<b>5'566.965</b>	<b>14'269.668</b>

Los suspendidos incluyen a los desafiados y retirados.

**Fuente:** Ministerio de la Protección Social, Base de datos única de afiliados a la seguridad social (BDUA), diciembre de 2005. Cálculos OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



En el Cuadro 6 se identifican las tres situaciones importantes, los afiliados totales al sistema, los suspendidos y los activos. Para simplificar, entre los suspendidos se incluyeron los desafiliados y los retirados, todos ellos, en última instancia, no tienen acceso al servicio y para recuperar su calidad de activo deben volver a pagar.

El régimen contributivo de salud presenta una situación similar a la del régimen de pensiones, hay muchos inscritos y una proporción grande de inactivos. La diferencia se encuentra en el hecho de que el sistema de salud se renueva mensualmente y se necesita a corto plazo, por tanto, hay mayor interés en conservar el acceso, mientras la pensión es una expectativa de largo plazo y no se ve la necesidad de la renovación mensual.

En estas circunstancias, se evidencia un mayor nivel de aseguramiento en salud que en pensiones, lo que en el segmento asalariado representa una diferencia entre 74 y 50%, es decir, que el 24% de los asalariados se encuentra activo en salud y no lo está en pensiones. Una situación similar sucede con otros segmentos del mercado de trabajo, entre los independientes la diferencia es abrumadora, solamente 8,4% está inscrito en salud y 2% en pensiones, peor aún es la situación de las trabajadoras domésticas, cuya afiliación activa en salud llegaría al 7% y nada en pensiones, aún cuando puede estar oculta entre otros trabajadores de salario mínimo, ni qué decir de los aprendices del Sena o las madres comunitarias.

Del Cuadro 6 se extraen varias conclusiones:

- a. Que el régimen contributivo colombiano está diseñado para que sea el segmento asalariado del mercado de trabajo quien lo sostenga (82%), mientras los demás segmentos están invitados a participar con muchas restricciones, la principal de ellas el no tener con quién compartir la cotización.
- b. La participación de los pensionados, 8% de los cotizantes, es un resultado de la actividad laboral, están llamados a permanecer en el sistema por derecho propio al haber contribuido a su creación y fortalecimiento, por tanto, no se pueden ir de él sin perder el servicio, de tal manera que son una extensión del segmento asalariado.
- c. Por efecto de la permanente entrada y salida de personas al mercado de trabajo y al segmento asalariado, en particular, la pérdida del empleo redundante en el mayor nivel de suspensión y desafiliación del régimen contributivo, con el agravante de que 90% de los retirados fueron asalariados y corresponden a familias más numerosas, con un promedio de 1,4 beneficiarios.



d. La participación de otros segmentos es poco representativa, sin embargo, es bueno resaltar la persistencia de los independientes, quienes son pocos, el 8,8% de los activos, que tienden a permanecer y revelan un menor número de deserciones, el 16% de los afiliados contra 28% en el caso de los asalariados.

La conclusión más importante, sin embargo, es el hecho de que el régimen contributivo de salud siguió la senda del segmento asalariado en el mercado de trabajo y también se estancó. La cobertura efectiva de las EPS es de 14,3 millones de personas, distribuidas entre cotizantes y beneficiarios, esa cifra revela apenas un incremento de cinco millones de personas en los trece años de vigencia de la ley 100 de 1993 y no compensa los incrementos de población desde entonces.

El gran problema del régimen contributivo de salud es que tiene varios factores que atentan contra su estabilidad y crecimiento, entre ellos la creciente *deslaboralización* de las relaciones de trabajo que estimula la contratación independiente y la búsqueda del régimen subsidiado para acceder a este servicio; también está el hecho de la contratación temporal y el creciente uso de los jornaleros urbanos, quienes no van a tener los suficientes recursos para cotizar y lo van a hacer de manera intermitente, unos meses sí y otros no.

Tal vez lo más grave es la incorporación de los subsidios parciales, con lo que se le entregaron herramientas a la evasión del sistema, se promueve la *deslaboralización* y se apoya a los empresarios en su empeño de desmontar todos los parafiscales que acompañan la nómina.

En última instancia la pregunta sigue siendo: ¿quién debe pagar la seguridad social de los colombianos? La ley señala que cuando las personas trabajan y tienen ingresos deben inscribirse en el régimen contributivo de salud, y cuando no, los debe cubrir el régimen subsidiado. El primer régimen se construye con los aportes de los colombianos que tienen ingresos, el segundo lo paga el presupuesto nacional y se financia con impuestos.

La cobertura universal en salud es la sumatoria de los dos regímenes, el interrogante es: ¿hasta dónde va la cobertura de cada uno? Y la posible respuesta es: el primero para los no pobres y el segundo para los pobres, los primeros trabajan, los segundos están excluidos porque son desempleados o son contratados precariamente y sin relaciones laborales. En caso de que así sea la distribución, ésta no se está cumpliendo, el régimen contributivo de salud se estancó, solo están afiliados el 74% de los asalariados, sin jornaleros, y los empresarios buscan trasladar su contribución al trabajador, para que sea éste quien la cubra en su totalidad.



En la reforma laboral que hicieron los empresarios y no ha sido aprobada por el Congreso, a los colombianos se les contrata con el código comercial y se les presiona a estar inscritos en las EPS y AFP, sin aportes compartidos; en la práctica, este traslado significa que los trabajadores cubren todos los aportes a salud y pensiones y los empresarios se ahorran esta contribución y, adicionalmente, el 9% de los parafiscales, así no hay solidaridad social ni se va a reducir la pobreza.

### 3.4 ¿Quiénes son los pobres de Colombia?

El último interrogante se relaciona con las estimaciones de pobreza. En este informe no nos detendremos en la discusión sobre las cifras del gobierno, elaboradas por la MERPD, sino que se va a suponer que la línea de pobreza (LP) al 2005 es de 49,2% y que no se ha medido en 2006, dados los inconvenientes generados por la GEIH. Nuestro interés, en este caso, es el de señalar las inquietudes que deja el cálculo cuando se relaciona con los segmentos del mercado de trabajo.

La medición de la LP es una relación entre ingresos y el valor de una canasta de bienes, esos ingresos provienen de la ECH y la canasta se elaboró de manera independiente. Pues bien, el valor de esa canasta a precios de 2005 y para el mismo año es, en promedio nacional, de 225.000 pesos, los cuales se contrastan con los ingresos provenientes de la ECH. Esos ingresos, a su vez, reciben tratamiento estadístico, de tal manera que hay cuatro niveles de ingreso:

- a. El que arrojan las encuestas.
- b. El que resulta después de ajustarlos por omisión o no respuesta.
- c. El que se obtiene luego de imputar por cuentas nacionales para resolver los problemas de subdeclaración, es decir, lo que se asume que las personas dejaron de declarar.
- d. El ingreso final para el cálculo de la LP, obtenido como el estimado por la propiedad de viviendas. Cada uno es superior al anterior.

El efecto de las imputaciones es el de ajustar los ingresos individuales y del hogar hacia arriba. Como consecuencia, la proporción de personas por debajo de la línea de pobreza va disminuyendo en la medida en que se hace cada ejercicio de imputación. El Cuadro 7 refleja este comportamiento<sup>13</sup>, siguiendo los

<sup>13</sup> El ejercicio fue elaborado por Santiago Grillo (q.e.p.d) en un convenio de colaboración del CID con la Contraloría General de la República (CGR). El resultado se encuentra en un borrador titulado "Medición de la pobreza por ingresos 2001-2005". CGR. Dirección de Estudios Sectoriales. Documento no oficial.



**Cuadro 7.** Línea de pobreza nacional  
antes y después de imputaciones en ingresos

Año	Sin ajuste	Omisión	Subdeclaración	Propiedad vivienda
2001	80,40	73,34	56,91	53,25
2002	79,82	72,10	59,92	56,72
2003	80,66	73,70	54,52	51,41
2004	78,57	72,03	56,30	53,34
2005	73,70	72,61	53,70	50,59

**Fuente:** DANE, ECH, tercer trimestre 2001 a 2005. Cálculos CGR, OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.

parámetros de la MERPD y con unos resultados finales ligeramente diferentes a los de la Misión, niveles de pobreza más bajos en 2001 y 2002 y algo superiores en los tres últimos años. En particular, en 2005 la MERPD informó una LP de 49,2%, con este ejercicio se llegó a 50,6%. La diferencia es consecuencia de algún proceso en el que la imputación dio un resultado inferior y no se pudo comparar la forma como lo calculó la MERPD. En esencia, el ejercicio fue el mismo y se siguieron, paso a paso, las indicaciones de la MERPD, por tanto, las conclusiones son útiles para apreciar los efectos diferenciales de las imputaciones sobre los diferentes tipos de trabajadores, en especial, sobre los asalariados.

El ejercicio es el mismo para los cinco años y en cada uno de ellos el resultado es similar. El número de personas pobres disminuye en forma paulatina, cada vez que se hace un nuevo ajuste. En el año 2005, el nivel de pobreza estimado con los datos de la ECH fue del 73,7%, la misma fue disminuyendo con el ajuste por omisión (72,6%), que consiste en estimar el ingreso de aquellos que no respondieron mediante un modelo de capital humano.

La imputación por subdeclaración o ajuste a cuentas nacionales es la más importante, con ella la LP se reduce en 19 puntos, hasta llegar a 53,7%, bajo el supuesto de que los ciudadanos están ocultando ingresos y declarándose más pobres de lo que verdaderamente son. El ejercicio termina calculando ingresos adicionales a quienes son propietarios de vivienda, la terminaron de pagar y viven en ella, este ajuste también es menor y contribuye a reducir la LP en tres puntos adicionales.

En síntesis, las tres imputaciones cumplen con su objetivos, elevan el ingreso y reducen el nivel de la LP, de ellas la más impactante es la del ajuste a cuentas nacionales, con el que se asume que las personas son menos pobres que lo que dicen y en alguna parte están ocultando ingresos, el impacto es del 82% y la reducción de la LP es drástica.



**Cuadro 8.** Efecto de imputaciones en los ingresos 2005 brechas de ingresos y porcentaje de imputación formal e informal – trece áreas

Ocupados	Sin ajuste	Omisión	Subdeclaración	Imputación (%)
F. Privado	1,31	1,29	1,15	41,09
F. Gobierno	2,10	1,96	1,75	33,7
F. Independiente	1,65	1,58	1,91	85,03
F. Patrón	4,73	4,53	5,45	84,76
F. Otros	0,38	0,33	0,40	69,29
I. Privado	0,61	0,62	0,55	44,26
I. Doméstico	0,64	0,61	0,54	36,92
I. Independiente	0,50	0,51	0,62	96,02
I. Patrón	1,58	1,89	2,27	129,70
I. Otros	0,24	0,21	0,25	69,29

F: formal. I: informal.

**Fuente:** DANE, ECH, segundo trimestre 2005. Cálculos CGR, OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia

Precisamente es el eje de esta imputación el que se desea resaltar. En el Cuadro 8 se retoma el ejercicio para mostrar el tipo de imputación de cada grupo de trabajadores según su posición ocupacional, urbana y para trece áreas metropolitanas. En este cuadro hay dos tipos de información, las brechas de ingresos comparadas con el ingreso medio anual y el porcentaje de imputación al finalizar el ajuste por subdeclaración.

El Cuadro 8 está organizado con base en la diferenciación tradicional entre sector formal e informal de la economía; en el primero se incluyen los trabajadores que laboren en empresas con más de diez, por ello están los funcionarios del gobierno y no existen las empleadas del servicio doméstico, también se encuentran los profesionales independientes que ejercen su profesión, los cuales son los únicos trabajadores por cuenta propia considerados formales.

En el campo de la informalidad se encuentran los trabajadores que laboren en empresas con menos de diez personas, lo que excluye el gobierno, asumiendo todas las microempresas privadas, el conjunto del servicio doméstico y los independientes no profesionales.

Las brechas de ingresos están construidas en tres momentos del proceso de ajuste. Se entiende por brecha de ingreso, la diferencia entre lo que recibe el grupo de mayores ingresos y lo que reciben los demás, en todos los



casos esta medida como el número de ingresos medios del año, el cuál se calculó en 1,2 salarios mínimos. La primera columna presenta los ingresos, tal y como salieron de la encuesta, sin ningún ajuste, en tal caso los patronos de empresas formales recibían 4,7 veces el ingreso promedio del año, mientras el grupo de otros trabajadores, en el que se incluye a jornaleros, recibe apenas la cuarta parte del ingreso medio, revelando los dos extremos de la distribución del ingreso. Cuando se hacen los ajustes, las brechas aumentan (tercera columna) con la subdeclaración, allí los patronos de empresas formales reciben 5,45 veces el ingreso medio mientras, al otro extremo, los otros siguen recibiendo 0,25 veces.

Puesto en perspectiva, después del ajuste representativo, los mayores ingresos los tienen los patronos formales e informales, seguidos de los profesionales independientes, que son el prototipo de los cuenta propias no pobres, los funcionarios del gobierno y los trabajadores de empresas formales privadas, todos ellos con ingresos por encima del promedio de la economía, de manera que ninguno de ellos puede considerarse pobre, a menos que factores complementarios, como el de familia numerosa tenga el efecto de hacer pasar la barrera a algunos de ellos.

¿Quiénes son, entonces, los pobres? Todos aquellos cuyos ingresos se encuentran por debajo del promedio de ingresos de la economía y que constituyen las fracciones más numerosas de los participantes activos del mercado de trabajo, empezando por los independientes urbanos no profesionales, los asalariados de las microempresas, el servicio doméstico y los otros trabajadores.

Cabe recordar que la pobreza urbana es inferior a la rural y que el cuadro de referencia está ilustrando a la población vulnerable y más propensa de ser catalogada como pobre, la de los trabajos precarios y temporales. El Cuadro 8 llega hasta el segundo ajuste, sin embargo, allí está lo más representativo del proceso, en el que a pesar de las imputaciones y de haber subido el ingreso para todos, estos segmentos de trabajadores siguen teniendo los niveles más bajos de ingreso. Para calcular la pobreza de estos grupos es necesario seguir dos pasos, primero, calcular el tercer ajuste, para luego, comparar con el tamaño de sus familias y calcular el ingreso por persona. El ejercicio realizado revela que, a pesar de las imputaciones, estos son los grupos vulnerables y sus ingresos no van a aumentar más allá del escritorio del técnico que imputa.

Las imputaciones no fueron homogéneas, lo que revela que los segmentos en los que se atenuó la pobreza se concentraron en uno o dos grupos. La última columna suministra esta información. A los que más se les imputó o, lo que quiere decir lo mismo, a los que menos se les creyó en la información suministrada fueron, en su orden:



a. Los patronos informales (129,7%), los independientes urbanos no profesionales (96%), los profesionales independientes (85%) y los patronos formales (84,8%), todos ellos con ingresos provenientes de actividades no asalariadas y que se pueden prestar a ocultamiento o evasión; de estos cuatro grupos el único vulnerable y que contribuyó a reducir el nivel de pobreza estimada es el de los independientes no profesionales; en los demás casos, el nivel de ingreso antes y después de imputación es alto y no proclive a identificarse con los niveles de pobreza.

b. Al otro extremo, los sectores con menores imputaciones o donde la información suministrada es más creíble la encabezan los asalariados estatales (33,7%), seguidos del servicio doméstico (36,9%), los asalariados de empresas formales privadas (41,1%) y los mismos en las empresas informales (44,3%), es decir, que todos los que dependen de una relación salarial no pueden ni tienen motivo para ocultar información y el efecto de las imputaciones es menos relevante y tiende a no afectar su situación en el rango de la pobreza, donde el servicio doméstico y los asalariados en microempresas constituyen la población vulnerable.

Para ejercicios posteriores es bueno evidenciar el efecto de este tipo de ajustes, por cuanto se puede llegar a la conclusión de que el contrato asalariado es una barrera eficaz para no caer en los umbrales de la pobreza, mientras que la contratación precaria, temporal y por fuera de los cánones del CST es un camino despejado para seguir siendo pobre.

## Bibliografía

- AC Nielsen Colombia. *Universo de establecimientos detallistas*. Bogotá, varios años.
- Arango, Luis Eduardo; Herrera, Paula; Posada, Carlos Esteban. 2007. El salario mínimo: aspectos generales sobre los casos de Colombia y otros países. *Borradores de Economía* (436). Banco de la República. Bogotá.
- Asociación Colombiana de Administradores de Fondos de Pensiones y Cesantías (ASOFONDOS). Informes de afiliados por tipo en [www.asofondos.org.co](http://www.asofondos.org.co)
- Banco de la República. 2001. *Empleo y economía*. Memorias de Seminario. Miguel Urrutia Montoya (editor). Bogotá. Marzo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2004. Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina. *Informe de progreso económico y social*. Washington.
- Bonilla, Ricardo. 2007. Salario mínimo e ingresos en Colombia En: Colombia y diálogo pendiente. Volumen 2. Garay, Luis Jorge (ed.). Planeta Paz. (En preparación). Bogotá.
- Bonilla, Ricardo; González, Jorge Iván (coords). 2006. *Bien-estar y macroeconomía 2002 – 2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Centro de Investigaciones



- para el Desarrollo (CID) y Observatorio de Coyuntura Socio Económica. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia. Unibiblos. Septiembre. Bogotá.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*. Ediciones Paidós Ibérica. Buenos Aires.
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras). Reportes estadísticos en [www.confecamaras.org.co](http://www.confecamaras.org.co)
- DANE, encuestas ECH, GEIH, y EAM. En: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)
- DANE. 2006. Dirección de Censos y Demografía. *Diseño conceptual y metodológico Censo general 2005*. (CGRAL) Bogotá. Abril, 5 y 6.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Visión Colombia 2019. II Centenario*.
- Grillo, Santiago, et ál. 2006. *Medición de la pobreza por ingresos 2001-2005*. Convenio CID – CGR. CGR, Dirección de Estudios Sectoriales. Documento no oficial.
- Leibovich, José; Nigrinis, Mario; Ramos, Mario. 2007. Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. Mimeo. Banco de la República. Bogotá.
- López, Hugo; Rhenals, Remberto; Castaño, Elkin. 2005. Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo. *Cuadernos de Protección Social* (1). Ministerio de la Protección Social. Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social. 2005. Base de datos única de afiliados (BDUA). Diciembre. [www.minproteccionsocial.gov.co](http://www.minproteccionsocial.gov.co)
- Núñez, Jairo; Espinosa, Silvia. 2005. *Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). DNP. Bogotá. Mayo.
- Kakwani, Nanak; Khandker, Shahid; Son, Hyun. 2004. Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies. *Working Paper* (1). International Poverty Centre, Undp. Brasilia.
- Sarmiento, Alfredo; González, Jorge Iván; Alonso, Carlos; Angulo, Roberto; Espinosa, Francisco. 2005. Crecimiento Pro-Poor en Colombia 1996-2004. *Coyuntura Social*. Diciembre. (33).
- Superintendencia del Subsidio Familiar. Informes sobre las CCF en [www.ssf.gov.co](http://www.ssf.gov.co)
- Superintendencia del Sector Solidario. Informes sobre cooperativas de trabajo asociado (CTA). [www.supersolidaria.gov.co](http://www.supersolidaria.gov.co)

# Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado

Óscar Rodríguez Salazar\*

El estudio de las transferencias y el marcado interés gubernamental por reformarlas ponen en el orden del día la discusión en torno a las prioridades establecidas por el actual gobierno<sup>1</sup>. En primer lugar se encuentran las asociadas con un proyecto político de construcción estatal, en segundo término, las relacionadas con la gobernabilidad macroeconómica y, por último, las referentes a una particular forma de poner en funcionamiento el sistema de protección social.

Importa señalar que a diferencia de lo que se afirma en el discurso oficial, las transferencias no son una dádiva o una donación que hace el gobierno nacional a las entidades regionales, sino que ellas responden a un *pacto social* suscrito en la Constitución de 1991, en la que se estipuló que los impuestos pagados por parte de los diferentes grupos sociales que conforman la nación colombiana se les restituyen a los ciudadanos en lo territorial.

La *seguridad democrática* adoptada como directriz de los dos últimos planes de desarrollo, se acompaña de un proceso de centralización y aumento de los poderes del Ejecutivo. En la actualidad, en el nivel central se manejan los fondos de mayores recursos (Fondo de Pensiones de Empleados Públicos, FONPEP; Fondo de Solidaridad y Garantía Subcuenta de Solidaridad, FOSYGA y Fondo de Regalías), en el futuro, el “ahorro fiscal”, que se derivará de disminuir el crecimiento de las transferencias a las regiones, le permitirá al Ejecutivo

---

\* Director del Grupo de Protección Social. Profesor Titular Universidad Nacional y Universidad Externado de Colombia.

El autor agradece a Erick Céspedes y Federico Baquero su contribución en el procesamiento de la información, parte de ella, suministrada por el profesor Darío Restrepo. El artículo se benefició de los generosos comentarios de los integrantes del Grupo de protección social adscrito al CID.

<sup>1</sup> La reforma a las transferencias se hizo inevitable por cuanto al culminar en 2008 el periodo de transición que determina el crecimiento del sistema general de participaciones (SGP), regulado por el acto legislativo 01 de 2001, se debía volver al sistema regulado anteriormente.



contar con mayores recursos. Las nuevas fuentes de financiación, sumadas al presupuesto con el que ya cuenta la Presidencia de la República, dotarán al gobierno de un mayor protagonismo en las regiones, lo que posibilitará consolidar su proyecto político. De otra parte ante la posibilidad de que disminuyan los recursos que el gobierno de Estados Unidos dona a la nación vía el Plan Colombia, la segunda administración del presidente Uribe financiará el gasto militar por medio del “ahorro fiscal” que logre en educación y salud con la reforma que hizo a las transferencias<sup>2</sup>.

Por su parte, la gobernabilidad macroeconómica, entendida como la disminución de presiones sobre el gasto público para cumplir con la reducción del déficit fiscal, tiene como origen remoto los acuerdos suscritos entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el periodo 1999-2003. La directriz, recomendada por el FMI en dichos acuerdos, era la de alcanzar el equilibrio en la balanza de pagos a través de la austeridad fiscal y monetaria, pues los desajustes fiscales se asociaban con aumentos en la demanda agregada y, por consiguiente, con desequilibrios en la balanza de pagos (Rodríguez Salazar, 2005: 194).

En esta óptica se requería profundizar las reformas estructurales particularmente en pensiones (ley 797 de 2003), y adelantar una reforma constitucional que desvinculara las transferencias a los gobiernos locales de los ingresos corrientes de la nación (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999: 32). Esta política debía estar acompañada de una reforma tributaria que acopiara un mayor volumen de recursos monetarios mediante la ampliación de la base tributaria, combatiera la evasión y redujera el gasto del gobierno.

El acto legislativo 01 del 30 de julio de 2001 y la ley 715 de 2001 fueron adoptadas para cumplir con la meta fiscal. En materia de pensiones los Ministros de Hacienda y Protección Social lograron que el Congreso tramitara otro acto legislativo (01 del 22 de julio de 2005) que agregaba al artículo 48 de la Constitución el principio de sostenibilidad financiera en el sistema de seguridad social<sup>3</sup>. En el sistema de pensiones de carácter público se suprimió la mesada 14, se fijó un límite superior a las pensiones (25 smlv a partir de 2010) y se acordó que el régimen de transición, contemplado en la ley 100 de 1993, no fuera más allá de 2010.

<sup>2</sup> La evolución del gasto militar y del gobierno central se puede observar en el artículo de Álvaro Moreno y Gustavo Junca “Las consecuencias económicas de Mr. Uribe ¿Otra vez los felices noventa?”. Publicado en este libro.

<sup>3</sup> Esta reforma fue “sugerida” al gobierno colombiano una vez se firmó, en enero de 2003, un acuerdo *stand by* por dos años con el FMI, prorrogado en 2005 para facilitarle el acceso a créditos por 2.000 millones de dólares ante eventuales desajustes de la balanza de pagos.



La reforma a las transferencias, en primer lugar, está articulada a un proyecto político que busca centralizar el poder y cohesionar las fuerzas uribistas alrededor de la figura presidencial mediante el manejo de recursos fiscales, de modo que les permita intervenir directamente en las regiones para condicionar apoyos partidistas; y, en segundo lugar, está relacionada con el modo en que se pone en operación el sistema de protección social (SPS), diseñado para luchar contra la pobreza y la exclusión social: la modificación que se piensa ejecutar tiene como justificación mejorar la calidad de vida de los colombianos.

### Se propone alcanzar

coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, al mismo tiempo que se protegen principios básicos de estabilidad fiscal y, por tanto, macroeconómica. Esta es el garante último de que, en el mediano y largo plazo, las coberturas universales sean sostenibles y reduzcan la pobreza de los sectores más vulnerables de la población colombiana<sup>4</sup>.

Esa forma particular de visualizar el SPS es una mezcla de aseguramiento y asistencialismo, regulado por la ley 100 de 1993 y reformado en materia de salud por la ley 1122 de 2007. El discurso sobre el cual se construye la nueva concepción del SPS, adoptado por las dos administraciones del presidente Uribe, está asociado con la idea del manejo social de riesgo (MSR). Esta idea, desarrollada por la banca multilateral (Banco Mundial, BM; Banco Interamericano de Desarrollo, BID), fue asumida por el Estado colombiano a partir de los documentos Conpes 3144 de 2001 y 3187 de 2002 (Consejo Nacional de Política Económica y Social) –mediante los cuales se crearon el sistema social del riesgo (SSR) y el Fondo de Equilibrio de Protección Social (FEPS)– y con la expedición de la ley 797 de 2002.

En las últimas décadas la profundización de las reformas estructurales es realizada a nombre de los pobres. Sin embargo, en este caso particular –y tal como sucedió con la ley 715 de 2001– el “ahorro fiscal” se verá reflejado en una disminución de recursos a los municipios, cuyo efecto se dejará sentir en los gastos de salud, educación y agua potable y, por ende, en el sistema de protección social (SPS) de la población pobre y vulnerable. Otra forma de debilitar el SPS es la liquidación del Instituto de Seguro Social-EPS justificado por el Conpes 3456 del 5 de enero de 2007, determinación que fue tomada por la

<sup>4</sup> Exposición de motivos del proyecto sobre reforma a las transferencias presentado en 2006.



Superintendencia de Salud con el argumento de la no viabilidad financiera de la institución<sup>5</sup>. De igual modo, se anuncia que se tramitará una reforma a la ley 100 de 1993 para suprimir el sistema pensional administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), propósito que, inicialmente, hizo parte de la propuesta del Plan de Desarrollo.

Un rasgo de las modificaciones que ha tenido al artículo 357 de la Constitución de 1991 –que reglamentó la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación– es el afán, de los últimos dos gobiernos, de contar con un mecanismo que reduzca los desequilibrios verticales entre las diferentes esferas del gobierno y que a su vez sirva para financiar bienes “meritorios”. Esta concepción se funda en que la “racionalidad” del gasto público implica que las transferencias recibidas por las unidades territoriales estén en sintonía con la capacidad fiscal de los órganos de poder local, de tal forma que en conjunto con el gobierno central financien la provisión de estos bienes.

En la actual concepción de política económica las actividades de los órganos de poder local son percibidas como complementarias a las medidas tomadas por el gobierno central. Un ejemplo de ello es el llamado a que los municipios diseñen programas como transferencias condicionadas a que los niños no deserten de la escuela (Familias en Acción), garantizar transporte escolar y organizar bibliotecas públicas, entre otros.

Otra alternativa a la perspectiva gubernamental es considerar la salud, la educación y el suministro de agua potable como ámbitos de los derechos sociales que tiene cualquier ciudadano y, al ser parte de los derechos fundamentales, son responsabilidad del Estado central.

En este artículo se analizan los efectos de la reforma a las transferencias en el sistema de protección social, el proceso de descentralización y la gobernabilidad macroeconómica. La idea central es que, a pesar de la marcada situación de pobreza de la población, las políticas sociales, en lugar de ser construidas para incluir a vastos sectores en la circulación de los frutos del crecimiento, están regidas por criterios de carácter fiscal que reduce los recursos para luchar contra la exclusión social.

---

<sup>5</sup> El documento Conpes 3456 emitido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) el día 15 de enero de 2007 tiene como título “Estrategia para garantizar la continuidad en la prestación pública de los servicios de aseguramiento en salud, aseguramiento en pensiones del régimen de prima media y aseguramiento en riesgos profesionales”. La Superintendencia de Salud ratificó la decisión de revocar el certificado de funcionamiento de la EPS del Seguro Social mediante resolución 263 del 26 de marzo de 2007.



## 1. La política social en Colombia y la idea de protección social<sup>6</sup>

Las agencias multilaterales como BM, FMI y BID han modificado el discurso sobre la forma de enfrentar la pobreza. El fracaso de las políticas de ajuste, al no disminuir la exclusión social y avanzar hacia la equidad, los condujo a una renovación teórica que, sin abandonar los principios del liberalismo radical, presenta una opción de política pública basada en el impulso a la construcción de sistemas de protección social (SPS) fundados en el manejo social del riesgo (MSR). Este enfoque hace parte, también, de una nueva concepción del funcionamiento del Estado que tiene el BM, en la que debe crearse un conjunto de “arreglos público-privados” que respondan por las funciones que antes solo eran desempeñadas por instituciones públicas<sup>7</sup>. Este es el caso de la participación del capital privado en el sistema de seguridad social o en el campo de la educación bajo el esquema de contratación con el sector privado.

En Colombia esta perspectiva se introdujo con la creación del Ministerio de la Protección Social (MPS) y quedó integrada en la concepción de desarrollo económico consignada en los planes de las dos administraciones del presidente Uribe.

Con la construcción de SPS se busca articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado, así como fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de la actividad económica, en especial durante las recesiones económicas<sup>8</sup>. En esta dirección se puede afirmar que un sistema de protección social debe estar orientado a proteger la

<sup>6</sup> El numeral 1 de este artículo fue elaborado por Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez, como parte de la propuesta técnica “Evaluación integral del sistema general de participaciones en salud y educación y propósito general”, solicitada por el DNP, con financiación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y presentada por el Grupo de Protección Social adscrito al Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional.

<sup>7</sup> De igual modo, el MSR participa en una nueva concepción que sobre el Estado ha implementado el Banco Mundial. Con las reformas neoliberales el problema de las “fallas de Estado” era un asunto netamente “administrativo”, que ocultaba la nueva correlación de fuerzas entre las diferentes fracciones del capital, y de manera adicional, un ataque a los derechos sociales vinculados al mundo del trabajo. La “reforma del Estado” debía cumplir con una doble tarea: “blindar” las instituciones estatales encargadas de conducir las políticas macroeconómicas de las reivindicaciones democráticas (autonomía de la banca central, sin que los codirectores tuviesen responsabilidad política); la ampliación selectiva del propio Estado, por medio de un conjunto de “arreglos público-privados” responsables de desarrollar funciones que antes solo eran desempeñadas por instituciones públicas. Este es el caso de la participación del capital privado en el sistema de seguridad social (Marques Pereira, 2005).

<sup>8</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define el sistema de protección social como “las intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto de estos sucesos repentinos en los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres, así como las tendencias del desarrollo a largo plazo. Estas intervenciones –que incluyen medidas en el mercado laboral, redes de protección social, sistemas de pensión y fondos para el desastre– ayuda a los individuos y a las familias a enfrentar mejor los *shocks* económicos y naturales” (BID, 2001: 2).



población del *riesgo social* en el que se encuentra, a través de ampliar sus oportunidades y mejorar sus dotaciones iniciales, para crear condiciones que fortalezcan sus capacidades<sup>9</sup>.

Uno de los enfoques de protección social más cercano al diseño de las políticas públicas actuales es el manejo social del riesgo (MSR), cuyo eje es la configuración de un conjunto de dispositivos públicos destinados a suministrar a la población una garantía de ingresos (Holzman et ál., 2003)<sup>10</sup>, es decir: oportunidades, seguridad material y *empoderamiento*, con el fin de poner a los individuos en capacidad de beneficiarse plenamente de sus potencialidades<sup>11</sup>.

La primera línea de acciones está ligada a las medidas que estimulen el crecimiento económico, la existencia de mercados más atentos a las necesidades de los pobres y al incremento de los activos que posee ese grupo de población. La segunda se refiere a la reducción del riesgo derivado de las guerras, enfermedades, crisis económicas y desastres naturales. La última tiene que ver con la implementación de medidas que contribuyan a un mejor funcionamiento del Estado y de las instituciones sociales.

Con esta perspectiva, la protección social se entiende como una fuerza dinámica para el crecimiento. Además, se argumenta que la innovación en este campo debe ir acompañada, ineludiblemente, de una política fiscal sana, de una regulación prudencial de los mercados financieros y de una política cambiaria que evite la sobrevaluación de las tasas de cambio y el insostenible déficit de la cuenta corriente. De igual modo, la protección social debe ser modificada para contrarrestar los efectos negativos de la globalización sobre

<sup>9</sup> Por su parte la CEPAL (2006) a diferencia del enfoque construido sobre el MSR sostiene que los SPS se han concebido como derechos sociales y entre sus objetivos está el de combatir la pobreza, la discriminación y los riesgos sociales. Las reformas a estos sistemas deben superar tres desafíos históricos: 1) universalizar la seguridad social, 2) disminuir las marcadas inequidades en el acceso a los servicios y en la calidad de los mismos, y 3) mejorar la rentabilidad social de los recursos que se asignan a estas actividades, mediante cambios en su gestión y asignación.

<sup>10</sup> Esta concepción supera aquella de que la causa de la pobreza significaba no contar con suficientes activos y, por tanto, para eliminar la pobreza bastaba el crecimiento económico orientado a favorecer el desarrollo humano y a incrementar los activos de los pobres. Este cambio en la comprensión del fenómeno de la pobreza fue expuesto por el Banco Mundial en el *Informe sobre desarrollo mundial 2000-2001*.

<sup>11</sup> En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, titulado *Lucha contra la pobreza*, se define el *empoderamiento* como: “el aumento de la capacidad de los pobres de influir en las instituciones estatales que influyen en su vida, reforzando su participación en los procesos políticos y en las decisiones locales. Significa también eliminar los obstáculos –políticos, jurídicos y sociales– que perjudican a determinados grupos y aumentar los activos de los pobres para que puedan intervenir activamente en los mercados. La ampliación de las oportunidades económicas de los pobres contribuyen ciertamente a su *empoderamiento*” (Banco Mundial, 2000: 39). Este término implica igualmente intervenciones públicas en diferentes campos, por ejemplo, procesos democráticos formales, formas de buen gobierno y responsabilidad de las empresas.



grupos específicos de la población y ayudar a los trabajadores afectados por el proceso (Banco Mundial, 2002)<sup>12</sup>.

La concepción del SPS como parte de las políticas de desarrollo económico se ajusta a las nuevas formas de examinar la protección social. En éstas se sostiene que las desigualdades son cuellos de botella para alcanzar altas tasas de crecimiento, dado que el crecimiento económico agregado se perjudica cuando se asocia con falta de equidad en el acceso al crédito, a la educación, a la salud, al suministro de agua y se crean tensiones sociales. Por tanto, la inequidad, ya sea en el ingreso o en otras dimensiones del bienestar, se traduce en más pobreza: disminuye la inversión por falta de acceso al crédito, frena el proceso de desarrollo y se crea desigualdad en oportunidades educativas, lo que se puede reflejar en incremento de la violencia y de la delincuencia, que debilitan los derechos de propiedad.

Como se deriva de los párrafos anteriores, dentro de esta corriente, el sistema de protección social es concebido como una alternativa de corto plazo para responder a choques macroeconómicos, crisis económicas, catástrofes naturales, o conflictos bélicos; de manera que una vez superados estos acontecimientos, la economía debe entrar por el sendero del crecimiento y, en consecuencia, el sistema debe reducir su campo de acción. Sin embargo, como lo menciona Bruno Lautier (2005), mientras se aplican estas políticas se desmonta el sistema heredado de los Estados de bienestar mediante la privatización del aseguramiento y la supresión de las posibilidades que brindaba el principio de mutualización, es decir, aquel que se financia a través de la centralización de aportes proporcionales al salario y de los impuestos. Al insistir en que el riesgo está ligado a cualquier acontecimiento desfavorable y que las mayores víctimas son los pobres y los vulnerables se consigue

por una parte, desconectar completamente la noción de riesgo de la de ingreso del trabajo y, por otra, considerar a priori cualquier sistema de protección social –estatal o paraestatal– como ineficaz... El concepto de 'derechos sociales' desaparece también –un derecho de no inundación es difícilmente concebible (Lautier, 2006: 663).

<sup>12</sup> Desde otra perspectiva teórica (el SPS como un sistema de mediaciones sociales) se puede argumentar que "existe un círculo virtuoso: protección social-productividad-salario-protección social. Esta apuesta es a la vez económica y política. En su componente económico, equivale a afirmar que la protección no es únicamente un costo, sino que genera aumentos de productividad que –incluso sin redistribución entre salarios y beneficios– permiten aumentos de salarios donde la parte individual crece menos rápidamente que la socializada. En su componente político, equivale a decir que se puede establecer un compromiso político sobre este modo de distribución de las ganancias de productividad (que se traduce en una estabilidad de la distribución entre salarios y beneficios en un aumento de la participación del salario indirecto en el salario total)" (Lautier, 2005: 103)



En la línea de pensamiento del Banco Mundial los recursos públicos, como es el caso de las transferencias, desempeñan un papel fundamental en tanto “ayudan a los hogares a enfrentar los riesgos de salud, desempleo, pérdida de cosechas y redistribuyen ingresos hacia los más pobres” (Ferranti et ál., 2003), de modo que en el largo plazo se ampliaría la propiedad de activos y se transitaría a sociedades más equitativas. En esta óptica se deben fomentar programas puntuales como: ancianos pobres, familias en acción, programas focalizados, además de las acciones orientadas a fortalecer el capital humano, tales como las políticas en salud y educación. En el mediano plazo los efectos de dichas acciones deben ser el mejoramiento de las oportunidades económicas, del nivel social y de la influencia política (Ferranti et ál., 2003).

No obstante, en el cumplimiento de todos estos objetivos se pueden enfrentar los obstáculos provenientes de las condiciones estructurales en las que se desenvuelven las sociedades. De una parte, de la estructura económica existente se deriva la capacidad que tienen los individuos de generar los ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades y, en consecuencia, el grupo de población que se constituye en objetivo para las políticas públicas. De otro lado, las decisiones sobre protección (¿a quién proteger?, ¿cómo proteger?, y ¿con qué recursos?) están ligadas a la manera como está organizado el orden político. Finalmente, la participación social, entendida como el grado de integración de los individuos con el diseño y la gestión de las políticas, se constituye en un elemento definitorio del grado de cumplimiento de los objetivos de política.

Así es como el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos de la política social está ligado a tres componentes:

- a. La relación entre las necesidades y la disponibilidad de recursos.
- b. La eficacia y eficiencia a lo largo del proceso de asignación de recursos.
  - a. La sinergia entre la organización financiera y el entramado institucional. El primero está determinado por las características estructurales del desenvolvimiento económico y la manera como se define la organización fiscal; el segundo depende de la forma en que se establecen los programas y se toman las decisiones sobre asignación; y el último está sustentado en la capacidad institucional para lograr el cumplimiento de los objetivos de política.



### 1.1 Dos políticas sectoriales que integran el sistema de protección social

En la perspectiva histórica e institucional las dos políticas sectoriales que hacen parte del sistema general de participaciones (SGP) –educación y salud– son dispositivos que, si bien se pueden examinar y evaluar por separado, resultan, a la postre, integrantes del sistema colombiano de protección social.

Por tradición, el concepto de “protección social” tiene un significado más amplio en América Latina con referencia, por ejemplo, a la acepción europea: abarca no solo mecanismos institucionales de protección relativos a salud e ingresos de los individuos (o sea, seguros sociales como salud, empleo, pensiones IVM, e invalidez, vejez y muerte), sino también políticas de intervención e inversión públicas concernientes a lo colectivo, el conjunto de la sociedad: educación, vivienda, salud pública, saneamiento básico, entre otras<sup>13</sup>. Para varios autores y teóricos de la materia, esta visión resulta muy útil a la hora de analizar las políticas y las instituciones de protección social como un componente central de los sistemas orientados a conservar la cohesión social nacional en un país.

El carácter esencialmente diverso, múltiple, de la protección social implica interpretarla no como un concepto económico o jurídico global, sino desde el punto de vista del *consumo colectivo* o, más bien de “medios colectivos de consumo”. No se trata solamente de los “bienes colectivos”, sino del conjunto de bienes y servicios a los cuales, por mediación del Estado social, tienen acceso las personas para su consumo individual, sea a través de subsidios monetarios o por suministro en especie de servicios sociales y públicos.

En esta perspectiva la relación de “protección doméstica” es entonces un compuesto de formas individuales y familiares de acceso a servicios y bienes de consumo necesarios a una reproducción del orden doméstico conforme al compromiso entre lo económico y lo político, instituido por el Estado social de bienestar (Théret, 1995).

Es decir que, en las sociedades modernas la protección procede de un nivel estructural fundamental: las condiciones materiales de reproducción de la población humana y su “capital de vida”, que actúan como un “recurso natural” primario tanto para la actividad económica como para el poder político.

---

<sup>13</sup> La inclusión del componente educativo dentro del sistema nacional de protección social se observa tanto en Estados Unidos como en Alemania, bajo dos esquemas opuestos. En el primer caso, se considera la educación como un sustituto a la protección social en el sentido que proporciona al individuo una capacidad personal de protección (un “capital humano”); en el segundo, la educación está mirada como un complemento a los seguros sociales y se presenta como una institución social mixta (como en el caso del aprendizaje).



Por último, la protección social resulta ser un ensamblaje de instituciones donde se combinan lo público y lo privado; un sistema que se puede desagregar entre varios subsistemas, pero que, “en su conjunto, concierne a los medios económicos de reproducción biodemográfica de los seres humanos”. El papel fundamental de este sistema es el de lograr la mediación entre tres tipos de lógicas a priori contradictorias, que corresponden a tres *órdenes de prácticas* en el edificio social: político, económico y doméstico. O sea, y respectivamente, lo referente a las relaciones de los hombres entre sí, luego las relaciones entre los hombres y lo material y, por último, relaciones y comportamientos relativos a la reproducción humana.

Un sistema de protección social abarca mecanismos e instituciones bastante heterogéneos, que se han agregado en el curso de la historia en función de la configuración de intereses de los distintos sectores de una sociedad. Sin embargo, no significa que estos sistemas no tengan unidad, sino que

a nivel de las instituciones, la única unidad sistémica que se puede vislumbrar (...) es la del *discurso* que se enuncia a propósito de él (el sistema). Esta *unidad discursiva* no se puede desconocer, pues desde el origen, participa del proceso de consolidación de la coherencia sistémica, afirmándola y, por ese hecho, determinando el comportamiento coordinado de los agentes. (...) La protección social es a la vez un sistema –fragmentado– de prácticas y un discurso (un ‘sistema de denominaciones’); solo el ‘lenguaje’ propio de cada sistema nacional de protección social garantiza en primer lugar una unidad sistémica por la producción de significado a nivel societal (...), y de un sistema elaborado en las representaciones de los actores sociales (Théret, 1995).

## 1.2 ¿Lo local es un marco adecuado para la política social?

Al disminuir recursos como resultado de la reforma a las transferencias –como se analiza más adelante–, los impactos sobre la población beneficiaria se dejarán sentir en la fragmentación social (en el caso de la salud equivale a mantener dos sistemas de aseguramiento uno para quienes tienen contrato de trabajo formal y otro para la población pobre), afectándose, por ende, el SPS y la descentralización.

Históricamente, el nivel local (la parroquia o el municipio) ha sido el ámbito tradicional de desempeño de las políticas de asistencia social, con la caridad cristiana y el clientelismo como telón de fondo. Los derechos sociales, en cambio, se desarrollaron y ampliaron a partir de iniciativas de nivel nacional, con la conformación del Estado como Estado social (Rodríguez Salazar, 2006). De ahí las preguntas e inquietudes que se pueden manifestar cuando al nivel central se le ocurre dar marcha atrás y delegar sus funciones al nivel administrativo local.



Con frecuencia la descentralización se entiende como un instrumento, como un dispositivo irrefutable de fomento de la democracia, en todos los niveles. La cercanía sería un factor esencial para una mejor comprensión de los problemas, así como para generar respuestas más adecuadas y eficaces; además, favorecería la vigilancia y el control de la comunidad. Pero, se han evidenciado ciertos peligros correlativos al proceso de descentralización: inequidad de situaciones y tratamiento (la descentralización beneficia a las zonas más ricas), difícil implementación de mecanismos de solidaridad y compensación entre regiones y localidades. Como lo anota Hernández (2006):

La descentralización de la responsabilidad y del control fiscal en la prestación de los servicios sociales básicos de salud y educación y, en consecuencia, el mecanismo de selección para la asignación de los subsidios, puede que resuelva la problemática del centralismo y de la ineficiencia en la función pública, pero crea otros problemas en los municipios que no tienen gran capacidad técnica, institucional, presupuestal y de monitoreo y control de las políticas públicas, acrecentándose la corrupción, el riesgo moral y la selección adversa.

Sin embargo, analizar las tensiones y las contradicciones que aparecen cuando se tiene que conciliar el Estado social con un proyecto universalista y de niveles locales que van adquiriendo más autonomía en el manejo y gestión de las políticas sociales no es solamente asunto de eficacia y ecuanimidad administrativa. La protección social es asunto de derechos, de legitimidad, de ciudadanía: ¿se puede conservar la igualdad en el acceso y los beneficios cuando los actores locales adquieren más libertad para desarrollar sus propias soluciones? ¿Cómo se reparten responsabilidades cuando la gestión resulta ser muy fragmentada y cuando se auspicia la diversificación de procedimientos y pluralismo de actores en la implementación de las políticas? ¿Cómo pueden los ciudadanos informarse y participar en la toma de decisiones? ¿Será más eficiente y democrático el control ciudadano local? Estas son algunas de las preguntas que aparecen cuando el proceso de descentralización de las políticas públicas toma su máxima expresión<sup>14</sup>.

En Colombia, el entramado institucional en el que actúa el sistema general de participaciones (SGP) se sostiene en dos ejes de la construcción democrática del

<sup>14</sup> Ese, precisamente, ha sido el caso en dos países donde operan arquetipos del Estado de bienestar: Suecia y Noruega, que constituyen paradojas interesantes de Estados de bienestar universalistas e igualitarios en donde la mayoría de los beneficios y prestaciones, en materia de servicios sociales, queda a cargo de niveles locales descentralizados. "Esta combinación de universalismo y autonomía local (...) se encuentra hoy en día en el centro de la transformación del Estado social en Suecia y Noruega". "L'État social au prisme du gouvernement communal en Suède et Norvège", Coloquio internacional "État et régulation sociale", París, septembre 2006 (traducción propia).



Estado: la descentralización y el control de la ciudadanía a la gestión pública. Se podría decir que la descentralización y la participación son formas de organización de la política en la economía de mercado contemporánea. La primera quedó consignada en el artículo 287 de la Constitución política de 1991 que reza:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1) Gobernarse por autoridades propias. 2) Ejercer las competencias que le correspondan. 3) Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4) Participar en las rentas nacionales.

Por su parte, el control social se introduce desde el Preámbulo constitucional y queda consagrado en los artículos 2 y 40 de esta Carta.

Descentralización y participación social son dos dispositivos para la formación de capital social, entendido como un valor agregado colectivo resultante del funcionamiento de una sociedad organizada, cuyas bases son el desarrollo de redes de confianza entre sus miembros y el respeto y observación de reglas definidas para sus formas de relación. Esta última labor puede ser orientada o apoyada por el sector público toda vez que

existe como nodo de información en las redes de capital social y como generador y vigilante del cumplimiento de las reglas de juego que permiten la confianza entre las partes de una sociedad. Es decir, el sector público es parte del capital social, su generación, ampliación y/o destrucción (Vásquez Caro et ál., 2006: 21).

## 2. Gobernabilidad macroeconómica y sistema general de participaciones

Uno de los objetivos promovidos con la Constitución de 1991 fue profundizar la descentralización, iniciada en la década de los ochenta. La autonomía de las regiones significaba enfrentar nuevos retos políticos, sociales y financieros. En los primeros se encontraba la puesta en marcha de la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como la representación política regional; en los sociales estaba la organización de la prestación de servicios; y en los financieros la consecución de recursos suficientes para afrontar las nuevas tareas. En la perspectiva de enfrentar dichos retos, con la Constitución de 1991 se reformó la figura del situado fiscal (artículo 356), para convertirlo en un mecanismo mediante el cual la nación cede a los departamentos y distritos un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, para la atención descentralizada de las necesidades de salud y educación en el nivel regional.



Dos reformas constitucionales referentes a las transferencias ha aprobado el Congreso: el acto legislativo No.1 de 1993 y la ley 60 de 1993. El acto legislativo mantuvo el situado fiscal e incluyó a Barranquilla como parte de los municipios receptores de transferencias por parte de la nación. Con la ley 60 de 1993 se definieron las responsabilidades de los diferentes niveles de organización de la administración pública, lo que significaba nuevas competencias para los departamentos, distritos y municipios, y, en materia financiera, se determinaron las fuentes y los usos de los recursos dirigidos a los entes territoriales<sup>15</sup>.

En la medida en que los diferentes gobiernos colombianos aceptaron los criterios fijados en el Consenso de Washington, la reducción del déficit fiscal se impuso como política económica prioritaria<sup>16</sup>. De ahí que la urgencia de reducir el déficit fiscal, sumada a las falencias en los procesos de ejecución presupuestal, la falta de transparencia y, en algunas oportunidades, la duplicación de funciones, sirvió como justificación gubernamental a la reforma constitucional, introducida con el acto legislativo 01 de 2001 y la ley 715 del mismo año<sup>17</sup>. Con esta reforma se creó el sistema general de participaciones (SGP), a través del cual se configura una sola bolsa para los recursos del situado fiscal, las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y los de las transferencias complementarias al situado fiscal para la educación<sup>18</sup>. El crecimiento de la bolsa se ligó al promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación en los cuatro años anteriores –de manera adicional se incluyó un periodo de transición hasta 2008–, en el que estaría asociado a la inflación: entre 2002 y 2005 se reconocería la inflación causada más 2% y de 2006 al 2008 la inflación causada más 2,5%.

<sup>15</sup> Esta ley estableció un incremento anual de los recursos transferidos a las entidades territoriales para los departamentos y municipios de acuerdo con los siguientes porcentajes: para 1993 los entes territoriales participaban con 22,1% de los ingresos corrientes, en 1994 con 23% en 1995 esta suma era del 23,5% y de 1996 en adelante con 24,5%. Para los municipios la participación iniciaba en 1994 con 15% hasta llegar en 2001 a un tope del 22%.

<sup>16</sup> En el CONPES 57 de 2002, para argumentar este cambio jurídico, se afirmaba que por hacer depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, durante la década de los noventa se presentó una inestabilidad de los recursos asociada a las fluctuaciones propias de la actividad económica. Por tanto, esta volatilidad no generaba certeza a la financiación de los gastos de salud, educación, agua potable, y demás sectores de inversión social, lo que a la postre dificultaba la planeación y una adecuada asignación de los recursos.

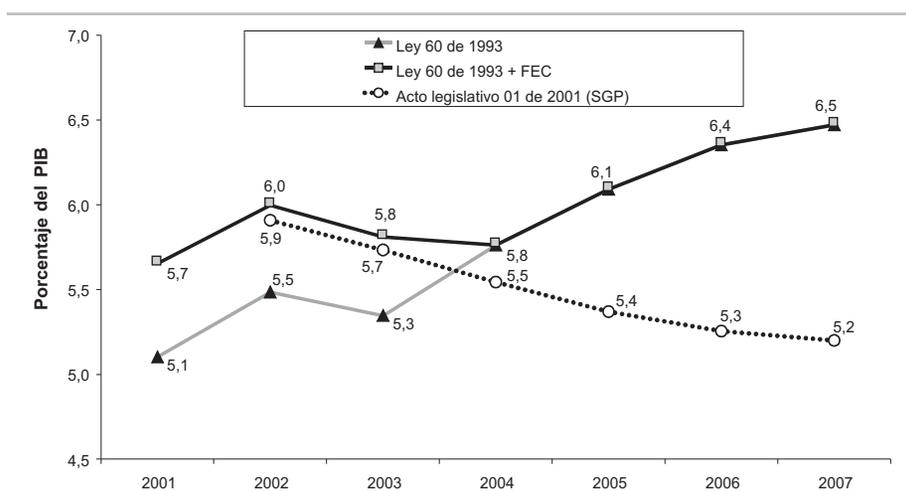
<sup>17</sup> En la economía política de la aprobación del acto legislativo se encuentra el aval que dieron los alcaldes, por intermedio de la Federación de Municipios, a la reforma constitucional que recortaba el ritmo de crecimiento de las transferencias a sus regiones. A la vez que se tramitaba este proyecto el gobierno expedía el decreto 1472 de 2001, que aumentó en forma notable los sueldos de los alcaldes (el artículo 6 les asignó una bonificación de dirección equivalente a tres veces el monto mensual que percibían por asignación básica más gastos de representación). Posteriormente, el decreto 694 del 10 de abril de 2002 les volvió a elevar el salario.

<sup>18</sup> La ley 715 de 2001 determinó un criterio de distribución sectorial de los recursos y mantuvo para los municipios clasificados como de cuarta, quinta y sexta categoría el criterio de flexibilidad para la utilización libre de un porcentaje de los recursos transferidos.



En el Gráfico 1 se observa el contraste entre el monto de las transferencias reguladas por la ley 715 y lo que se hubiera percibido si se hubiese continuado con la ley 60 de 1993. El resultado más evidente en dicho contraste es la disminución significativa de las transferencias entre 2002 y 2006. En 2005 las regiones perdieron transferencias equivalentes al 0,6 del PIB, un año más tarde el 1,1% del PIB y en 2007 se estima una pérdida del 1,3% del PIB. Vale la pena señalar que en 2006 la pérdida representó 3,4 billones de pesos, lo que significó una reducción de recursos para el sistema de protección social en sus componentes de salud, educación y agua potable.

**Gráfico 1.** Transferencias como proporción del PIB



FEC: Fondo Educativo de Compensación (transferencias complementarias para educación por situado fiscal). Los recursos del FEC contemplados en el régimen de transición previsto para el periodo 2002-2008 no forman parte del cómputo para el cálculo del SGP a partir de 2009.

**Fuente:** cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

La razón por la cual el actual gobierno agenció la reforma del sistema de transferencias, obedece a que en el acto legislativo se afirmó que una vez concluido el periodo de transición, el crecimiento del SGP debía volver a ser determinado por la dinámica de los ingresos corrientes de la nación. La norma constitucional estipulaba:

el monto del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.



Así mismo, estableció que

al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación destinados para el sistema general de participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001.

En este contexto, la segunda administración del presidente Uribe presentó el proyecto de acto legislativo 11 de 2006 del Senado y 169 de 2006 de la Cámara de Representantes que introdujo una nueva reforma al sistema de transferencias, cuyos argumentos no difirieron de los expuestos en 2001 por Juan Manuel Santos, Ministro de hacienda durante el gobierno de Andrés Pastrana. Se sostuvo que al ligar las transferencias al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación (como sucedió durante el periodo comprendido entre 1994 y 2001) se generarían altos riesgos desde el punto de vista macroeconómico, de estabilidad de las finanzas del gobierno nacional y de garantía de recursos crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable<sup>19</sup>.

En la argumentación gubernamental, expresada en la exposición de motivos del nuevo acto legislativo, se insiste en que, desde el punto de vista de las metas sociales, macroeconómicas y de estabilidad de las finanzas públicas, existen cuatro diferencias importantes entre las reglas que atan las participaciones a los ingresos corrientes de la nación y las que fijan un crecimiento real:

- a. La asignación de riesgo de choques macroeconómicos<sup>20</sup>.
- b. Las implicaciones de la existencia de un mínimo de participaciones que tenga como base los ingresos corrientes de la nación del año respectivo.

<sup>19</sup> La nueva reforma optó por una modificación a la base de liquidación para incrementar anualmente las transferencias a las entidades territoriales. El nuevo sistema se inicia en 2008 y fija un crecimiento del SGP del 4% real entre 2008 y 2009, del 3,5% en 2010, y del 3% en 2011 y hasta 2016. Para el primer periodo al sector educativo se le asigna 1,3 puntos adicionales, a este mismo sector en el segundo periodo (2010) 1,60 y en un tercer periodo 1,80. Desde un punto de vista técnico es incorrecto decir que la tasa de crecimiento real aprobada es: entre 2008 y 2009 de 5,3%, en 2010 de 5,1% y entre 2011 y 2016 del 4,8%, puesto que los puntos adicionales aprobados no hacen parte de la base de liquidación del SGP para el periodo siguiente. La diferencia entre incluir y no incluir la base es significativa (más de 13 billones de pesos de 2006). A partir de 2016 se incrementará en un porcentaje igual al promedio del crecimiento de los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro años posteriores; si el PIB crece por encima del 4% se distribuye ese crecimiento entre las regiones y la nación y se elimina las reducciones en el caso que el crecimiento del PIB sea menor al 2%. El porcentaje de uso de propósito general para el funcionamiento en municipios pequeños es de 42%. Además se adiciona la figura del encargo fiduciario como instrumento para canalizar y administrar los recursos que no cumplan con las metas de cobertura.

<sup>20</sup> Es importante resaltar que los choques macroeconómicos pueden presentarse aun cuando una economía se encuentre en una senda favorable de crecimiento, pues éstos se deben no solo a factores internos sino a condiciones de la economía internacional.



c. El comportamiento de las participaciones dado el nivel actual de déficit primario del gobierno nacional central.

d. La cobertura y sostenibilidad de las necesidades en salud, educación, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

La gobernabilidad de las finanzas públicas pasa por la eliminación de las presiones hacia el gobierno central tendientes a subsanar los faltantes de financiación para los gastos en educación y salud, derivados de la disminución en las participaciones producida por un choque macroeconómico adverso. La amenaza a la estabilidad de las finanzas públicas consolidadas se genera en tanto la nación comparte en forma proporcional con los territorios los mayores ingresos en épocas de auge y tiene que responder por la mayor parte de los efectos negativos de los periodos recesivos, con elevaciones de la carga tributaria o recortes de gasto, por lo general de inversión<sup>21</sup>.

En opinión del gobierno al modificarse el sistema de transferencia regulado por el acto legislativo 1 de 2001, a partir de 2009 se determinará un piso para los ingresos corrientes de la nación que son girados a las regiones en cada año específico. Esto significa, según el gobierno, que en la fase recesiva del ciclo económico, los entes territoriales tendrían una participación en los ingresos corrientes de la nación superior a lo que indicaría el promedio de crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, mientras que en la fase expansiva se mantendría este promedio de crecimiento.

Con relación al actual déficit primario del gobierno central sostiene que al no modificar la ley 715 de 2001 la segunda administración del presidente Uribe se vería ante la necesidad de aumentar la carga tributaria. Por tanto, en lugar de tener las transferencias atadas al comportamiento de los ingresos corrientes de la nación es preferible contar con una regla de crecimiento real estable que tenga en cuenta el incremento previsto de la población demandante de los servicios sociales, lo cual es mucho más eficiente desde el punto de vista microeconómico<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> En épocas de crisis el gobierno nacional tiene mayor acceso al crédito que los entes territoriales. Un caso de este mayor acceso es el que tiene que ver con los créditos de la banca multilateral, tanto en sus programas normales como en sus líneas de emergencia. Así, entre 1998 y 2003, el BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobaron créditos por un total de 4.178 millones de dólares, 2.293 millones y 1.423 millones de dólares, respectivamente.

<sup>22</sup> A juicio del gobierno esta opción de mantener un crecimiento fijo en términos reales también permite una mejor planeación de los recursos a mediano plazo, por cuanto se tiene mayor certeza de los dineros girados por el SGP; esta mejor planeación redundará en incrementos de productividad, cobertura y mejores estándares de calidad.



De manera adicional la nueva regla en las participaciones demanda un mayor esfuerzo fiscal por parte de las entidades territoriales, con el fin de mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. A su vez el sector privado podrá tener un mayor rol protagónico dirigido a obtener “mayores ganancias en eficiencia y para generar excedentes con el fin de elevar las coberturas más rápidamente” (Exposición de motivos, acto legislativo de 2006).

Sin embargo, conviene contrastar estas justificaciones con los efectos reales de la reforma. El ritmo de crecimiento de las finanzas de las entidades territoriales ha sido afectado por la reforma de 2001 (Gráfico 2), y ha repercutido en la capacidad de prestación de servicios fundamentales. La nueva reforma, enfocada a contribuir al ajuste fiscal y macroeconómico, induce la pérdida de más de 52,2 billones (pesos de 2006) entre 2008 y 2019 en los ingresos de las entidades territoriales; dicho cálculo parte de un supuesto bastante conservador: los ingresos corrientes de la nación crecen al mismo ritmo que el PIB.

Uno de los requisitos indispensables para cumplir con las metas trazadas en el actual Plan de desarrollo 2006-2010 *Estado comunitario: desarrollo para todos*, fue la reforma al sistema de transferencias<sup>23</sup>. Allí se afirma que el equilibrio en las finanzas públicas es una condición sine qua non para lograr un crecimiento económico alto y sostenible, lo cual es

consistente con las condiciones de estabilidad macroeconómica, lo cual permite incentivar la inversión nacional y extranjera. Para ello, será fundamental la aprobación del proyecto de reforma al sistema general de participaciones (DNP, 2006: 3).

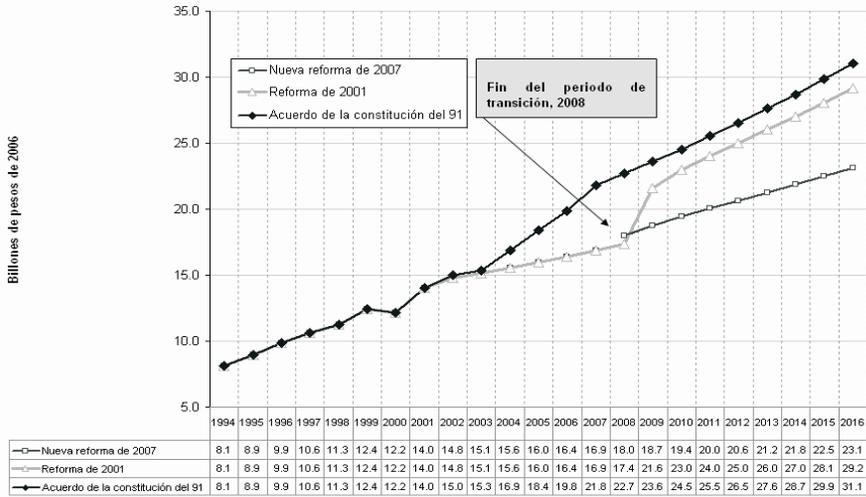
Se han contemplado inversiones por un valor de 228 billones 561.054 millones de pesos de 2006; y para el sistema general de participaciones se incluyó una partida de 72,6 billones de pesos, consistente con el proyecto de acto legislativo 011 Senado y 1269 Cámara en trámite en el Congreso de la República. Además, se estipula que la Presidencia de la República dispondrá, de manera directa, de 85.574 millones de pesos, que pueden ser aplicados a su arbitrio, por ejemplo, en los consejos comunales.

El “ahorro fiscal” que el gobierno central deriva del ajuste a las transferencias, que a su vez disminuye la financiación del sistema de protección social, sirve para que el ejecutivo financie obras de inversión en las regiones,

<sup>23</sup> El Plan de desarrollo de la segunda administración del presidente Uribe conserva los cuatro objetivos de su primer gobierno a saber: mejoramiento del Estado que consiste en incrementar “la transparencia y eficiencia del Estado, política de seguridad democrática, lograr generar empleo y crecimiento económico sostenible, búsqueda de equidad social.



**Gráfico 2.** Evolución de las transferencias reales



**Fuente:** cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

originando un proceso de mayor centralización administrativa y, de contera, legitimando un proyecto político como el Estado comunitario. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) justifica este comportamiento haciendo alusión a la “posibilidad de que la nación realice inversiones estratégicas para la competitividad en las regiones”<sup>24</sup>.

En realidad la reforma aprobada, que busca disminuir el ritmo de crecimiento de las transferencias, contribuye a disminuir el déficit del gobierno central. Sin embargo, el eje de la propuesta se articuló a un proyecto de construcción de una opción política. El “ahorro fiscal” brindará posibilidades al Ejecutivo para intervenir de manera directa en las regiones; la canalización de la inversión pública estará orientada a cohesionar las fracciones políticas que se aglutinan bajo el rótulo del uribismo y condicionada a apoyos de tipo

<sup>24</sup> En la perspectiva de que el Ejecutivo tenga mayor ingerencia en las regiones, el artículo 60 del Plan de desarrollo estipuló que: “El gobierno nacional en desarrollo de la presente ley podrá definir, formular, adoptar, ejecutar y financiar macroproyectos de interés social y nacional, y señalar los requisitos para su participación y desarrollo con el fin de promover la disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social”. El Plan contempla una partida de 69,5 billones de pesos (30,4% del plan de inversiones) asignados a la política para un crecimiento alto y sostenible como condición para un desarrollo con equidad y otra de 10 billones de pesos para las dimensiones especiales del desarrollo.



partidista. La centralización de una parte de la fiscalidad es un proceso que se puede corroborar en la forma como la nación hizo uso de una parte del presupuesto y que permitió la reelección.

Por ejemplo, el gasto total de la nación, entre 2001 y 2006, en las regiones ascendió a 14,2 billones de pesos (precios de 2006). En esta suma se incluyen algunas partidas que perfectamente hubiesen podido ser administradas por las autoridades regionales como la ampliación de cobertura en educación, subsidios eléctricos, gastos destinados a financiar el Instituto de los Seguros Sociales (ISS), reestructuración de hospitales, subsidios para vivienda. A estos ítems el DNP los clasifica como servicios básicos y durante este mismo período se les dedicó 13,6 billones de pesos. El gasto total de la nación (gasto social más el gasto en infraestructura) ascendió a la suma de 29,4 billones.

Al debate sobre la reforma a las transferencias se le agregó un ingrediente político: los efectos que sobre la violencia y la corrupción ha tenido la descentralización. Esta interpretación cuenta con el aval de algunos investigadores: para Sánchez y Palau (2006) existe una relación fuerte y significativa entre el escalonamiento del conflicto armado y la mayor autonomía presupuestal, política y administrativa de los gobiernos locales.

Para estos autores la violencia entre 1974 y 1982 se asocia con condiciones objetivas como la pobreza y la desigualdad, en la violencia actual la descentralización desempeña un papel importante. A pesar de haberse profundizado la pobreza como efectos de la crisis e incrementado la concentración del ingreso, según este estudio estas dos variables no tendrían la misma preponderancia en el periodo 1992-2004. Esta argumentación es similar a la elaborada por el proyecto de *seguridad democrática* en la que la violencia sería la causante de la pobreza y la desigualdad.

En el marco del escándalo de la parapolítica los procesos de corrupción y de clientelización del sistema político se hicieron más palpables. Otros autores recalcan que no es adecuado asociar la corrupción con los procesos de descentralización; “la descentralización contribuye a poner en evidencia la corrupción” (González, 2003: 3).

Fenómenos como el poder hacendatario, trastocar derechos sociales por la solicitud de favores políticos, modelos de aseguramiento contruidos sobre los subsidios a la demanda, políticas económicas a favor de procesos de *financiarización*, debilidad de los mecanismos regulatorios del Estado, entre otros podrían ser variables claves a explorar en la crisis política actual.

El discurso que construye el gobierno es que la reforma al SGP garantizó la estabilidad fiscal y macroeconómica necesaria para viabilizar tasas de



crecimiento elevadas y sostenidas. Esta idea se sustenta, además, en el hecho de que el recorte a las transferencias (ley 715 del 2001) permitió reducir el déficit fiscal del gasto del gobierno nacional central (GNC) en 0,6 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 5,7% del PIB en 2001 al 5,1% de 2005 (Cuadro 1).

Es de señalar que a pesar de que el déficit se redujo 0,9 puntos porcentuales del PIB entre 2001 y 2005, la reducción del déficit no puede ser explicada por la reducción del gasto del gobierno central, por la sencilla razón de que éste aumentó 0,7 puntos porcentuales del PIB, a pesar de que las transferencias territoriales redujeron su participación. Por tanto, la reducción del déficit como proporción del PIB realmente se debe al incremento de los ingresos totales en 1,7 puntos porcentuales del PIB (Cuadro 1).

Este discurso se acompaña de una mirada sombría sobre el panorama que le espera a la economía en caso de que no se hubiese aprobado el acto legislativo 011 de 2007. Además de los consabidos argumentos asociados a la volatilidad y a la incertidumbre que las entidades territoriales tienen sobre el monto de las transferencias cuando se atan a los ingresos corrientes de la nación, se esgrime el impacto negativo que sobre el déficit fiscal tendría el crecimiento de las transferencias, pues en 2009 sería del 3,6% del PIB y no del 2,1% como se espera con la reforma, igualmente, en 2017 en vez de ser del 0,7% del PIB sería del 4,0%.

Esta tendencia implicaría un endeudamiento progresivo y costoso del sector público no financiero (SPNF), en 2009 la deuda sería 3 puntos mayor si no se hubiese hecho la reforma y se incrementaría hasta alcanzar 46% en 2017, frente al 28% que se lograría con la reforma (DNP, 2007). Pero, como lo indican Moreno y Quiroga (2007), ¿por qué habría de reducirse el déficit fiscal del sector público consolidado a partir de 2009, si además de los gastos de seguridad, servicio de la deuda y pago de pensiones, el gobierno central asume también en forma permanente la provisión de bienes y servicios locales, en sectores como infraestructura urbana y vías rurales?

**Cuadro 1.** Déficit total como proporción del PIB. 2001- 2005

Porcentaje del PIB	2001 (%)	2005 (%)
Transferencias territoriales	5,7	5,1
Gasto total (1) (incluye transferencias territoriales)	20,2	20,9
Ingreso total (2)	14,5	16,2
Déficit total (1) - (2)	-5,7	-4,8

**Fuente:** Ministerio de Hacienda, CONFIS.



Frente a este racionamiento valdría la pena preguntarse si no es conveniente auscultar la dinámica que produce el déficit, con miras a examinar caminos diferentes a la disminución de las transferencias<sup>25</sup>. Obviamente, tomar otros caminos de política económica implica afectar a sectores sociales que pueden estar apalancados dentro del régimen político existente en el país. Como lo señala César Giraldo:

una condición para la generación del déficit fiscal consiste en que el sistema financiero financie gasto público a través de deuda. Para que dicho sistema pueda realizar operaciones con el sector público en lo que es su función principal (crear deuda) es preciso que el gobierno genere deuda (2003: 196).

Entre las explicaciones que ha dado el CID en torno a la recuperación financiera de los bancos se encuentra

el aumento significativo de la compra de títulos del gobierno (TES) que compensaron el bajo crecimiento de la cartera de los últimos años. Mientras que antes de la crisis del fin de siglo la inversión en TES escasamente representaba 1% de la cartera de los bancos, el año pasado fue de casi 11 billones de pesos que equivalía al 22% de la cartera... Además del volumen de compra de TES, los bancos se han visto favorecidos por las altas tasas de interés que ha pagado el gobierno por sus papeles de deuda interna (2004: 99).

En el informe *Bien-estar: macroeconomía y pobreza*, este mismo Centro de Investigaciones subrayaba la consolidación de un círculo vicioso: deuda-déficit-deuda-déficit. Esto conduce a que el aumento de la deuda se refleje en un incremento del déficit lo que a su vez conduce que a un mayor déficit lo que conlleva adquirir una nueva deuda. El reconocimiento de esta dinámica puede dejar un amplio margen de acción del gobierno: podría actuar sobre la tasa de interés para disminuir el servicio de la deuda interna o prepagar deuda externa, ahora que el monto de reservas internacionales se ha incrementado por la compra de dólares que ha hecho el Banco de la República para detener la revaluación del peso<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> El gobierno guarda silencio respecto a otros instrumentos que podría utilizar para conjurar una crisis fiscal. Por ejemplo, los recaudos del impuesto al patrimonio, de naturaleza transitoria, estimados en 8 billones de pesos sin reforma a las transferencias no harán parte de la base de liquidación de las transferencias (Moreno y Quiroga, 2006).

<sup>26</sup> Entre el pago del servicio de la deuda (39,4 billones de pesos) y el pago de las pensiones (15,5 billones de pesos) se le destina 46,6% del presupuesto de 2007. La privatización del sistema de seguridad social, en particular, en el régimen pensional, una deuda social que era implícita, se volvió explícita con la creación de los bonos pensionales. De otra parte, con la migración de afiliados del ISS hacia los fondos privados de pensiones, se disminuyeron las reservas del sistema de prima media, lo cual contribuyó a incrementar el déficit (Arévalo, 2006).



Otro aspecto asociado con el sistema de transferencias es el relacionado con la equidad territorial<sup>27</sup>. Los recursos del SGP se distribuyen de la siguiente forma: 4% para asignaciones especiales (resguardos indígenas, municipios ribereños, alimentación escolar y FONPEP y 96% se reparten entre educación, 58,5%, salud, 24,5%, y propósito general, 17%). Este último rubro se distribuye de acuerdo con los criterios establecidos en el acto legislativo de 2001 y la ley 715 de ese mismo año y con base en el censo de población realizado en 1993; los criterios de pobreza medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), eficiencia fiscal y administrativa determinan la asignación de esas partidas presupuestales<sup>28</sup>.

En el Gráfico 3 se observa la elevada correspondencia entre el tamaño poblacional y la asignación de transferencias en el nivel territorial. Resultan destacables los casos de Bogotá, Antioquia y Valle, los tres entes territoriales con mayor población y mayor asignación.

Una de las razones de esta situación es la condición de asignar recursos para mantener la continuidad de algunas políticas sociales, por ejemplo, se debe garantizar la continuidad de la afiliación en el régimen subsidiado de salud (RSS) y la ampliación de la misma se origina en el crecimiento real de las transferencias (2,5%). La mayor cobertura se encuentra en las grandes ciudades, por tanto, una cuantía considerable de los recursos de las transferencias son destinados a los principales centros urbanos.

Otra peculiaridad de la distribución presupuestal es que al utilizar el NBI como medida de pobreza NBI se producen asimetrías conducentes a que la asignación sea

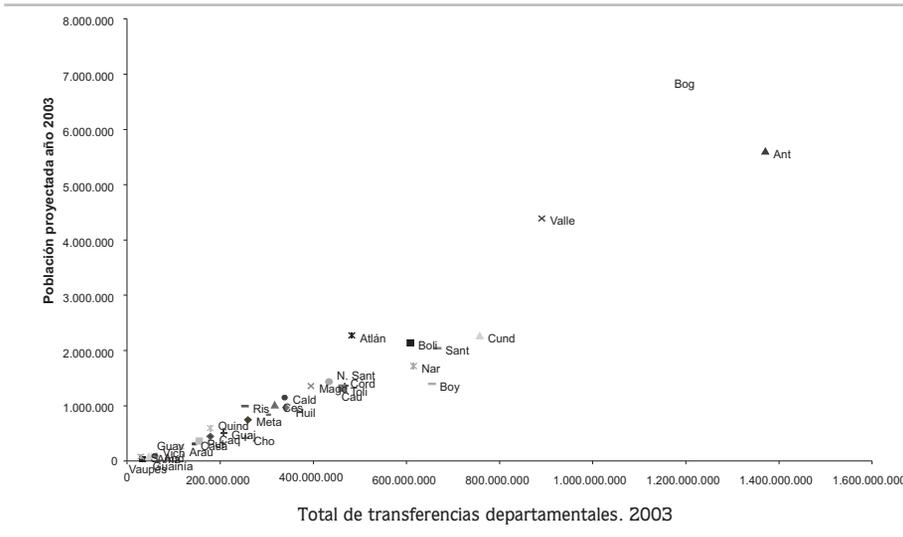
totalmente insensible al número de pobres y a la intensidad de la pobreza. No cumple con la condición de la equidad individual, consistente en permitir, a través de las asignaciones municipales, un tratamiento similar a los pobres con igual grado de pobreza... Al considerar el conjunto de municipios del país no se encuentra ninguna asociación estadística entre el porcentaje municipal de población con NBI y el monto de la asignación por persona pobre en los municipios... Los 108 municipios con mayor número de pobres, y donde se concentra la mitad de los mismos, reciben solo el 10% de los recursos por

<sup>27</sup> La distribución del SGP la hace el DNP según lo establecido por el artículo 85 de la ley 715 de 2001.

<sup>28</sup> El acto legislativo 1 de 2001 que modificó el artículo 357 de la Constitución de 1991 determinó que "los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio, el resto en función de la población total, de la eficiencia y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte de los municipios menores de 50.000 habitantes".



**Gráfico 3.** Relación entre la población departamental y las transferencias departamentales. Año 2003  
(Miles de pesos corrientes)



**Fuente:** DNP-DDTS, DANE-Censo 1993. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

las transferencias con el criterio de pobreza, mientras que los 486 municipios con menor número de pobres, donde se encuentra el 10% de ellos, recibe el 39% del valor de esas transferencias (Fresneda, 2006: 117).

### 3. El “ahorro fiscal” y los efectos sobre el SPS: los casos de salud y educación

De manera reiterada el discurso que justifica la nueva reforma que se hizo de las transferencias se erigió sobre la necesidad de garantizar recursos para alcanzar la cobertura universal en educación, salud y avanzar en la cobertura de agua potable y saneamiento básico. Esta forma de argumentación es ya una regularidad en el diseño de políticas económicas y sociales, las que siempre son tomadas a nombres de los pobres así profundicen la pobreza o sirvan para ahondar prácticas clientelistas construidas al trastocar los derechos sociales en favores políticos<sup>29</sup>.

La ampliación de la cobertura en materia de acceso al sistema de salud sería una forma de luchar contra la exclusión social. En otras palabras, se requiere

<sup>29</sup> La política para disminuir la pobreza se ha convertido en un elemento constitutivo de la legitimación de los Estados latinoamericanos (Lautier, 1998).



diseñar mecanismos de protección social (PS) frente al riesgo de enfermarse o a las consecuencias de encontrarse en mal estado de salud.

Esta reflexión condujo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y a la Organización Mundial de la Salud (OMS) a definir la protección en salud como:

la garantía que la sociedad otorga por conducto de los poderes públicos, para que un individuo, o conjunto de individuos pueda satisfacer sus necesidades y demandas de salud al obtener acceso adecuado a los servicios del sistema o de algunos de los subsistemas de salud existentes en el país, sin que la capacidad de pago sea un efecto restrictivo. Aquellos grupos de la sociedad que no puedan hacer uso de esa garantía constituyen los excluidos en salud (OIT, OPS, OMS, 2002: 4).

Como lo señalan esas tres organizaciones, la protección social en salud es concebida como “la garantía por parte del Estado de un derecho exigible por los ciudadanos, y no como una función de tipo asistencial, que podría ser administrada con criterios discrecionales”<sup>30</sup>.

A pesar de existir una extensa literatura de cómo se presenta la exclusión social (normalmente asociada a la no incorporación al mercado de trabajo, a la presencia de trabajo precario) las políticas públicas diseñadas en Colombia en materia social el Estado la concibe como una forma de “erradicación de la pobreza”<sup>31</sup>.

Algunas investigaciones demuestran que si se hubiese dejado en funcionamiento la ley 60 de 1993, y no se hubiera expedido el acto legislativo de 2001 ni la ley 715 de 2001, la cobertura del régimen subsidiado se habría incrementado en 6,9 millones de nuevos afiliados<sup>32</sup>. Sin embargo, entre los logros que de su gestión destaca el gobierno está el avance en cobertura: en el

<sup>30</sup> Tres son las condiciones que se deben cumplir para luchar contra la exclusión social en salud: acceso a los servicios (oferta necesaria para la provisión de los servicios en salud y que las personas puedan tener acceso física y económicamente a ellos), seguridad financiera del hogar (que el financiamiento de los servicios de salud no constituyan una amenaza para la estabilidad económica de las familias ni para ninguno de sus miembros) y dignidad en la atención (que la atención en salud se provea con calidad y en condiciones de respeto las características raciales, culturales y económicas de los usuarios, definidas mediante un proceso de diálogo social). La ausencia de una de estas tres dimensiones constituye alguna forma de exclusión social (OIT, OPS, OMS, 2002: 5).

<sup>31</sup> En el actual Plan de desarrollo 2006-2010 se presenta como una de sus metas “la lucha por la equidad”, que se concreta en el logro de una sociedad más igualitaria y solidaria”. No se incluye de manera explícita la lucha contra la exclusión social, o un sistema fiscal de carácter progresivo.

<sup>32</sup> Cuando se calcula la diferencia entre lo que estipuló la ley 715 de 2001 y lo que se habría recibido al continuar la ley 60 de 1993, se encuentra que el “ahorro fiscal” del gobierno nacional significó para el régimen subsidiado una pérdida de 489.081 millones de pesos en 2004 y de 794.644 millones en 2005, lo que equivale a 6,9 millones de unidades de pago por capitación (UPC) (Rodríguez Salazar, 2005: 195).



régimen subsidiado se pasó de 11 a 18 millones de afiliados entre 2001 y 2006. Con la reforma se espera que en 2010 se alcance cobertura universal al ingresar 6,3 millones de persona a este régimen y que otros 2 millones de personas que tienen subsidios parciales sean cubiertos con “subsidios plenos”<sup>33</sup>.

Merced a la promulgación de la ley 1122 de 2006 y a los medios de comunicación, la cobertura universal al sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) se está definiendo como el aseguramiento de toda la población, sin diferenciar el régimen al que se afilie: contributivo o subsidiado<sup>34</sup>. En esta interpretación se olvida que el primero goza de un paquete de servicio completo (plan obligatorio de salud, POS), mientras que en el segundo, construido para garantizar el acceso al servicio de salud para la población pobre, el paquete de servicios equivale a la mitad del autorizado a la población que tiene contrato de trabajo en el sector formal de la economía. Una concepción de universalidad que no contemple el tipo de régimen, además de fragmentar la sociedad y perpetuar el estigma social, no se plantea el reto de lograr la equidad aunque sea en la prestación de este servicio.

Frente a la anterior concepción se puede contraponer aquella que entiende la cobertura universal como el acceso al SGSSS sin discriminación a ningún grupo social y con pleno ejercicio de ese derecho social, ya sea por la existencia del contrato de trabajo o por el solo hecho de ser ciudadano. El impacto de la ley 1122 de 2007 y la reforma que se tramita en el Congreso a las transferencias aleja el objetivo de lograr la cobertura universal, ésta será la idea que se desarrolla a continuación.

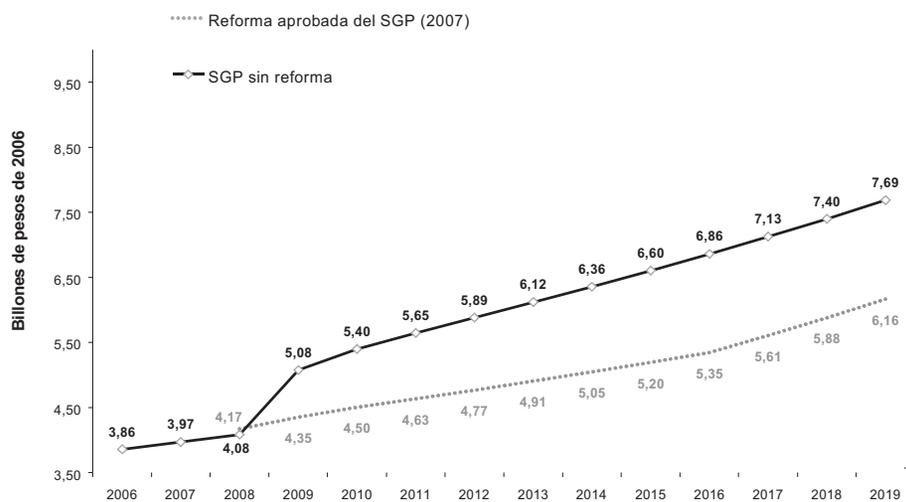
Un primer análisis giraría en torno al impacto que tendría la aprobación del acto legislativo 011 de 2007 sobre los recursos disponibles para atender los servicios de salud (Gráfico 4). La pérdida total entre 2008 y 2019 asciende a la suma de 13,7 billones de pesos de 2006.

<sup>33</sup> En el Plan de desarrollo se establece como meta del cuatrienio la afiliación al régimen subsidiado de 1'200.000 colombianos desplazados y la afiliación a este mismo régimen de todas las personas en el sistema de identificación de beneficiarios (SISBÉN) 1 y 2. En la exposición de motivos de la actual reforma de las transferencias se menciona que en 2010 se incorporarán al régimen subsidiado 6,3 millones de afiliados y otros 2 millones que tienen subsidios parciales “gozarán” de subsidios plenos, logrando de esta forma la afiliación universal al SGSSS.

<sup>34</sup> Varios cambios significativos introdujo la ley 1122 de 2007. El primero fue legalizar la integración vertical que estaba prohibida por la ley 100 de 1993; en esta norma las funciones de aseguramiento y la prestación del servicio por las IPS estaban claramente separadas, la nueva reforma permite una integración del 30%. El segundo fue la legalización de las ARS que tampoco fueron contempladas en la ley 100 de 1993. El tercero fue la creación de la Comisión de Regulación en Salud designada por el gobierno y que reemplaza al CNSSS. Ahora la regulación del sistema depende del “saber técnico”; el POS, los medicamentos y los procedimientos serán atribuciones del Consejo y no de discusión democrática de la sociedad. Si bien era necesario reformar el CNSSS, la modificación del sistema rompe con procesos de consulta con la ciudadanía para determinar qué tipo de sistema de salud se requiere.



**Gráfico 4. Transferencias constitucionales para salud**



**Fuente:** Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

### 3.1 La equidad en el SGSSS, una meta que se pospone

Con este primer impacto en la financiación, el logro de la equidad contemplada en el actual Plan de desarrollo es letra muerta. La Corte Constitucional a través de la sentencia T-406 de 1993 conceptuó que la

salud es un derecho por su conexidad con la vida (...) no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida.

Por tanto, al evaluar el funcionamiento de las transferencias y de las leyes que regulan el SGSSS y su impacto sobre la provisión de servicios en salud se está explorando la forma como en el país se cumple con uno de los componentes de los derechos sociales y la manera como desde el poder público se lucha contra la exclusión social en el campo de la salud.

Al realizar esta tarea se enfrenta un doble desafío, de una parte, conocer la forma de financiación del sector salud y los efectos de la ley 100 de 1993 en materia de acceso, calidad, afiliación y desarrollo del control ciudadano; y, de otra, indagar sobre los resultados que ha tenido la descentralización y las transferencias en el sector de la salud.

La reforma en materia de salud hace énfasis en los temas de autofinanciamiento, descentralización, focalización y separación de las funciones de



financiación y provisión de servicios. Además, se introduce la competencia entre entes privados y públicos para garantizar a los usuarios la libertad de elegir entre los proveedores. El eje de la reforma era introducir criterios de mercado en la asignación de los recursos de salud. En este contexto se dio paso a la creación de un conjunto de entidades para responder a las funciones propias de las compañías aseguradoras y, por ende, de las administradoras de riesgo: la de agencia ejecutora, la de compradora de servicios de salud a nombre de los consumidores y la de solidaridad.

Respecto de los resultados del conjunto de transformaciones del sistema se puede señalar que la ampliación en la cobertura de afiliación al SGSSS ha sido responsabilidad del régimen subsidiado: la afiliación hasta diciembre de 2006 era de 20'283.412, que incluye 1'952.890 subsidios parciales. El esfuerzo financiero de toda la sociedad colombiana ha sido significativo, según los datos del Programa de Apoyo a la Reforma de Salud (PARS), el gasto total en salud como porcentaje del PIB se ubicó en 2003 en 7,8% (Barón, 2007: 103). De acuerdo con la Encuesta de calidad de vida, el aseguramiento se ha convertido en una garantía del acceso de la población pobre al servicio de salud y registra gran favorabilidad en los usuarios (alrededor del 80% de los entrevistados le otorgaron la calificación de bueno)<sup>35</sup>.

Sin embargo, sigue existiendo un POS (plan obligatorio de salud) diferenciado: uno para el sector formal y otro para la población en condiciones de pobreza. Además, por medio de los subsidios parciales tiende a acentuarse la segmentación de la población, a tal punto que cuando se habla de cobertura universal se está pensando en la afiliación pero manteniendo servicios diferenciados, situación que manifiesta la inequidad en el sistema de salud.

Una de las falencias del actual SGSSS ha sido la forma como el Estado regula el sistema. El flujo de recursos de algunas aseguradoras de riesgos profesionales (ARS) hacia los grupos armados, el desvío de dineros y la corrupción son síntomas del débil papel que en materia de inspección, vigilancia y control cumple la Superintendencia de Salud.

En el instructivo del 2 de marzo que la Procuraduría remite a esa institución, le solicita que de manera prioritaria intensifique el control a las empresas promotoras de salud (EPS) en “defensa de los derechos fundamentales y garantía de los afiliados al sistema SGSSS y de sus grupos familiares”, por cuanto se detectaron, entre otros, los siguientes problemas: mala atención,

<sup>35</sup> Preocupa el informe presentado recientemente por la Procuraduría General de la Nación en el sentido de que las EPS maltratan a los afiliados y la frase lapidaria lanzada por el Procurador que “en el servicio de salud primero llega la defunción del afiliado y después la EPS” (El Tiempo, 21 de marzo de 2007).



tratos indignos, desinformación, tramitología, negativa a suministrar medicamentos, a autorizar procedimientos y discriminación por el origen social del afiliado.

En los resultados presentados por la Procuraduría se resalta la existencia de 224.000 tutelas en 2005, lo que equivale a 45 tutelas por hora; además, se detecta que la mitad de los afiliados tienen problemas en el suministro de medicamentos, las citas con los especialistas las otorgan a los 21 días, las de cirugía a los 43 días, seis de cada diez afiliados no han sido convocados para labores de prevención de la enfermedad y promoción de la salud y al 28% se les niega el servicio de urgencias<sup>36</sup>.

Finalmente, es preciso llamar la atención sobre la complejidad que ha adquirido el sistema de seguridad social después de más de doce años de estar en funcionamiento la ley 100 de 1993: en el aseguramiento hacen presencia 23 entidades promotoras de salud (EPS) y más de 24 ARS (que aseguran a la población pobre); se han creado nuevas instituciones prestadoras de salud (IPS) y han desaparecido otras; el sistema está inmerso en redes sociales proclives a prácticas “políticas”; los grupos económicos se han apalancado en el sistema; se han incrementado las exigencias de capital cultural (plataforma de sistemas para manejar más de 25 millones de colombianos afiliados al aseguramiento) y se ha complicado el control del flujo de recursos (la adjudicación del contrato del FOSYGA a partir del 15 de diciembre de 2005 representa 40 billones de pesos a cinco años).

Esta mayor presencia institucional se acompaña de un alto nivel de organización gremial de los diferentes actores que intervienen en el sistema: Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), Asociación de ESES (empresas sociales del Estado) y hospitales públicos. Gestar Salud (aglutina a las ARS, aseguradoras de riesgos profesionales), la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (ACEMI, reúne a las EPS), que se han convertido en grupos de presión –derivados de la privatización del sistema de seguridad social–, representados en órganos de dirección del sistema<sup>37</sup>.

De otra parte, el régimen subsidiado que se construyó a partir de la focalización, de los subsidios a la demanda, ha servido en algunas regiones para

<sup>36</sup> Véase el editorial de El Tiempo, 22 de marzo de 2007. Entre las razones para que las EPS no asuman las labores de prevención y promoción está la alta rotación de los afiliados que en promedio es del 30% anual.

<sup>37</sup> Estos organismos gremiales lograron que en el proyecto de ley presentado por el gobierno para reformar la ley 100 de 1993, el Ministerio de la Protección Social les incluyera un artículo en que se legitimara la integración vertical al estipularse que las EPS pudieran contratar hasta 50% con sus propias IPS. Sin embargo, en el trámite parlamentario este porcentaje se redujo al 30% y en la actualidad ACEMI ha demandado la constitucionalidad de esta restricción (El Tiempo, 21 de marzo de 2007).



garantizar la gobernabilidad, incluyendo el tránsito de un clientelismo premoderno a uno moderno, en el que las adhesiones se logran a cambio del acceso a los servicios sociales<sup>38</sup>. Tal situación se constituye en una muestra de la escasa participación social, del poco compromiso con la realización de la política social y, en últimas, el limitado ejercicio de los derechos sociales.

a. Financiamiento y asignación de recursos en salud

Se podría decir que antes de la ley 715 de 2001, el régimen subsidiado disponía de varias fuentes: unas de propiedad de la nación, otras cedidas por los departamentos, los municipios y otras rentas parafiscales. Entre ellas: Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) subcuenta de solidaridad; transformación de subsidios de oferta a demanda de los recursos provenientes del situado fiscal y las rentas cedidas; ingresos corrientes de la nación (ICN) transferidos a los municipios; rendimientos financieros y recursos destinados por la cajas de compensación familiar (Jaramillo, 2002).

Como se señaló en la exposición de motivos de la ley 715 de 2001, la convivencia entre las leyes 100 y 60 de 1993 propició

que las entidades territoriales, en el desarrollo del régimen subsidiado de seguridad social en salud, hagan las veces de financiadoras del aseguramiento de la población pobre, prestadores de servicios de salud a través de los hospitales públicos, partícipes de la regulación y la vigilancia de los mercados, y en algunos casos, incluso ofrezcan seguros de salud a través de las EPS y las ARS de su propiedad.

Estas peculiaridades en los flujos de recursos acarrearón un conjunto de problemas, tal como fue detectado en la investigación adelantada por el CID para el Ministerio de Salud en el marco del proyecto Evaluación de los procesos y estrategias del régimen subsidiado<sup>39</sup>. Entre estos problemas se pueden mencionar las moras en el giro de los recursos, la desviación de dineros por la no existencia del fondo local de salud y la obtención de utilidades financieras

<sup>38</sup> Las políticas focalizadas tienen efectos perversos: las poblaciones “objetivo” afectadas no son aquellas enfocadas inicialmente –estas últimas sin peso político o sin visibilidad–; las malversaciones, la corrupción y el clientelismo no son eliminadas, sino más numerosas que en las políticas con vocación universalista; las políticas “focalizadas” son un barril sin fondo, dado que no solo son costosas –per cápita– sino que eliminan muy esporádicamente las causas de lo que supuestamente deben combatir (Lautier, 2006: 657).

<sup>39</sup> El proyecto contratado por el Ministerio de Salud se denominó Evaluación y reestructuración de los procesos, estrategias y organismos encargados de adelantar las funciones de financiación, aseguramiento y prestación de servicios en el régimen subsidiado. Los resultados del proyecto se publicaron en 2001, en la colección *La seguridad social en la encrucijada*, Tomo I *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado* que tuvo como editores a Decsi Arévalo y Félix Martínez.



perversas. Tales dificultades se asociaban a la firma de contratos tripartitos, la existencia de abuso de posición dominante entre los diferentes organismos del sistema, la falta de especificidad en los contratos, la rotación de los trabajadores, las limitaciones de gestión y administrativas de los aseguradores y de los prestadores<sup>40</sup>, y la poca incidencia de los mecanismos de inspección, vigilancia y control. Todo ello repercutía en la oportunidad en cuanto al acceso y en la afiliación de la población pobre al régimen subsidiado.

El monto y flujo de recursos funcionó de acuerdo con la ley 715 de 2001. En esta disposición los recursos que concurren para la financiación de los subsidios a la demanda para la afiliación de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado provienen de varias fuentes y niveles territoriales. En el nivel municipal la cofinanciación procede de fuentes propias denominadas esfuerzo propio y de otros recursos como convenios y aportes gremiales, entre otros, en el nivel departamental las fuentes provienen de recursos destinados por ley a la salud como es el caso de la Empresa Territorial de Salud (ETESA) y de otros recursos propios departamentales como regalías.

En el nivel nacional las fuentes de financiación del régimen subsidiado de salud provienen de dos renglones: a) recursos tributarios, como es el caso del sistema general de participaciones (SGP) y de los aportes *pari pasu* del presupuesto nacional a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA; b) recursos no tributarios, provenientes de fondos especiales como el FOSYGA, fondo en el cual se combinan recursos propios del proceso de compensación entre los regímenes del SGSSS con otros recursos procedentes de impuestos de destinación específica y aportes de las cajas de compensación familiar (Cuadro 2).

Con la ley 1122 de 2007 se introducen algunas modificaciones al flujo de recursos orientados a la financiación de la población vinculada al régimen subsidiado. Esta norma modificó el inciso primero del artículo 204 de la ley 100 de 1993, que fijaba el monto y la distribución de las cotizaciones así:

La cotización al régimen contributivo de salud será, a partir del primero (1) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo... Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de solidaridad del FOSYGA para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado.

<sup>40</sup> Esta debilidad de las organizaciones también se encontró en el proyecto Consultoría para elaborar un ordenamiento (*ranking*) de entidades promotoras de salud con base en una encuesta a los usuarios, desarrollada por el CID para el Ministerio de la Protección Social en 2005. Entre las tareas realizadas en esta consultoría se aplicó una encuesta a las EPS y a las ARS atinente al sistema de información, a la gestión, al desarrollo de las acciones propias de su ramo y los avances en la adopción de sistemas de garantía de la calidad.



**Cuadro 2.** Sistema general de participaciones. Participación para salud, distribución por usos y competencias entre entidades territoriales



1/ Esta función también corresponde a los departamentos, en el caso de los corregimientos departamentales existentes en los departamentos creados por la Constitución Política de 1991.

2/ Para los municipios que a 31 de julio de 2001 cumplieran con la doble condición de haberse certificado y asumido la prestación de servicios que además cumplan con las condiciones establecidas en el Decreto 27 de 2003, recientemente modificado por el decreto 3003 de 2005.

3/ Los departamentos tienen a su cargo las acciones de vigilancia por laboratorio de salud pública (para los municipios de su jurisdicción y los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y la inspección, vigilancia y control de factores de riesgo del ambiente en los municipios de categorías 4a, 5a y 6a. El Distrito Capital asume todas las funciones en salud pública.

4/ Los municipios tienen a su cargo las acciones en salud pública de fomento, promoción y prevención en los términos que señala el reglamento.

5/ Incluidos los aportes para pago de obligaciones prestacionales (pensiones, cesantías, salud, riesgos profesionales) de la oferta hospitalaria pública en cada entidad territorial.

**Fuente:** ley 715 de 2001.

La asignación de recursos destinada a asegurar la continuidad de los subsidios de demanda se calcula a partir de la estimación de un valor per cápita, resultado de dividir el monto total de recursos disponibles entre los beneficiarios de los subsidios a la demanda de la vigencia anterior. El monto que corresponde a cada entidad territorial se obtiene de la multiplicación del valor per cápita obtenido por el número de afiliados al régimen subsidiado de la vigencia anterior.



Por su parte, los recursos de ampliación del régimen subsidiado son asignados de acuerdo con un criterio de equidad, entendido como un indicador que pondera el déficit de cobertura de la entidad territorial y la población por atender en el concierto nacional.

Los recursos del SGP para el sector salud producto del crecimiento adicional a la inflación<sup>41</sup>, conforme al artículo 48 de la ley 715 de 2001, se destinan a la ampliación de coberturas mediante subsidios a la demanda. Los montos de los componentes de salud pública y subsidios a la continuidad de la demanda en 2006, corresponden a lo asignado a cada uno en la vigencia 2005, incrementados por la inflación causada<sup>42</sup>. El monto de los recursos del componente para la prestación de los servicios de salud a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda se determina una vez liquidados los recursos de los componentes antes señalados (artículo 49 de la ley 715 de 2001).

Con el recorte a las transferencias se ha venido aplazando el objetivo de lograr la equidad en el SGSSS. Igualar el POS subsidiado con el existente en el régimen contributivo, para que no se presente discriminación social, es una meta que solo se podrá obtener en el año 2019. Con la ley 60 de 1993 se hubiese podido lograr en 2015, con la ley 715 de 2001 en 2016. Del Gráfico 5 se deducen los recursos totales que requiere la sociedad colombiana para que no exista discriminación social, es decir, que se igualen los dos POS. Como consecuencia de haberse aprobado el acto legislativo 011 de 2007 esto solo se logrará en 2019.

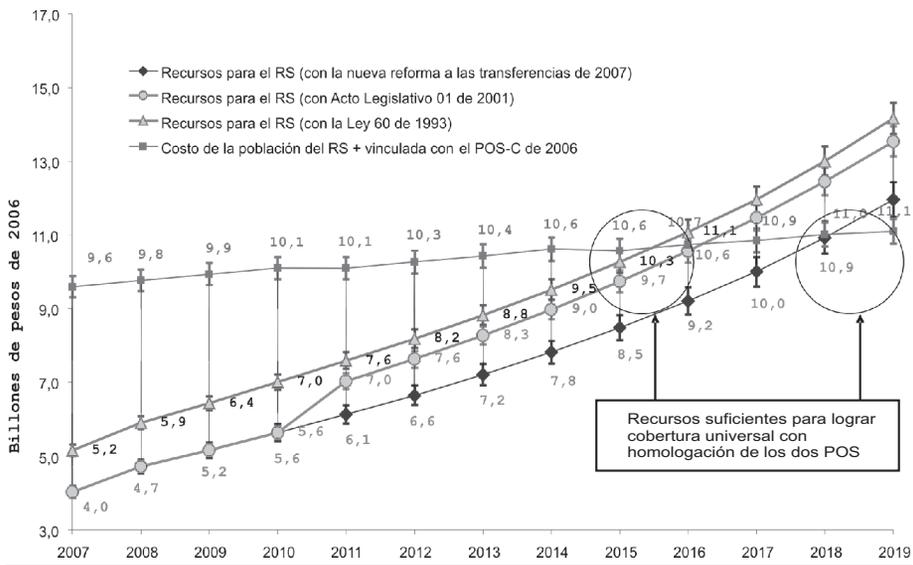
Otra forma de reiterar la necesidad que tiene la sociedad de no continuar fragmentada y de imprimir un mayor dinamismo a los recursos para igualar los dos POS es la de calcular el número de personas que se podrían atender en el régimen subsidiado con el POS contributivo (POS-C) y que no se podrán atender por efecto de la reforma que se tramita actualmente (Gráfico 6). En 2009 el número de excluidos alcanzaría la cifra de 858.083 personas que dejarían de “gozar” de un paquete de beneficio similar al del régimen contributivo, el mayor nivel de exclusión se alcanzaría en 2016 con 3'171.320 y la exclusión desaparecerá en 2019 cuando se obtenga la cobertura universal según nuestros criterios.

<sup>41</sup> Es el monto equivalente al 2,5% de crecimiento real para 2006 que corresponde al sector salud, establecido por el acto legislativo 01 de 2001, destinado a cofinanciar la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado.

<sup>42</sup> Inflación causada en 2005 de 4,85%, según DANE.

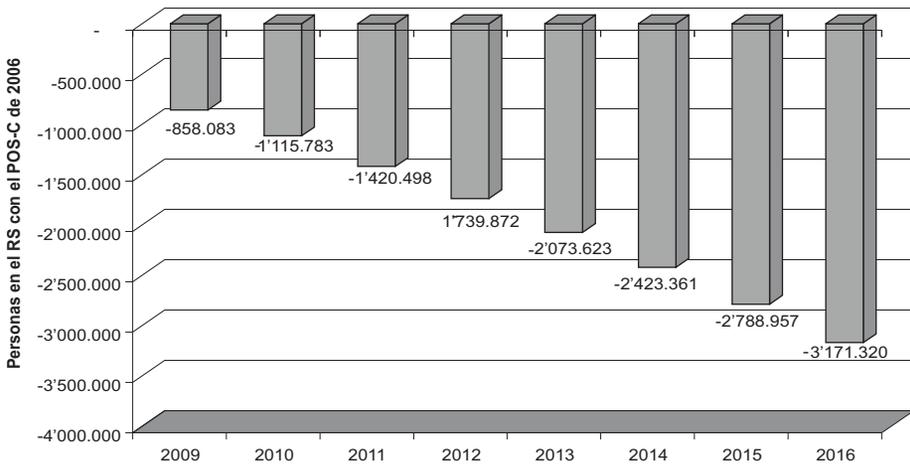


**Gráfico 5.** Cobertura universal con la igualación del POS-S con el POS-C de 2006



**Fuente:** cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Gráfico 6.** Número de personas del régimen subsidiado (RS) que no podrían tener acceso al POS-C por efectos de la nueva reforma de 2007



**Fuente:** Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



Este comportamiento está en contravía del espíritu de la ley 100 de 1993, que apostaba por la universalización del sistema de salud (Le Bonniec, 2005). Entre los objetivos del sistema estaba el de “crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención”. De igual forma, en el artículo 157 de esta misma ley quedó consignado que a partir de 2000

todo colombiano deberá estar vinculado al sistema a través de los regímenes contributivo o subsidiado, en donde progresivamente se unificarán los planes de salud para que todos los habitantes del territorio nacional reciban el plan obligatorio de salud de que habla el artículo 162.

En este último artículo se estipuló que

para los afiliados según las normas del régimen subsidiado, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud diseñará un programa para que sus beneficiarios alcancen el plan obligatorio del sistema contributivo, en forma progresiva antes de 2001.

#### b. Acciones de salud pública

Uno de los aspectos de más controversia que ha tenido la ley 100 de 1993 es su impacto sobre la salud pública. Diferentes grupos de investigación coinciden en afirmar que en los últimos quince años se ha presentado un deterioro de sus indicadores, conclusión que es controvertida por el Ministerio de la Protección Social. Aunque las cifras son preocupantes en mortalidad materna, tuberculosis y vacunación, la controversia deja claro que existen serios problemas en materia de registro de actividades y, en consecuencia, en la disponibilidad de información (Castaño, 2005).

Los problemas generados en este campo se asocian con la privatización del aseguramiento, por cuanto permite que predomine el enfoque de mercado sobre los objetivos que debe cumplir la salud pública<sup>43</sup>: prevenir las epidemias y la diseminación de las enfermedades, proteger contra los riesgos ambientales, promover y estimular comportamientos saludables, responder a los desastres, asistir a las comunidades en la recuperación y garantizar la calidad y accesibilidad de los servicios de salud<sup>44</sup>. Dada la alta rotación de afiliados (calculada por ACEMI en 30% anual), las aseguradoras no tienen incentivos económicos para realizar actividades

<sup>43</sup> Otra perspectiva para analizar la salud pública es considerarla como un bien público y, por tanto, de responsabilidad del Estado y con participación de los ciudadanos.

<sup>44</sup> Respecto a las acciones en salud pública que generan beneficios totalmente públicos, las aseguradoras –en el corto plazo– no obtienen rentabilidad inmediata razón por la cual no las emprenden.



de promoción y prevención (P y P), pues los efectos se sienten en el largo plazo y, en consecuencia, el beneficio no es apropiado por quienes hacen la inversión.

Las dificultades a que se ve enfrentada la salud pública tienen como origen inmediato la coexistencia de la ley 60 de 1993 con la ley 100 de 1993. La primera definió los criterios de distribución de recursos a los municipios, la segunda precisó las competencias en salud pública para los entes territoriales y los planes de beneficios en los cuales se incluían algunas funciones relacionadas con la salud pública.

En la primera norma las direcciones locales y distritales de salud tenían entre sus responsabilidades la de adelantar acciones de fomento a la salud y prevención de la enfermedad. Por su parte, la segunda norma estipuló que las entidades territoriales debían adelantar un plan de atención básico (PAB, artículo 165) en el cual se contemplan

intervenciones que se dirigen directamente a la colectividad o aquellas que son dirigidas a los individuos pero tienen altas externalidades, tales como la información pública, la educación, el fomento a la salud... control de vectores y las campañas nacionales de prevención, detección precoz y control de enfermedades transmisibles como el sida, la tuberculosis y la lepra y de enfermedades tropicales como la malaria.

Como lo señala Castaño (2005: 18)

esta división creada por la ley 100 entre acciones individuales y colectivas generó una distorsión del concepto de salud pública. En relación con acciones individuales cuyos efectos son de largo plazo, la ley las incluyó en los planes de beneficios, bajo el supuesto que las aseguradoras las desarrollarían de manera idónea, sin importar la rotación de los afiliados. Para este efecto estableció una UPC aparte, la cual estaba destinada a financiar las acciones de P y P del POS del régimen contributivo. En el RS, estas acciones estaban incluidas en el POS y su financiación se daba con la misma UPC.

A pesar de estas reglamentaciones las aseguradoras no invertían en P y P y preferían reintegrar los dineros recibidos por este concepto, de modo que el Ministerio de Salud emitió la resolución 412 de 2000 obligando a las EPS adelantar las acciones en P y P.

Los inconvenientes en salud pública se intentaron solucionar con la expedición de la ley 715 de 2001, que entrega al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y el Ministerio de la Protección Social la misión de fijar las metas anuales y definir las prioridades en materia de salud pública. Además, los Consejos Territoriales de Seguridad Social deben establecer los planes de atención básica en sus departamentos.

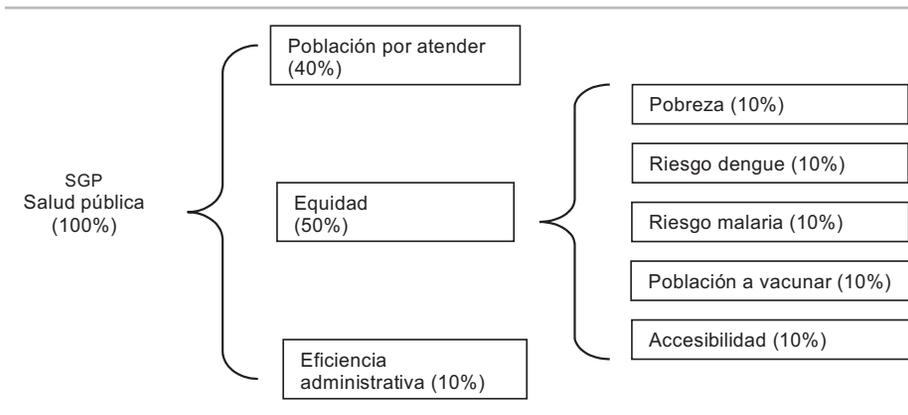


Del total de recursos que destina el SGP al sector salud alrededor del 11% se asigna a salud pública. A pesar de que este subsector es el que tiene menor participación frente a lo que se destina a subsidios de demanda y oferta, las transferencias territoriales representan casi 74% de las fuentes de financiamiento de la salud pública en el país. De aquí se desprende la importancia de estos recursos en las variables resultado de este sector.

Los recursos para este componente, que ascendieron a 366.588 millones de pesos en 2006, se distribuyen de acuerdo con los siguientes criterios y variables definidas en la ley (Gráfico 7):

- ◀ Población por atender: entendida como la participación de la población de cada entidad territorial en la población total nacional. El 40% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio.
- ◀ Equidad: concebida como el peso relativo que se asigna a cada entidad territorial en función del nivel de pobreza y los riesgos en salud pública. El 50% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio<sup>45</sup>.

**Gráfico 7.** Criterios para el cálculo de la distribución del SGP en salud  
Componente salud pública



**Fuente:** ley 715 de 2001.

<sup>45</sup> El artículo 7 del decreto 159 de 2002 define de manera inicial los indicadores para distribuir el monto de los recursos correspondientes al criterio de equidad. Estos son: pobreza relativa, población con riesgo de dengue, población con riesgo de malaria, población susceptible de ser vacunada, accesibilidad geográfica. La información de cada uno de estos indicadores es certificada por el DANE, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Ministerio de la Protección Social, en los términos señalados en los artículos 7 y 9 del decreto 159 de 2002. A cada indicador corresponde el 20% (10 puntos) del total (50%).



- ◀ Eficiencia administrativa: medida por el cumplimiento de los niveles de cobertura útil establecidos para cada biológico del plan ampliado de inmunizaciones (PAI) por cada municipio, distrito y corregimiento departamental, de acuerdo con las metas fijadas por el Ministerio de la Protección Social con corte a 30 de septiembre de 2005. El 10% de los recursos de este componente se asigna en función de este criterio<sup>46</sup>.

Los cálculos para cada uno de estos criterios se efectúan por municipio, distrito y corregimiento departamental. El 45% de los recursos de cada municipio y distrito (excepto el Distrito Capital que recibe el 100%), y el 100% de lo correspondiente a los corregimientos departamentales, debe ser ejecutado por parte del respectivo departamento para financiar las competencias en salud pública a su cargo. El 55% restante es ejecutado por parte de los respectivos distritos y municipios para financiar sus competencias en salud pública.

A pesar de estos avances financieros y de la delimitación de competencias, los problemas del sector persisten en tanto los criterios de mercado se imponen frente a los de bien público. Las competencias en salud pública continúan fragmentadas: se le otorgan funciones a los entes territoriales, pero las aseguradoras ejercen algunas de corto plazo y con carácter individual, es decir, acciones privadas. A esto se le debe sumar la reticencia de las aseguradoras a brindar información a los entes territoriales, lo que dificulta cualquier ejercicio de planificación en lo que tiene que ver con la salud pública. Además, los hospitales públicos prefieren dedicarse a los servicios que pueden facturar, en lugar de desarrollar las actividades de salud pública que les compete (Chávez et ál., 2004).

Esta situación explica por qué se presenta un deterioro en los indicadores de salud pública. Así, desde 1996 aumenta la mortalidad materna, para 2004 se presentaron 68 muertes por 100.000 nacidos vivos (datos del Ministerio de la Protección Social); esta cifra es peor que la de países con menos gasto en salud como Venezuela, Costa Rica, Argentina, México o Cuba.

En tuberculosis la cifra oficial de incidencia es de 22,5 casos por 100.000 habitantes, pero dicha cifra refleja los casos que se informan y no el total de los que ocurren; la OPS dio cuenta, en el Plan regional para el control de la tuberculosis de 2006, de una incidencia de 52 casos por 100.000 habitantes y ubicó a Colombia en el grupo con mayor riesgo en el continente (El Tiempo, editorial del 19 de noviembre de 2006). La mortalidad por esta causa

<sup>46</sup> Este criterio se valora en función del logro de coberturas útiles de vacunación, recibiendo recursos solo aquellas entidades territoriales que alcancen coberturas útiles (artículos 52 y 70 de la ley 715 de 2001).



en vez de disminuir se estancó desde 1990; la tasa de curación es de 60%, cuando la meta es del 85% y solo se detecta la tercera parte de los casos.

En vacunación, pese a los esfuerzos, en general las coberturas individuales están por debajo de los niveles internacionales recomendados del 95%. Según el Instituto Nacional de Salud (INS), la sífilis presenta cifras inaceptables en casi todo el país; el número de muertes evitables por prevención primaria, que disminuyeron hasta 1996, aumentaron en forma abrupta; existen altas tasas de prevalencia e incidencia de sida, malaria, leishmaniasis y de dengues clásico y hemorrágico. Este menoscabo de la salud pública se manifiesta precisamente cuando el gasto en salud va creciendo en términos reales.

### 3.2 La reforma del SGP significa aplazar las metas en educación

El campo de la educación puede ser considerado como uno de los espacios en los cuales se expresa el compromiso de la sociedad con la reproducción de los valores que quiere defender. El Estado contemporáneo es en buena medida el producto de la colectivización de la sanidad, la educación y el mantenimiento de los ingresos (De Swaan, 1992).

En diferentes momentos de la historia colombiana a la educación se le ha otorgado un papel distinto, desde formar ciudadanos como en el siglo XIX, pasando por configurar la fuerza de trabajo calificada útil para el progreso como en el siglo XX, hasta la concepción de la educación no solo como un mecanismo para fortalecer un régimen político o una estrategia de desarrollo sino como la posibilidad de apoyar la formación de capacidades que le brinden al individuo la oportunidad de elegir su destino.

A estas concepciones se puede agregar la posibilidad, que brinda la educación, de incidir en el cambio social. Si bien la mejora educativa puede agregar valor a la producción y aumentar los ingresos de la personas, la población puede avanzar en dirección a establecer una comunicación diferente con los otros, elegir con mayores elementos de juicio y participar activamente en la construcción de la sociedad. De modo que sus acciones contribuyan a luchar contra la desigualdad y mejorar la calidad de los debates públicos.

No obstante, como lo afirma Sen la posibilidad de que las personas puedan disponer efectivamente de los bienes y servicios y, en general, de una mejor calidad de vida, no depende únicamente de la cantidad de oferta que exista en el mercado sino también de la “naturaleza del sistema de derechos (de uso) que opere en la economía en cuestión y en la propia posición de la persona en esa sociedad” (Sen, 1983: 1.119). Los derechos de uso (titularidades sobre los



bienes y servicios), que se obtienen a través de la propia producción o del intercambio, están amparados en un conjunto de normas de apropiación, jurídicas o sociales.

En esa medida, la escasa vigencia de derechos básicos en el país, la permanencia de la discriminación y la exclusión son una fuerte barrera para mejorar la calidad de vida;

la estructura de productividades de nuestros países es tan heterogénea que la resolución de los problemas elementales de nuestras poblaciones pasa necesariamente por el establecimiento de una serie de derechos que permitan el acceso de las mayorías a los bienes fundamentales y a su reconocimiento social como iguales, con cierta independencia de la productividad que las capacidades personales pueden ejercer (Iguñiz, 1991: 20).

Por su parte, la propia posición de la persona en la sociedad está determinada no solo por sus logros, sino también por la capacidad de alcanzar nuevas metas. Las realizaciones están referidas a las diferentes condiciones de vida que son (o pueden ser) alcanzadas por las personas, mientras que las capacidades son las habilidades para lograr algo y, más específicamente, son las oportunidades efectivas que posee la persona respecto al tipo de vida que se puede llevar. En este escenario la educación tiene un papel central toda vez que permite expandir las capacidades de la población, no solo para aumentar su productividad, sino también para dirigir mejor su propia vida y tener más libertad para hacerlo.

- a. Reformas al sistema de transferencias (ley 715 de 2003) y nuevo modelo educativo institucional

Como parte del proceso de descentralización adoptado en la Constitución de 1991 se transfirió a los departamentos y municipios la administración de la educación básica; las nuevas funciones quedaron recogidas en la ley 60 de 1993 y la ley 115 de 1994. En la primera norma se hace hincapié en que el situado fiscal será la fuente de financiación para la educación preescolar, primaria, secundaria y media; y que con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se puede financiar la construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento de establecimientos formales y no formales de educación<sup>47</sup>. De manera adicional los municipios y departamentos

<sup>47</sup> El situado fiscal representaba 23% de los ICN y se debía distribuir en 60% para educación, 20% para salud y el otro 20% entre los dos sectores; con estos recursos se financiaba la planta de personal docente, directivo docente y administrativo a cargo del departamento o municipio. De manera adicional con los recursos de los



podían disponer de recursos propios para sufragar las diferencias entre costos e ingresos, lo que motivó el surgimiento del Fondo Educativo de Compensación (FEC) mencionado anteriormente.

Mediante la ley general de educación (ley 115 de 1994) se reforma la concepción que se tiene de la educación y el sistema educativo. Entre los cambios más significativos está el de extender la descentralización hasta los colegios, que gozarían de autonomía para construir el proyecto educativo institucional (PEI), compuesto por aspectos relativos a la gestión, diseño curricular y opciones didácticas.

#### Las nuevas fuentes de financiación dieron como resultado

una expansión importante de los recursos del sector educativo, permitiéndole a Colombia igualar los niveles de los países de la región. Mientras en la segunda mitad de la década anterior el gasto en educación como porcentaje del PIB se reducía, al pasar del 3,5% en 1985 al 3,2%, la década de los noventa significaría incrementar la participación al 4,7% del PIB en 1999 (Prieto, 2007: 41).

Los cambios legislativos y la disposición de mayores recursos se reflejan en aumentos de la tasa de alfabetización y la de matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria<sup>48</sup>. La tasa de la población analfabeta que en 1990 era del 10,8% se sitúa en 2001 en 7,5%; la tasa de escolaridad combinada ha tenido un comportamiento fluctuante por cuanto en 1990 era del 0,594 siete años más tarde ascendió a 0,720 y se ubicó en 0,682 en 2001 (DNP, UNDA, 2003: 9). Este comportamiento se explica por la crisis económica, frente a una caída de los ingresos de los hogares se presenta una deserción escolar, presionando el mercado de trabajo.

A pesar de estos logros, persistían problemas asociados con la alta volatilidad en la asignación de los recursos, los crecientes costos de la educación y la calidad de la misma. La primera se manifestaba en el crecimiento continuo del FEC que subsanaba el déficit producido en las entidades territoriales para prestar el servicio educativo.

---

municipios obtenidos de la participación en el PICN –establecido en 15% para 1994 y que debía incrementarse hasta 22% en 2001–, era imperioso destinar 30% a educación con el objeto de mejorar la infraestructura, dotación y material educativo y destinar los recursos a pago de la planta docente, de ser necesario.

<sup>48</sup> En el Plan de desarrollo de la segunda administración del presidente Uribe se hace mención a que “como resultado en materia de gasto en los último trece años, los años promedios de educación de los colombianos mayores de quince años se incrementaron en 1,5 años, pasando de 6,4 en 1992 a 7,9 en 2005. Este aumento resulta ser mayor al que se registraba en 1992, cuando el incremento en un año en la escolaridad se daba por cada diez años transcurridos”.



De manera adicional, el comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación desde 1995 a 2000 no respondía al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio educativo a los departamentos y distritos (Exposición de motivos de la ley 715 de 2001). Mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en 30%, la matrícula aumentó solo 18%.

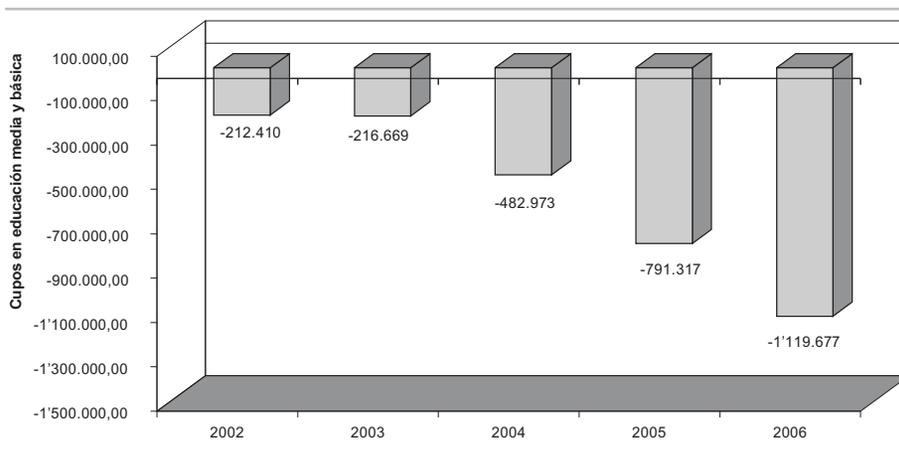
#### Los costos educativos se incrementaron

según Cerquera y otros (DNP, 2000): por i) la incorporación al situado fiscal de cerca de 14.000 docentes financiados y cofinanciados, según lo estableció la ley 60 de 1993; ii) la nivelación salarial acordada en 1995, que representó un incremento en los salarios de los docentes cercano a 26% real en tres años; y iii) el ascenso acelerado del escalafón promedio de los docentes que se traduce en un crecimiento real de 4% en el costo anual (Prieto, 2007: 43).

De no haberse reformado la ley 60 de 1993 los logros en materia de cobertura hubiesen sido mayores. En el Gráfico 8 se puede apreciar cómo por efectos de la aplicación de la ley 715 de 2001 se perdieron cupos en la educación media y básica, al disminuir la fuente de financiamiento, es decir, el monto de las transferencias. Para 2006 se dejaron de matricular 1'119.677 y en 2005, cerca de 791.317.

Con relación a la calidad de la educación, en los resultados de los exámenes del Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior (ICFES) los colegios oficiales de educación media mostraban bajo rendimiento. En la

**Gráfico 8.** Cupos de educación media y básica que estuvieron ausentes por efecto de la reforma de 2001



**Fuente:** cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



exposición de motivos de la ley 715 de 2001 se recalca en que la calidad de la educación preescolar, básica y media ofrecida por instituciones públicas

era deficiente. Los niños no alcanzan ni los objetivos curriculares establecidos por el país, ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En primaria los niños aprenden menos de la mitad de lo que deberían de acuerdo con el currículo vigente. En efecto, los resultados de las pruebas SABER aplicadas entre 1997 y 1999 a estudiantes de los grados 3, 5, 7, y 9 muestran que menos de la mitad de los estudiantes alcanzan el nivel esperado de lectura comprensiva en tercer grado, y que solamente alrededor del 20% alcanzan los niveles esperados en matemáticas en los grados quinto y noveno. En el estudio internacional sobre logros académicos en matemáticas y ciencias, TIMSS, los estudiantes colombianos que obtuvieron el más alto rendimiento se situaron por debajo del promedio internacional, especialmente en matemáticas, y apenas se acercan a los puntajes inferiores de los niños de Corea y Singapur.

Para la administración de Andrés Pastrana y de su ministro de hacienda, Juan Manuel Santos, el problema de la educación en Colombia no era la falta de recursos financieros. Por el contrario, pese a la magnitud de los recursos, la educación en Colombia afronta dificultades relacionadas con su uso inapropiado, que se reflejaban en una distribución inequitativa, en niveles bajos de eficiencia y en una asignación insuficiente para atender inversiones en calidad y dotación. El gobierno de ese entonces percibía que la sostenibilidad financiera del servicio educativo estaba siendo afectada por el incremento sostenido de los pagos salariales, y que si estos costos continuaban creciendo se ponía en entredicho la sostenibilidad del sector<sup>49</sup>.

De otra parte, las dificultades en las reglas de distribución presupuestal creadas por la ley 60 de 1993: primero se fijaban los recursos por entidad territorial y, posteriormente, en lo que le corresponde a cada una, se les asignaba los rubros en los que debían ser gastados y los porcentajes correspondientes a cada uno, condujeron a sustituir esta norma en materia educativa.

Con la ley 715 de 2001 se modifican los criterios de distribución de los recursos en dos sentidos: se hace primero por sector (educación, salud y propósito general), y luego, dentro de lo que corresponde a cada sector se aplican los

---

<sup>49</sup> De manera adicional la distribución de los recursos estipulados por la ley 60 de 1993 se basaba en la planta docente vigente en este último año, con lo cual se perpetuaba la asignación de los recursos, lo cual no respondía necesariamente a las características propias de cada región. En la exposición de motivos de la ley 715 de 2001 mencionaba que “el presupuesto entonces se orientaba a financiar a los docentes en su lugar de trabajo y no donde se encontraban los niños. Esto se traducía en una fuente de inequidad en que algunos departamentos recibían cinco veces más recursos per cápita que otros”.



criterios de distribución entre los municipios, departamentos y distritos: los recursos ahora se distribuyen por capitación, es decir, por personas atendidas o estudiantes matriculados y no con base en el gasto histórico, como predominaba en la ley 60, que basaba la repartición del situado fiscal en el costo de prestación del periodo anterior<sup>50</sup>.

Los nuevos parámetros de la financiación colocan como eje la población atendida: número de niños matriculados durante el año anterior multiplicado por el costo por alumno determinado por la nación. Posteriormente, el CONPES distribuye el saldo, tendiendo como directriz la población por atender, pero siguiendo los criterios de eficiencia, equidad y logro educativo. Los recursos por eficiencia fiscal y administrativa surgen de multiplicar el porcentaje de aumento de la matrícula fijado por el CONPES por un porcentaje del costo por niño atendido; los de la equidad se basan en el indicador de pobreza certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE); finalmente, hay un porcentaje asignado por el logro educativo e incentivos por la realización de la evaluación y por avances relativos en calidad.

Por ejemplo, en 2006, según el CONPES, de las sumas destinadas a educación 91,8% se orientó a la población matriculada, 4,91% a mejora de la calidad y el 3,29% a las prestaciones sociales del magisterio; las once doceavas ascendieron a la suma de 7,8 billones de pesos. Estos recursos fueron aplicados a 42 municipios certificados donde reside 29,1% de la población atendida, a cuatro distritos con 15,9% de la población a 1.052 municipios no certificados con 55,1% de la matrícula pero cuyos recursos son administrados por los departamentos<sup>51</sup>.

En este orden de ideas, mediante la expedición de la ley 715 de 2001 se buscaba, de una parte, disminuir los recursos destinados a la educación y, de

<sup>50</sup> En la exposición de motivos de la ley 715 de 2001 se mencionaba que de la forma de distribución existente, “surgían tres problemas: 1) en lo sectorial las asignaciones resultantes de un porcentaje forzoso no garantizan a cada entidad territorial en particular recursos suficientes para una adecuada prestación de servicios, 2) aunque el monto total de recursos asignados a cada entidad sea significativo, su autonomía sobre la asignación de éstos es totalmente limitada, y 3) los problemas en la coordinación de los diferentes niveles de gobierno producto de un esquema que asigna competencias y recursos a departamentos y municipios para los mismos fines con lógicas diferentes”.

<sup>51</sup> En la vigencia de 2007 la asignación per cápita para los alumnos residentes en los distritos y matriculados en preescolar y primaria asciende a la suma de 898.500 pesos, y para jóvenes de secundaria y media llega a 915.700 pesos, que incluye recursos para mejorar la calidad. En el caso de los departamentos del Atlántico, La Guajira y Quindío por los matriculados en preescolar y primaria se reciben 919.400 pesos y por los de secundaria y media 937.000 pesos. Los departamentos que más recursos percibe son Guanía y Vaupés: para el primer nivel educativo 1'985.100 pesos y para el segundo 2'023.100 pesos. Los municipios no certificados pueden disponer de una suma bastante limitada 60.532 pesos per cápita para mejorar la calidad, a pesar de ser una meta prioritaria.

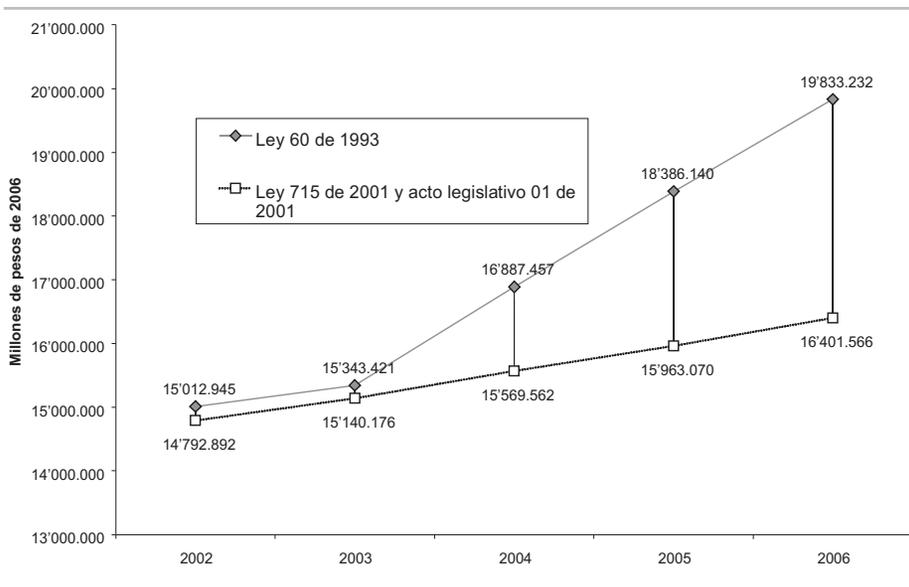


otra, intentar mejorar la eficiencia del sector definiendo mejor el sistema de competencias. Respecto a lo primero 7,6 billones (pesos de 2006) como resultado de comparar las transferencias reportadas por esta ley con los recursos que se hubieran percibido si se hubiera reformado la ley 60 de 1993 (Gráfico 9).

La modificación de competencias fue otro de los cambios significativos introducidos por la ley 715 de 2001, en tanto existía traslapo de funciones produciendo colisiones de competencias y poca claridad en los mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas (Exposición de motivos de la ley 715 de 1993). A la nación se le confirió la responsabilidad de la regulación del servicio (financiación por medio del SGP, inspección, vigilancia y control, IVC, sistema de información, formulación de política), a los departamentos las de operar el sistema (dirigir, planear y prestar el servicio educativo, IVC, administrar recursos del SGP, administrar el personal educativo y el sistema de información, asistencia técnica).

A los municipios se les clasificó en certificados y no certificados. Los primeros tienen como responsabilidad dirigir, planificar y prestar el servicio educativo, mantener y ampliar la cobertura, administrar los dineros provenientes del SGP y el sistema de información, gestionar el personal (selección, nominación,

**Gráfico 9.** Diferencias entre las transferencias reguladas por las leyes 60 de 1993 y 715 de 2001



**Fuente:** Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



traslados, evaluación de directivo) diseñar planes de mejoramiento de la calidad, ejercer IVC. Los no certificados deben cumplir con administrar los dineros del SGP destinados a calidad, trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, suministrar la información requerida por la nación. Por último, los rectores además de dirigir el respectivo establecimiento educativo, participar en el perfil de los docentes y evaluar el desempeño de las personas a su cargo, tienen la responsabilidad de administrar los fondos de servicios educativos.

Otra de las modificaciones de primer orden introducidas por la ley 715 de 2001 consistió en la posibilidad de contratar con recursos públicos la prestación de servicios educativos brindados por instituciones educativas de carácter privado. En la dinámica de contención de costos se modificó el estatuto docente con la expedición del decreto 1278 de 2002.

#### b. Nuevo ajuste fiscal del sistema educativo

Con miras a tener legitimidad política y social la segunda administración del presidente Uribe realiza algunos de los logros obtenidos por su gobierno al aplicar la ley 715 de 2001. No obstante los avances en cobertura –por cuanto entre 2001 y 2006 se pasó del 79 al 90% con un total de 9,2 millones de niños matriculados–, si se quiere lograr la cobertura plena (en 2010 sería de 10,7 millones de alumnos en educación básica) y mejorar la calidad de la educación se debe modificar el SGP. Esta meta implica que se requieren de 1,5 millones de cupos y apropiar recursos crecientes para mejorar la calidad.

Entre los objetivos fijados en materia educativa en el Plan de desarrollo 2006-2010 se tiene contemplada la universalización de la educación básica y llegar al 73% en la educación media. Entre las estrategias esbozadas para lograr estas metas se destacan: realizar la prestación de servicios educativos en establecimientos oficiales con recursos del SGP, cuya distribución se hará por alumno atendido de acuerdo con las características regionales; continuar con la reorganización del sector educativo mediante una óptima utilización de los recursos humanos, físicos y financieros; contratar el servicio educativo con instituciones privadas en las regiones donde la oferta pública es insuficiente, de igual manera promover el esquema de concesión de colegios en las ciudades grandes e intermedias; adoptar la modalidad de contratación de servicios con oferentes privados y en arreglos institucionales con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para la atención educativa a la primera infancia; construir, mantener, mejorar y hacer un uso eficiente de la infraestructura y la dotación educativa (Gráfico 10).

A pesar de los propósitos loables en materia de protección social contenidos en el Plan de desarrollo, el gobierno se inclina más por criterios de carácter



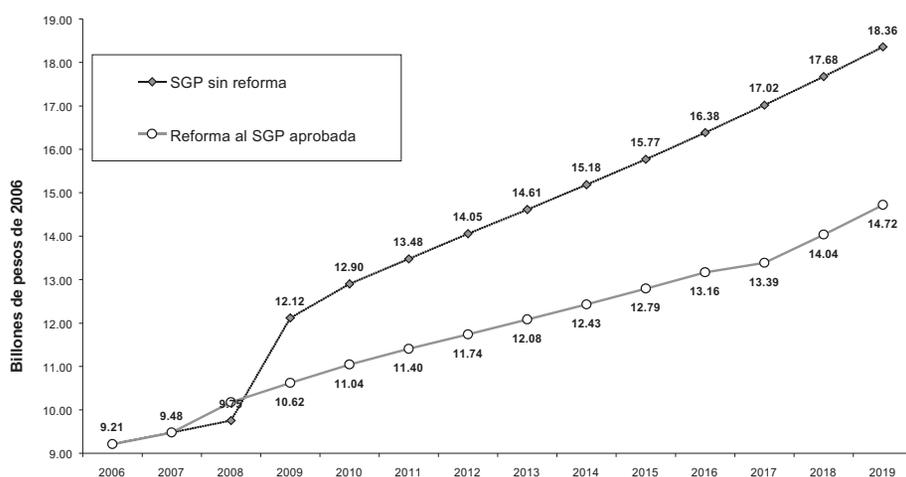
fiscal y prefiere el “ahorro fiscal”, no de otra manera se explica la pérdida de recursos que tendrá el sector educativo como resultado de la reformar a la ley 715 de 2001. Esta pérdida asciende a la suma de 29,7 billones de pesos entre 2008 y 2019 (Gráfico 9). Por ejemplo, en 2011 se dejarán de percibir 2,08 billones de pesos y en 2015 las transferencias para educación serán recortadas en 2,98 billones de pesos. La mejora en la calidad, la cobertura en educación media se aplazará a pesar del discurso que sobre equidad tiene la segunda administración del presidente Uribe.

#### 4. La política de financiación diseñada para las universidades públicas

La financiación de la educación superior no está contemplada en las transferencias y obviamente no se incluye en el SGP. La educación superior es un servicio público administrado directamente por el Estado o delegada a particulares. La regulación de las universidades opera con el marco legal expedido por la ley 30 de 1992 y la ley 115 de 1994.

En las últimas dos décadas las políticas estatales orientadas a suministrar recursos a las universidades públicas están marcadas en primer lugar por las restricciones que impone el déficit fiscal y, en segundo lugar, por la concepción

**Gráfico 10.** Transferencias constitucionales para educación



**Fuente:** cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



teórica delineada por el Banco Mundial y aceptada por la tecnocracia respecto al papel de la universidad en el desarrollo económico.

Los criterios adoptados a partir de la firma del Consenso de Washington estipularon entre otros tópicos; mayor disciplina fiscal, reorientación del gasto público hacia los sectores que ofrecían “altos rendimientos económicos y el potencial para mejorar la distribución del ingreso, como la atención básica en salud, la educación primaria y la infraestructura”, reforma fiscal tendiente a reducir la tasa marginal y ampliar la base, liberación de la tasa de interés, privatización, desregulación con el fin de facilitar que los agentes pudiesen entrar y salir de los mercados, apertura.

Junto a esta disciplina fiscal el Banco Mundial ha sostenido

desde hace más de dos décadas de desestimular el gasto público en este nivel educativo con el argumento de que sus rendimientos sociales son inferiores a los rendimientos obtenidos en la educación primaria, y al hecho de que solo acceden a la educación superior las capas más ricas de la población (Misas, 2004: 201).

Con esta recomendación la política oficial se ha enrubado a lograr la autofinanciación de la universidad y privilegiar la educación universitaria privada utilizando para ello recursos públicos.

Con la profundización de la tercera fase de la globalización, el impacto de las nuevas tecnologías, el discurso sobre la “sociedad del conocimiento”, el papel que desempeña el capital cultural, el Banco Mundial cambia su percepción sobre el rol de la educación superior, en especial,

a partir del año 2000, con la publicación de *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise...* La nueva posición del Banco otorga a la educación superior un rol más definitivo como motor de desarrollo. A través de todo el documento y en escritos posteriores, se resalta la importancia creciente que desde hace algunos años se le asigna a la educación superior como instrumento fundamental en el crecimiento y desarrollo económico de todos los países y, en especial, de aquellos que se encuentran en vías de desarrollo (Misas, 2004: 207).

A pesar de este cambio en la concepción del papel asignado a la educación superior no se presenta mayores modificaciones en las políticas de financiación. El Estatuto orgánico de las universidades, fijado por la ley 30 de 1992 acordó que los recursos de las universidades se originarían en los aportes de los entes territoriales, recursos y rentas propias y aportes del presupuesto nacional, estos últimos –expresa la ley– “deben significar siempre un aumento en pesos constantes”, con ello se garantiza que, el presupuesto no



disminuya en términos reales y se garantice el funcionamiento y la inversión de las instituciones de educación superior. A pesar de existir esta disposición legal el gobierno nacional entre 2003 y 2007 le adeuda a las universidades públicas 360.000 millones de pesos.

En las metas que se le fijan al sistema universitario el sector privado cumple un papel de primer orden, en las esferas gubernamentales se piensa que estas instituciones poseen mayor autonomía y son menos sensibles a presiones políticas. Históricamente la educación superior suministrada por el sector privado ha tenido en Colombia gran preponderancia: en 1935 de un total de 4.137 estudiantes matriculados 29% lo hacían en instituciones privadas, en 1950 de la matrícula total (10.632) 28% correspondía a la universidad privada; este comportamiento se modifica en 1960 cuando 41% de quienes asisten a la educación superior lo hacen en 13 universidades privadas, en 1974 de 148.021 matriculados 54% lo hace en 58 instituciones privadas y 72.243 alumnos en 37 establecimientos universitarios públicos (Lucio y Serrano, 1992: 90).

En 2006 el sistema de educación superior (instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias, universidades) estaba compuesto por un total de 276 instituciones de las cuales 70,6% eran privadas, entre instituciones universitarias y universidades se contaban 165 establecimientos de los cuales 33% se financiaban con presupuesto nacional. En un periodo de treinta años (1973 al 2002), la oferta de programas que ofrecen las instituciones de educación superior se ha ampliado: en pregrado nueve veces (de 456 paso 4.201) y en posgrado 34 veces, de un total de 64 se incremento a 2.229 (CID, 2006).

Durante el lapso comprendido entre 1995 y 2005 la matrícula total en la educación se duplicó y la tasa bruta de cobertura pasó de 14,9 al 24,6% (Cuadro 3). La participación de la matrícula privada con relación a la oficial se vio afectada por la crisis económica y por los incrementos de los costos de matrículas, en 1995 el 67,1% de los estudiantes se inscribían en instituciones privadas al finalizar el periodo esa participación era del 51,5%; por otra parte, mientras la matrícula oficial se multiplicó por 2,77 la privada tan solo lo hizo en 1,44.

La matrícula por nivel de formación presenta una significativa vinculación de las mujeres al sistema de educación superior, entre 2002 y 2005 en todos los niveles esta matrícula representa más del 50% del total (Gráfico 11). En educación universitaria las mujeres representan 52,6% de la matrícula total; sin embargo, en el nivel de posgrados las mujeres hasta ahora están accediendo a este nivel de enseñanza; en estudios de maestría en promedio durante estos cuatro años 42% de la matrícula corresponde a las mujeres. En el doctorado el comportamiento de género es bastante inequitativo aunque sus indicadores se

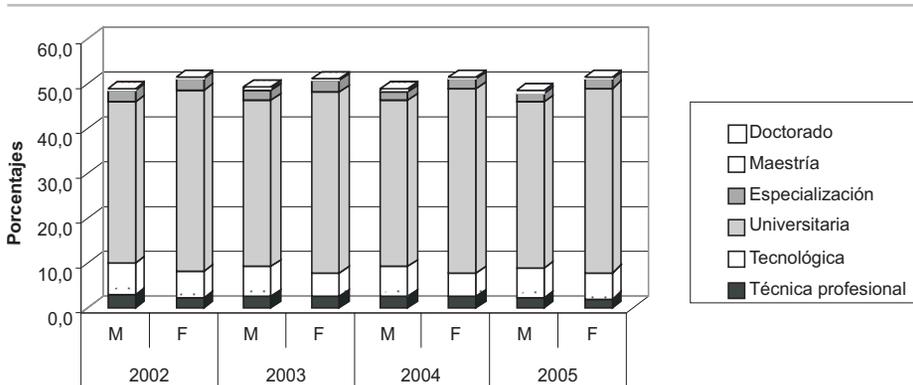


**Cuadro 3.** Evolución de la matrícula

	Matrícula total educación superior	Tasa bruta de cobertura (%)	Matrícula a oficial	Matrícula privada	Participación		Tasas de crecimiento	
					Oficial (%)	Privada (%)	Oficial (%)	Privada (%)
1995	644.188	14,9	212.053	432.135	32,9	67,1	5,6	15,0
1996	673.353	15,3	212.941	460.412	31,6	68,4	0,4	6,5
1997	772.291	17,3	251.003	521.288	32,5	67,5	17,9	13,2
1998	879.840	19,4	307.308	572.532	34,9	65,1	22,4	9,8
1999	877.944	19,0	294.398	583.546	33,5	66,5	-4,2	1,9
2000	934.085	19,9	336.391	597.694	36,0	64,0	14,3	2,4
2001	977.243	20,6	368.108	609.135	37,7	62,3	9,4	1,9
2002	1'000.148	21,2	416.722	583.426	41,7	58,3	13,2	-4,2
2003	1'035.006	21,5	447.188	587.818	43,2	56,8	7,3	0,8
2004	1'104.051	22,6	490.780	613.271	44,5	55,5	9,7	4,3
2005	1'212.037	24,6	587.704	624.333	48,5	51,5	19,7	1,8

**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional - SNIES.

**Gráfico 11.** Distribución de la matrícula por nivel de formación y sexo



**Fuente:** Ministerio de Educación Nacional - SNIES.



vienen mejorando, en 2005 en 62% de quienes cursan estudios doctorales son hombres, mientras que en 2003 esta participación era del 66,3%.

Un porcentaje significativo de la matrícula se concentra en Bogotá, que contribuía con 36% de la matrícula en 2002 y tres años más tarde el porcentaje se había reducido tres puntos. El 13% de la matrícula registrada en 2002 se localizaba en el sistema de educación superior en Antioquia y en 2005 esta participación se mantuvo en esa cifra. La universidad en el Valle absorbe en promedio 8% de la matrícula. En estas regiones se agrupa en promedio 57% de la matrícula total. En el nivel de posgrado 50% de la matrícula se aglutina en Bogotá y 12% en Antioquia.

Por áreas de conocimiento se destaca que una parte significativa de la matrícula se concentra en aquellas carreras cuya inversión en infraestructura es reducida, es el caso de las ciencias sociales, derecho, ciencia política, economía, administración y afines, en 2002, el 48% de la matrícula total de las universidades privadas se orientaron hacia estas disciplinas y 50% en 2005.

En los últimos planes de desarrollo la política sobre educación superior se centra alrededor de tres objetivos: equidad pertinencia y calidad<sup>52</sup>. Al procesar la información brindada por la Encuesta de calidad de vida (ECV) de 2003 se revela que la población cuyo rango de edad está entre 23 a 37 años solo 10% ha finalizado con éxito estudios universitarios.

En actual Plan de desarrollo se propone como meta aumentar en cuatro años la tasa de cobertura bruta del 29 al 34% y en el artículo 28 de este mismo plan se propone que

con el fin de facilitar un mayor dinamismo en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sector, el gobierno nacional reglamentará la asignación de recursos a las universidades públicas, con base en los principios constitucionales de equidad y autonomía universitaria.

El gobierno nacional ha venido desarrollando la política sobre la calidad de la educación por intermedio del ICFES con los ECAES (exámenes de Estado para educación superior) y la evaluación de los programas académicos, mediante el sistema de acreditación tanto de las universidades como de los respectivos programas.

<sup>52</sup> El discurso oficial recalca que en la educación superior pública se presentan subsidios inequitativos. De acuerdo con el CID (2003: 7) el 33,9% de los subsidios los recibía el quintil superior (el más rico). En 2002 la participación subió a 49,3%



Una de las dificultades que tiene el sistema de educación superior son las barreras de acceso debido a problemas financieros. Como lo señala el CID (2006: 21) y con base en el procesamiento de la ECV de 2003 en el rango de edad de 18 a 35 años, 48,6% no continuaron estudiando porque carecían de recursos y 12,8% porque las responsabilidades familiares se lo impidieron, 11,6% porque necesitaba trabajar y 11,3% porque no tenía tiempo. En parte estas limitaciones han tratado de ser superadas mediante el sistema de crédito brindado por el ICETEX, pero con la tasa de interés compuesta que maneja esta institución que hace que el crédito educativo raye con la usura y con el deterioro del salario de los profesionales que ingresan por primera vez al mercado de trabajo, este crédito se concentra en determinadas carreras.

El deterioro de los ingresos de los profesionales se puede apreciar en el Cuadro 4. Las brechas de ingresos construidas a partir del ingreso promedio de los colombianos, que oscila alrededor de 1,2 salarios mínimos que se toma como ingreso base 100,

luego se halló el ingreso promedio para cada una de las diferentes posiciones ocupacionales y niveles educativos, ponderándolo respectivamente respecto al ingreso promedio, obteniendo niveles de ingreso comparables o brechas entre grupos. Los cuadros deben ser leídos horizontal y verticalmente, en el primer sentido se muestra su evolución en el tiempo, en el segundo se observan las brechas de ingresos (Bonilla, 2007).

En efecto es claro que el nivel educativo repercute en el ingreso, sin embargo, para el periodo comprendido entre 2002 al 2005 quienes obtuvieron un título en educación superior su ingreso descendió en forma significativa. Para

**Cuadro 4.** Brechas de ingreso en Colombia. Según nivel educativo

Nivel educativo	1996	1999	2002	2005	Cambio 05-36
Superior completa	343.4	320.9	381.2	300.4	-43.0
Superior incompleta	168.1	166.7	156.4	153.6	-14.5
Promedio	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0
Secundaria completa	116.7	105.4	98.8	89.5	-27.3
Secundaria incompleta	79.6	75.4	68.7	69.2	-10.4
Primaria completa	68.3	66.4	60.3	62.3	-6.0
Primaria incompleta	50.6	56.0	47.9	48.4	-2.2

**Fuente:** ENH. OCSE-CID, Universidad Nacional de Colombia.



quienes educación superior incompleta, secundaria completa e incompleta, la tendencia en la brecha de ingreso es hacia el descenso.

De otra parte, la universidad pública estaría en condiciones de contar con mayores recursos para ampliar la oferta de cupos, mejorar la calidad, aumentar los grupos de investigación, invertir en laboratorios si el pasivo pensional saliera del presupuesto de las universidades y fuese asumido por el gobierno nacional. Esta situación pone en entredicho la sostenibilidad financiera de algunas universidades.

En el caso de la Universidad Nacional de Colombia de las apropiaciones de los aportes del presupuesto de la nación en 2004 el 26% se le dedicó a pagar las pensiones, y en 2005 esta participación fue del 29%. Con relación a la ejecución de los aportes del presupuesto las pensiones representaron para 2005 el 30% del presupuesto.

Los problemas pensionales de las universidades fueron contemplados en el artículo 131 de la ley 100 de 1993 que estableció la constitución de un fondo para pagar este pasivo y que dicho fondo se manejará como una subcuenta en el presupuesto de cada institución y financiado

por la nación, los departamentos, los distritos, y los municipios, que aportarán en la misma proporción en que hayan contribuido el presupuesto de la respectiva universidad o institución de educación superior teniendo en cuenta el promedio de los cinco (5) últimos presupuestos anuales, anteriores al año de iniciación de la vigencia de la presente ley.

La política de saneamiento del pasivo pensional del actual gobierno quedó consignada en los artículos 27 y 32 del Plan de desarrollo *Estado comunitario desarrollo para todos*. En el primero de ellos se faculta al gobierno para “reglamentar los ajustes a los criterios de asignación de recursos a las universidades públicas” y el segundo hace referencia a que

en todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales corresponderá a la respectiva universidad en su condición de empleadora. Las sumas que hayan sido transferidas por parte de la nación con los cuales haya sido atendido el pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha del corte previsto en el artículo 131 de la ley 100/93, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la nación de acuerdo con la reglamentación que para efecto se establezca.

Esto significa en primer lugar que la presidencia de la República vía decreto fije parámetros presupuestales. Con aprobación del primer artículo, se cuenta con una formula legal para disminuir el financiamiento por parte de la nación a las universidades, lo que implica el desconocimiento del artículo 86



de la ley 30 de 1992 y además en el párrafo del artículo 27 se establece que “las instituciones de educación superior contarán con un periodo de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en sus estructuras financieras y de costos”. Es decir, tendrán las universidades necesariamente que aumentar los mecanismos de autofinanciación y transitar por el camino de la privatización de sus servicios.

En segundo término que cada vez que una parte significativa del presupuesto de las universidades deba estar dirigido a atender el pago de sus profesores y empleados que disfrutaban legítimamente de una pensión, deberán recortarse recursos para menesteres fundamentales del quehacer universitario.

### Conclusiones

En el acuerdo social y político consignado en la Constitución de 1991 se optó por la construcción de un país descentralizado, en el que los gastos sociales fuesen prioritarios frente a cualquier otro tipo de erogación. Sin embargo, el Estado social de derecho y la limitada autonomía de las entidades territoriales sufren los embates de un gobierno que imponen los criterios fiscales como directriz de la política social y que ha reducido las transferencias a las regiones mediante la expedición de un acto legislativo desarrollado en la ley 715 de 2001.

Ahora estamos *ad portas* de un nuevo recorte a las transferencias, legitimado por otro acto legislativo (011 de 2007), en un contexto político en el cual el ejecutivo quiere adquirir mayores poderes para intervenir directamente en las regiones y retornar al modelo instituido en la Constitución de 1886 que erigió un Estado centralista.

Al frenarse el ritmo de crecimiento de las transferencias se cumple con acuerdos suscritos con la banca multilateral, en el sentido de garantizar gobernabilidad macroeconómica, pero a su vez se afectan dos de las políticas del sistema de protección social: salud y educación. Los recursos liberados por el nuevo ajuste a las transferencias además de contribuir a reducir el déficit fiscal serán utilizados en apalancar un proyecto político de carácter centralista y ligados a extender durante varios años las directrices de la seguridad democrática.

La cobertura universal en salud entendida como la afiliación al aseguramiento con igualdad de los paquetes de servicios (POS) es una meta que se pospone y, entretanto, continúa la discriminación de la población: un servicio de salud para los pobres y otro para el sector formal de la economía.



La salud pública también resulta afectada, no solo por los problemas derivados de la carencia de recursos, sino porque las leyes 100 de 1993 y 1122 de 2006, al privatizar el sistema de seguridad social en salud, organizaron un modelo de prestación de servicios en el que las actividades de salud pública no hacen parte de la órbita del interés de las aseguradoras privadas. Esta situación se ha reflejado en el deterioro de un conjunto de indicadores en momentos en que se presenta gran fluidez de recursos para el SGSSS.

En la educación la ley 715 de 2001 significó la disminución en cupos para la educación media y básica. Con la reforma a las transferencias que quiere realizar la segunda administración del presidente Uribe se pretende recortar en 30,9 billones de pesos los recursos para este sector. Su impacto se verá en los programas de cobertura, pero sobre todo en los de calidad, aspecto que se ha convertido en la mayor tragedia del sistema.

A pesar de otorgarle mayor preponderancia a la educación superior con relación al papel que desempeña en el crecimiento económico, la política de financiación de las universidades públicas no permite ampliar cupos, financiar grupos de investigación y realizar inversiones en infraestructura.

## Bibliografía

- Arévalo, Décsi Astrid. 2006. *¿Por qué el sistema pensional colombiano no puede ser universal?* Tesis de doctorado en ciencias económicas. Universidad París X.
- Arévalo, Décsi Astrid; Martínez, Félix. 2002 (eds.). *¿Ha mejorado el acceso en salud? Evaluación de los procesos del régimen subsidiado en salud*. Tomo I *La seguridad social en la encrucijada*. CID Universidad Nacional - Ministerio de Salud. Bogotá.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2001. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington.
- Banco Mundial. 2002. *Globalización, crecimiento y pobreza*. Alfaomega. Bogotá.
- Banco Mundial. 2001-2002. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Banco Mundial. 2000. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Barón Leguizamón, Gilberto. 2007. *Cuentas de salud en Colombia 1993-2003. El gasto nacional en salud y su financiamiento*. Ministerio de la Protección Social-PARS. Bogotá.
- Bonilla, Ricardo. 2007. Salario mínimo e ingresos en Colombia. En: *Colombia y diálogo pendiente*. Volumen 2. Garay, Luis Jorge (ed.). Planeta Paz. (En preparación). Bogotá.
- Castel, Robert. 2003. *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial. Buenos Aires.
- Castel, Robert. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Paidós. Buenos Aires-Barcelona-México.



- CEPAL. 2003. *El papel del aseguramiento en la protección social*. Santiago de Chile.
- CEPAL. 2006. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile.
- CID, Contraloría General de la República. 2006. *Bien-estar y macroeconomía 2002 - 2006. Crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Bogotá.
- CID, Contraloría General de la República. 2004. *Bien-estar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura*. CID. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- CID, Contraloría General de la República. 2003. *Bien-estar: macroeconomía. Informe de coyuntura*. CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Castaño, Yépez; Ramón, Abel. 2005. *Asesoría en el diseño de la evaluación de impacto del sistema general de participaciones en salud pública*. DNP. Bogotá.
- Chávez, B; Sierra, O; Lopera, M; Montoya, P. 2004. El plan de atención básica en los municipios descentralizados de Colombia 2001-2003. *Revista de Salud Pública* 22(2).
- De Swaam, Abraham. 1992. *A cargo del Estado*. Editorial Pomares. Barcelona.
- Departamento Nacional de Planeación. 2006. *Plan nacional de desarrollo e inversiones 2006-2010: Estado comunitario desarrollo para todos*. Bogotá.
- Ferranti, David; Perry, Guillermo, et ál. 2003 *Desigualdades en América Latina ¿Ruptura con la historia?* Banco Mundial.
- Fresneda, Óscar. 2006. *La medida de necesidades básicas insatisfechas como instrumento de medición de la pobreza y la focalización de programas*. CEPAL. Bogotá.
- Giraldo, César. 2005. *Financiarización: un nuevo orden social y político*. Rodríguez, Óscar (coord.). *Sistemas de protección social entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. CID, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- González, Jorge Iván; Bonilla, Edna Cristina, et ál. 2006. *El principio de la capacidad de pago y la financiación de las universidades públicas*. Informe final. CID. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- González, Jorge Iván. 2003. *Exclusión y gobernabilidad en el caso colombiano*. CEPAL. Mimeo. Bogotá.
- Hernández, Diego. 2006. La universalidad como fundamento para el diseño de la política social. En: Lebonniec, Yves; Rodríguez Salazar, Óscar. *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Holzmann, Robert; Jorgensen Steen. 2003. Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*. Medellín.
- Holzmann, Robert, et ál. 2003. Gestion du risque social: la banque mondiale et la protection sociale dans un monde en voie de mondialisation. *Revue Tiers Monde* 175. *Prevoyance ou Providence*.
- Iguíñiz, Javier. 1991. Hacia una alternativa de desarrollo. En: Aportes para la discusión. FONDAD. Quito (1).





- Restrepo, Darío; Céspedes, Erick; Baquero, Federico. 2007. *Reforma a las transferencias. Datos para un debate. Marzo de 2007*. CID. Universidad Nacional-Externado de Colombia. GTZ. Bogotá.
- Rodríguez Salazar, Óscar. 2006. Del patronato al aseguramiento en el sistema de protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En: Lebonniec, Yves; Rodríguez Salazar, Óscar. *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. CID. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Rodríguez Salazar, Óscar. 2005. Avatares de la reforma del sistema de seguridad social, ley 100 de 1993. En: Rodríguez Salazar, Óscar (coord.). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. CID. Universidad Nacional. Bogotá.
- Sánchez, Fabio; Palau, María del Pilar. 2006. *Conflict, decentralisation and local governance in Colombia 1974-2004*. Documento CEDE 2006-20. Bogotá.
- Sen, Amartya. 1983. Los bienes y la gente. *Comercio exterior*. 33(12).
- Théret, Bruno. 1995. *De la comparabilité des systèmes nationaux de protection sociale dans les sociétés salariales. Essai d'analyse structural*. Coloque franco-allemand. Comparer les systèmes de protection sociale en Europe. Mire. París-Berlín.
- Vásquez Caro, Luis Jaime, et ál. 2006. *El capital sociale en Colombia. Teorías, estrategias y prácticas*. Contraloría General de la República. PNUD. Bogotá.



## Política comercial: bilateralismo y sector externo

*Germán Umaña Mendoza\**

---

Colombia durante los últimos años ha adoptado como estrategia económica y comercial profundizar su participación en la globalización y en la integración.

Como parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha comprometido los límites consolidados y máximos en la aplicación de su política comercial tanto en liberalización de bienes como en servicios y capitales y ha delegado su soberanía en la solución de diferencias en los campos allí negociados, así como en la propiedad intelectual, con la diferencia en este aspecto que no se produce una mayor liberalización en el capital-conocimiento sino que, por el contrario, se establece un mínimo de liberalización que puede ser modificada con mayores niveles de protección en acuerdos bilaterales o plurilaterales posteriores.

Lo cierto es que aunque en el marco multilateral comercial se ha alcanzado un cierto grado de liberación en todo, menos en la posibilidad de los países en desarrollo de acceder al progreso técnico de manera adecuada, las excepciones a los principios de No Discriminación (Nación más Favorecida, Trato Nacional y Transparencia) son muy importantes y ello ha implicado la proliferación de acuerdos de integración de todo tipo y características que van desde la suscripción de simples tratados de libre comercio (TLC) hasta el desarrollo de alternativas de integración profunda que implican la creación de uniones comerciales, económicas, monetarias y políticas, la definición de patrones de especialización y la creación de bloques económicos.

La profundización en el marco multilateral y en la integración tiene como objetivo esencial un aumento de la participación en el comercio de bienes y

---

\* Profesor Universidad Nacional de Colombia. Investigador CID-FCE. Director Grupo de integración y globalización – COLCIENCIAS. Investigadora asistente CID: Diana Marcela Gómez.



servicios, un mayor grado de aprovechamiento de la especialización, la búsqueda de la estabilidad en las balanzas de cuenta corriente, la atracción de capitales y, en síntesis, los equilibrios de largo plazo en la balanza de pagos, para asegurar el crecimiento y por supuesto el desarrollo, así como una distribución equilibrada y equitativa de los beneficios de la globalización e integración. Responder al interrogante sobre si esto ha ocurrido o no es el objetivo de este artículo.

## 1. El libre comercio y la política económica

La dicotomía existente entre la teoría, la práctica y los resultados en el comercio internacional es realmente profunda. Como en tantos otros aspectos, la teoría y las herramientas empíricas solo sirven para explicar parcialmente la economía política de las relaciones entre regiones y países. Aunque los analistas del comportamiento del comercio internacional podrían estar de acuerdo sobre ese hecho, se construyen y difunden desde lo académico, dogmas sobre las bondades del libre comercio para justificar decisiones de política económica.

Los extremos de la teoría hablan de las tendencias a la convergencia o la divergencia en la distribución del ingreso mundial. Al respecto, el planteamiento dominante es el de que todos ganan con el libre comercio, porque aunque no se goce de ningún tipo de ventaja absoluta siempre se cuenta con la posibilidad de tener ventajas comparativas que logran que los países se especialicen en aquello que hacen mejor y más competitivamente y, por tanto, se producirá un crecimiento del comercio mundial y una maximización de los beneficios del bienestar en todos los países y regiones.

Aquellos que plantean la convergencia, parten de los supuestos de la existencia de rendimientos constantes a escala, decrecientes sobre el capital, lo que implicaría que cuando ciertos países y regiones ricas completen sus procesos de acumulación y tengan un límite al crecimiento a los beneficios y en razón a que las funciones de producción son iguales, se producirá automáticamente un desplazamiento de las inversiones hacia los países y las regiones en donde son más atractivas las tasas de beneficio y los salarios más bajos.

Por tanto, los países y regiones más pobres reciben nuevas inversiones, aceleran su crecimiento más rápidamente que los países y regiones más ricas, se va cerrando la brecha y se tiende hacia la convergencia en la distribución del ingreso.

Los segundos, postulan que los rendimientos son constantes a escala y crecientes sobre el capital, las funciones de producción diferentes y, por lo tanto, no existen límites a la acumulación de capital en las regiones, países y sectores donde ello ocurre, nada amerita que se produzca una modificación en la orientación de las inversiones hacia las regiones y los países más pobres,



puesto que en los más ricos aumenta la productividad y el desarrollo del capital humano más rápidamente que en los demás y, en consecuencia, aumenta la brecha en el desarrollo, provocando mayor divergencia en la distribución del ingreso antes que convergencia. Es en esencia el planteamiento de Gunnar Myrdal, el economista sueco, premio Nobel de economía, que ya en los años cincuenta postulaba la teoría de los círculos virtuosos a los que pertenecían lo más ricos y los círculos viciosos para los países y las regiones más pobres (Myrdal Gunnar, 1959; Umaña, 2005).

Y, es que en esos dos extremos se mueve la realidad. La complejidad de las relaciones económicas internacionales y de la liberalización de los factores, así como las decisiones de economía política internacional y comercial de los países, aumentan el grado de incertidumbre y aunque los postulados teóricos sirven de marco de referencia, al efectuar los análisis empíricos sobre los resultados de una u otra decisión de los países o de las regiones y teniendo en consideración las imperfecciones de los mercados, lo que predomina son las prácticas objetivas en la aplicación de las políticas y los resultados de las negociaciones. Es un juego de múltiples aristas y, por tanto, sin soluciones únicas ni predeterminadas.

Sin embargo, lo complejo de la situación y tal y como lo demuestra Samuelson, al referirse al teorema básico de Heckscher-Ohlin: “Los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores en que están abundantemente dotados”, consiste en lo siguiente: “en la realidad, la igualación de los precios de los factores no se observa a causa de las enormes diferencias en recursos, barreras comerciales y diferencias internacionales en tecnología.”. Y es que es en eso en donde se encuentra el meollo del asunto.

Para los comprometidos hacedores de política, apoyados por ciertos grupos de poder que a su vez se fortalecen con los dogmas que difunden ciertos “supuestos” representantes de la academia, poco importa que existan países que tengan desventajas absolutas en casi todo o en todo, puesto que siempre se tendrá en algo una menor desventaja que se convierte en forma automática en ventaja comparativa y en la justificación de su tendencia a la especialización, se equilibran los precios relativos, se maximiza la producción con los recursos existentes y éstos se asignan de la mejor manera y, en consecuencia, los países o las regiones mejorarán su bienestar y su ingreso como un todo.

Por tanto, no hay camino distinto que el de aceptar el dogma de lo que algunos entienden por libre comercio puesto que en cualquier circunstancia maximiza el ingreso mundial, el nacional y el bienestar de los países. Lo mejor no solo es el libre comercio, sino también la desigualdad (Umaña, 2004).

Sin embargo, la contradicción entre los postulados del libre comercio y la realidad de las crecientes imperfecciones y fallas del mercado, así como los



resultados de las negociaciones entre países y regiones en el marco global o de integraciones parciales, conducen necesariamente a un análisis bastante más complejo del que nos permite la teoría y es necesario incorporar elementos de competencia imperfecta, de política, de relaciones internacionales y de factores de poder: en lo global, lo regional, lo nacional y lo subnacional.

Para algunos economistas, partidarios ciegos del paradigma dominante, la simplificación en su análisis los conduce a confundir el multilateralismo, la integración profunda o los simples tratados de libre comercio. Consideran que objetivos de integración como los de las uniones políticas, monetarias y de mercado común, son lo mismo que los acuerdos de simple liberalización de factores, que lo esencial es abrirse al mundo, no importa como, después esa decisión económica se revertirá en ríos de leche y miel. Lo grave de esa posición la asumen algunos de los políticos del mundo en desarrollo, los demás piensan en el juego asimétrico del comercio y de acuerdo con ello toman sus decisiones.

Las preguntas son muchas sobre el libre comercio: ¿Se evoluciona en la realidad hacia la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas? ¿Cómo influyen las políticas públicas? ¿Son adecuados los mecanismos de seguridad jurídica en la solución de diferencias? ¿Cómo se controlan las prácticas anticompetitivas y el abuso de las posiciones dominantes de mercado? ¿Por qué existe privatizada la propiedad intelectual? ¿Qué es lo que en verdad denominan libre comercio? La verdad es que nada de esto se encuentra resuelto. Como se verá más adelante, el libre comercio en lo multilateral es profundamente limitado y en muchos aspectos se convierte en una falacia. En consecuencia, los grados de libertad para tomar las decisiones de cómo nos insertamos en la globalización son muchos y están determinados por la economía y la política. Es cierto, al final es la economía política.

## 2. Impacto de la política comercial

Las reflexiones expuestas son precisamente las que orientan el propósito de este artículo. Para un país en desarrollo como Colombia es indispensable conocer los resultados de lo que ha sido su política comercial y eso simplemente se manifiesta en sus cuentas externas. Desde el inicio de la apertura unilateral de los años noventa y más tarde la adhesión a la OMC desde el año 1995, así como la participación en diferentes alternativas de integración, como excepciones a los principios de no discriminación, poco se ha avanzado en el análisis de sus consecuencias.

Colombia, desde el comienzo de la década de los noventa ha sido jugador estable no solo en el marco multilateral comercial sino en la integración económica. Sin embargo, simplemente como hipótesis a ser probada, parecería que el



resultado de esa estrategia no ha conducido al fortalecimiento de su balanza de cuenta corriente y que sus equilibrios externos dependerían de su balanza de capitales. La pregunta entonces se refiere a la sostenibilidad o no en el largo plazo de la balanza de pagos.

En consecuencia, en el presente escrito no se pretende otra cosa que analizar el periodo comprendido entre 1990 y 2006 para cuantificar y cualificar el comportamiento de los resultados de la política y las negociaciones comerciales que se manifiestan en las diferentes balanzas y observar las tendencias de la economía colombiana en el ámbito de una creciente apertura e internacionalización, así como la búsqueda de una mayor integración.

### 3. Colombia en la globalización y la integración comercial

En este acápite no se abundará en análisis detallados de lo negociado por Colombia en los diferentes foros internacionales. Simplemente, y sin juicios de valor, se presenta un mapa de los compromisos asumidos, tanto en lo multilateral como en los denominados acuerdos de integración.

#### 3.1 Lo multilateral comercial

En la OMC se ha alcanzado un grado de liberalización relativo en los diferentes factores y la importancia de los acuerdos allí logrados reside en lo esencial en que los compromisos se convirtieron en vinculantes al desarrollar un sistema de solución de controversias interestatal en el que en general se asegura que los diferentes países que conforman la organización cumplirán con lo que se comprometieron, lo que la diferencia del antiguo GATT (por su sigla en inglés, Acuerdo general sobre comercio y aranceles) que no poseía esta característica vinculante.

La OMC, no es otra cosa que la sumatoria de acuerdos en diferentes aspectos. Entre los principales se encuentran:

##### a. El GATT de 1947

Este Acuerdo se refiere a la liberalización de bienes agrícolas y no agrícolas. Con respecto a los primeros, los avances se encuentran en la consolidación de los aranceles máximos que se aplicarán por parte de los diferentes países. Aunque en algunos casos, especialmente en productos del sector agrícola, se encuentran aranceles demasiado altos, y las corrientes históricas de comercio se conservan mediante contingentes que tienen aranceles de 0%.



En materia de disciplinas los avances son mucho menores, aún si bien se mantienen máximos de subsidios para las exportaciones, ayudas internas que debilitan el comercio internacional y que en esencia únicamente pueden ser ejercidas por los países ricos y especialmente por la Tríada (Estados Unidos, Unión Europea –UE– y Japón). No se aplica una normatividad adecuada que impida que aspectos tales como los requisitos sanitarios, las medidas de control en fronteras y el control al bioterrorismo, así como las exigencias de calidad especiales por parte de los comercializadores, se conviertan en para-aranceles y, además, se permiten prácticas tales como tasas diferenciales de interés, seguros a la exportación, subsidios a la innovación tecnológica y patentar las transformaciones genéticas de los productos de la biodiversidad.

En bienes industriales, aunque los aranceles han disminuido en forma significativa aún se conservan picos para ciertas producciones con fines claramente proteccionistas: 1) la normativa antidumping (Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT de 1994) es pobre y puede ser utilizada con fines de cierre de mercados a favor de las producciones nacionales. 2) Los obstáculos técnicos (Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio) aún persisten, en materia de calidad y certificación. 3) Las normas multilaterales en materia de control al abuso de la posición dominante del mercado brillan por su ausencia. Además, se conserva una cierta flexibilidad en salvaguardias por amenaza o daño real a las producciones nacionales tanto agropecuario como agroindustriales e industriales (Acuerdo sobre salvaguardias).

En síntesis, aunque se ha avanzado en la liberalización, las restricciones de todo tipo son muy grandes y las excepciones a los principios de no discriminación se constituyen en parte del Acuerdo.

#### b. Servicios

Los servicios no eran tema de las negociaciones comerciales hasta hace poco porque se consideraba que no eran transables en los mercados internacionales. Por la falta de un marco teórico y el carácter regulador de las barreras al comercio de servicios, se pensaba que los servicios eran de competencia exclusiva de las naciones y que estaban fuera del ámbito del GATT<sup>1</sup>. Esta visión se empezó a transformar en los años setenta, cuando se hizo evidente que la diversidad de marcos reguladores nacionales aumentaba los costos de

---

<sup>1</sup> Los servicios se consideraban no comercializables hasta que se incluyeron en el sistema multilateral de comercio en la Ronda Uruguay. De ahí que los acuerdos que ya existían sobre servicios como el transporte aéreo y marítimo fueran de carácter bilateral o regidos por el derecho privado y resultado de acuerdos de autorregulación de las respectivas industrias.



transacción de las multinacionales y que las limitaciones a las transacciones internacionales de servicios financieros y de telecomunicaciones reducían sus márgenes de beneficios. Esto llevó a que Estados Unidos y los países europeos propusieran la introducción de los servicios en las negociaciones de la Ronda Uruguay (Umaña, 2004).

Y, por supuesto, así se incluyó aunque con avances relativamente pobres de liberalización y determinación de reglas y estándares.

Como resultado de la OMC en servicios el principal logro es el de haber establecido como base el principio de Nación más Favorecida (artículo I – GATS, por su sigla en inglés, Acuerdo general sobre comercio de servicios) aunque el grado de liberalización es mínimo en la mayoría de los diferentes aspectos. Los avances más importantes se encuentran en telecomunicaciones y servicios financieros pero en todo lo demás, las excepciones son relevantes y ni siquiera se conocen en la medida en que la OMC adoptó el mecanismo de lista positiva mediante la cual se establece que solo se encuentra liberalizado lo que figure expresamente en esas listas.

Pero quizás el aspecto más importante es que no se ha avanzado en la liberalización del factor trabajo ni en materia de reglas claras de políticas multilaterales migratorias, ni en la liberalización del modo cuatro de prestación de servicios, llámense empresariales, personales o profesionales. Mucho menos en reconocimiento de títulos profesionales o en normas de protección social armonizadas.

Es decir, el grado de liberalización es pobre y poco ayuda a los países en desarrollo el hecho de que prácticamente nada se haya avanzado en liberalización del factor trabajo.

### c. Inversiones

Veamos en primer lugar el tema de las inversiones:

Si a un profesor universitario le preguntasen cómo se divide este tema, ágilmente contestaría: en inversión extranjera directa en bienes y servicios, en capital de portafolio y en capital conocimiento. Si a ese mismo profesor le preguntasen ¿cuáles son los límites para que funcione correctamente el libre flujo de inversiones?, respondería con propiedad: debe existir seguridad jurídica, evitando las prácticas de expropiación o la violación de los principios del Trato Nacional a los inversionistas extranjeros, así como la aplicación de la cláusula de la Nación Más Favorecida para los demás.

Pero, algunos maestros más suspicaces, especialmente los mayores, recordarán de inmediato que existe la competencia imperfecta y dirán: No hay que olvidar que adicionalmente debe existir un papel muy importante del gobierno y de las



normas multilaterales que conduzca a evitar el abuso de las posiciones dominantes de mercados cuando existan monopolios u oligopolios. Es la introducción de la teoría regulacionista, las comisiones independientes de control. En fin, una normativa de competencia desarrollada y evolucionada (Umaña, 2005).

El interés de los países exportadores de capital para obtener una mayor seguridad jurídica a sus inversiones, claro está sin mencionar en ninguna parte el control a los abusos en las prácticas anticompetitivas lo pretendió solucionar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la propuesta bien conocida del Acuerdo multilateral de inversiones (AMI), a lo cual se opusieron los países en desarrollo. Como ésta no pudo fructificar, se pasó a los Tratados bilaterales de protección de inversiones (TPI) y a la creación del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), patrocinado por el Banco Mundial, para resolver las controversias que pudiesen presentarse en esta materia.

Estas diferencias conllevan a que la liberalización en el ámbito de la OMC sea incipiente y el convenio TRIMS o MICS (por su sigla en inglés, Acuerdo sobre medidas de comercio relacionadas con la inversión) solo se refiera a la inversión extranjera directa en bienes y no contemple otras modalidades: ni en servicios, capital de portafolio, ni de conocimiento y mucho menos considerar deuda externa. Además y por fortuna existe la posibilidad de aplicar la cláusula de salvaguardia ante graves dificultades en la balanza de pagos.

En esencia rigen para este espectro limitado prohibiciones a la aplicación de políticas públicas que se consideren pueden afectar el libre flujo de capitales, manifestadas en la no aplicación de requisitos de desempeño a la inversión extranjera directa en materia de bienes.

#### d. Compras de Estado

Aquí son aún menores los avances puesto que ni siquiera existe un acuerdo multilateral sino plurilateral (Acuerdo sobre contratación pública). Los países que en él participan han avanzado en eliminar discriminaciones y en transparencia. Sin embargo, en la actualidad las negociaciones para la profundización de ese acuerdo se encuentran estancadas.

#### e. Propiedad intelectual

En materia de capital conocimiento, como producto de la Ronda Uruguay y en la OMC, se elevaron a la categoría de acuerdos comerciales muchas de las normas de los convenios de París y Berna sobre la propiedad intelectual, adicionándose en los derechos de autor todo lo relativo a las bases de datos y el



software, así como las industrias culturales. Se establecieron plazos mínimos de protección, entre otras cosas, para las patentes (veinte años) y para los derechos de autor (cincuenta años), se avanza en la protección mediante normas administrativas denominadas de reforzamiento y se definieron las normas para la solución de controversias que sobre éstos acuerdos se presentaran.

No se necesita ser muy perspicaz para saber que estos plazos de monopolio van en contra de la libre circulación del capital conocimiento. Son los países desarrollados los poseedores de más del 95% de las patentes y en cuanto a las industrias culturales y de la información, no solo son los más poderosos sino que actualmente son los sectores que presentan el más rápido crecimiento en los mercados nacionales e internacionales.

Este aspecto es exactamente lo contrario a la profundización del libre comercio y a la libre circulación de la ciencia y tecnología y la posibilidad de acceder al progreso técnico por parte de los países en desarrollo.

La excepción a los principios de No Discriminación deja abierta la puerta para mayores restricciones en acuerdos de integración. Nada se habla sobre respeto a la propiedad intelectual en lo pertinente a los conocimientos tradicionales y la protección a la biodiversidad.

Todo este atentado contra el libre comercio se basa teóricamente en la respuesta a una falla del mercado donde se protegen los derechos de las industrias multinacionales (especialmente farmacéuticas y agroquímicas) para recuperar su inversión. Es en esencia la aceptación de una condición de competencia imperfecta donde se otorgan poderes de monopolio y oligopolio a quienes desarrollan la ciencia y tecnología o a los autores, desafortunadamente sin normas multilaterales equivalentes en materia de competencia para ejercer el control sobre el abuso de la posición dominante de los mercados.

#### f. Solución de controversias

La solución de controversias se delega en un organismo interestatal que resuelve las diferencias para todo aquello que se encuentre normado en los diferentes acuerdos (artículo 2 – Entendimiento sobre Solución de Diferencias). En la mayoría de los casos, producto del bajo grado de liberalización, su ámbito de acción es menor. Por supuesto, con la excepción de la propiedad intelectual donde sus alcances son importantes pero, como se ha visto, en este aspecto se aleja cada vez más del libre comercio.

Colombia es miembro pleno de la OMC, con todos los derechos y obligaciones y participa en las negociaciones para profundizar en el marco multilateral. Sin



embargo, en la actualidad éstas se encuentran estancadas. Como otros países, ha optado por profundizar en el ámbito bilateral o plurilateral.

#### 4. La integración comercial

Como desarrollo de las excepciones existentes en el marco multilateral acerca de los principios de no discriminación se desarrollan múltiples acuerdos entre países que significan en los sustancial la conformación de bloques comerciales.

En el caso de los Acuerdos que promueven las uniones aduaneras, los mercados comunes o las uniones políticas o monetarias, sus características esenciales consisten en definir la liberalización total de los factores, así como la armonización y políticas comunes en las diferentes materias. Por tanto, como resultado se produce una importante cesión de soberanía en materia económica, social y política y se crean instituciones supranacionales fuertes que serán las encargadas de negociar con terceros países o bloques.

Por su parte, los Acuerdos de libre comercio son simplemente de liberalización de factores y de definición de disciplinas en lo comercial, así como de seguridad jurídica en lo pertinente a las inversiones y al control del denominado dumping social (medio ambiente y cláusulas sociales). Por supuesto, se cede soberanía, más no en instituciones fuertes ni con políticas comunes sino que se constituyen en límites al ejercicio de una democracia ampliada y a la participación al futuro de la sociedad en la posibilidad de definir su propio destino, delegándose estos aspectos en tecnocracias internacionales que asumen las autonomías nacionales como una característica de todo el poder para las élites.

Durante el siglo pasado y hasta el inicio de la década de los noventa Latinoamérica se orientó hacia la primera alternativa. En primer lugar se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), con el objetivo de evolucionar hacia un mercado común. Vano intento. Se sustituye esta alternativa por nuevas asociaciones más pequeñas, en las que pretende hacer lo mismo: MERCOSUR (Mercado Común del Sur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCC). Todos ellos intentos fallidos con una débil consolidación.

Esta debilidad de los esquemas de integración, unidos a un voluntarismo político, marcado por cumbres presidenciales sin ningún poder de decisión sobre las tecnocracias, las que nunca, o casi nunca, cumplieron con las decisiones presidenciales, puesto que representaban en la mayoría de los casos los intereses de ciertos grupos económicos marcó su devenir. El resultado: la falta de credibilidad de las sociedades en lo interno de los países, lo que se manifiesta lógicamente en la búsqueda de nuevas alternativas.



Por su parte, los países desarrollados habían basado sus estrategias comerciales con respecto a los países en desarrollo en el Sistema general de preferencias (SGP), un esquema de bajo costo pues es solamente arancelario o en preferencias unilaterales producto de compromisos extraños a la normatividad comercial, como los del cumplimiento del principio de la Responsabilidad Compartida en la lucha contra el flagelo universal de las drogas. Estos últimos fueron al inicio una profundización de las prebendas arancelarias dadas por el SGP, pero en la medida en que evolucionaban se convirtieron en maneras de exigir e imponer crecientes condicionalidades a los países que aparentemente se beneficiaban, tanto en lo político, como en lo económico y comercial, en especial, en los temas de la propiedad intelectual y las denominadas cláusulas sociales (lo laboral y ambiental), así como en las compras del Estado, convirtiéndose en una forma subrepticia de comprometer la independencia de esos países en los foros multilaterales.

La discrecionalidad aplicada por parte de los países desarrollados no solo crea nuevas asimetrías entre los países en desarrollo sino una suerte de competencia para encontrarse más cerca de lo que se condicionaba por parte de los que aspiraban a recibir las preferencias. La lógica evolución, es que son estos últimos los que entre ellos se denuncian en las instancias multilaterales. Resultado de estas demandas es el debilitamiento de los esquemas preferenciales descritos.

Es obvio que en las condiciones descritas (crisis en los avances de lo multilateral, en las propuestas de integración profunda como las de la Unión Europea y las latinoamericanas, así como en las de las preferencias, mal llamadas unilaterales), el escenario se encuentra servido para el desarrollo del bilateralismo.

Se amenaza con eliminar las preferencias unilaterales, bajo las cuales los Estados receptores ya habían aceptado las condicionalidades descritas y se proponen de inmediato negociaciones bilaterales que en esencia incorporan los temas de interés de los países desarrollados en materia de seguridad jurídica para sus inversiones y sus inversionistas y, por otra parte, no se incluyen los aspectos fundamentales de la liberalización mayor del comercio en lo pertinente a bienes y servicios habitualmente, con la disculpa de que esto debe estar enmarcado en un contexto general y multilateral.

Es por tanto y desde mediados de la década de los noventa la adopción de la segunda alternativa que se manifiesta en las propuestas norteamericanas con relación al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o los Tratados de Libre Comercio y de la Unión Europea con los Acuerdos de asociación. ¿Cómo participa Colombia en estas alternativas?



#### 4.1 La integración profunda

Entendido un esquema de integración profunda como aquel que implica una creciente cesión de la soberanía nacional en lo político, económico, social y comercial, no sería aventurado afirmar que Colombia en la actualidad no participa en ningún proyecto de esta naturaleza.

Sin embargo, lo más aproximado a esta caracterización es la Comunidad Andina de Naciones que no solo logró perfeccionar una zona de libre comercio (bienes y servicios) sino una unión aduanera parcial, incluidas políticas comunes en materia comercial, como: control de la competencia desleal y del abuso de la posición dominante de mercado, franjas de precios, normas sanitarias, salvaguardias a terceros, etcétera.

También se produjeron avances en lo pertinente a la libre circulación de personas y al reconocimiento de títulos a los profesionales de los diferentes países miembros del Acuerdo de Cartagena, incluyendo propuestas no acabadas para el desarrollo de la dimensión social de la integración y esbozos de lo que será una política de migraciones y de protección social comunitaria.

Asimismo, existe una política común en materia de propiedad intelectual y bastante menos profunda en inversiones, todo ello seriamente amenazado en la actualidad por la firma de los acuerdos de promoción del comercio suscritos por Colombia y Perú con Estados Unidos.

Además se creó una institucionalidad relativamente estable en lo financiero con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), una Secretaría técnica independiente que en su momento desempeñó un papel importante tanto en velar por el cumplimiento de lo normado en el Tratado como en la solución inicial de controversias, un Tribunal interestatal andino de justicia, fuerte en lo institucional pero débil a la hora de forzar el cumplimiento de sus laudos y un remedo de parlamento andino.

La participación de la sociedad civil se limitó a lo laboral y empresarial con figuras de organismos consultivos que desafortunadamente nunca cuajaron como contrapartes importantes de los gobiernos y, en general, su participación se convirtió en una alternativa más burocrática que real para fortalecer la integración andina.

La CAN pierde relevancia en la actualidad puesto que en 2006 se produce el retiro de uno de sus principales socios: Venezuela, es dejada en segundo plano por parte de Perú y Colombia, por la aplicación de un esquema de integración abierta y, en especial, por las negociaciones bilaterales con Estados Unidos y las diferencias de orden político con Ecuador y Bolivia. En esencia



una importante alternativa de integración hasta ahora fallida y en la que Colombia no desempeña ningún papel en la actualidad distinto al de tratar de defender una zona de libre comercio que con el retiro de Venezuela se encuentra en serias dificultades hacia el futuro.

#### 4.2. La bilateralidad latinoamericana

Al ser sustituida la ALALC por la ALADI y al desaparecer en la práctica el Trato de Nación Más Favorecida con el ingreso de México al NAFTA (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y el no haber hecho extensivas al resto de países de la ALADI las preferencias concedidas a Estados Unidos y Canadá, los avances de la integración latinoamericana se limitaron en lo económico y comercial a una serie de Acuerdos bilaterales, ya sea con otras zonas de integración, llámese Acuerdo de complementación económica CAN-MERCOSUR, en el que participa Colombia o de este país con el Triángulo Norte de Centroamérica, o bien acuerdos parciales con CARICOM (Comunidad del Caribe).

En general cada uno de esos acuerdos se caracteriza simplemente por evolucionar hacia zonas de libre comercio totales o parciales, con rebajas arancelarias, definición de reglas de origen para beneficiarse de los tratamientos preferenciales y otros capítulos carentes de relevancia práctica. Una gran debilidad en lo pertinente a la solución de controversias, débil definición de objetivos de profundización hacia una mayor integración, ninguna institucionalidad y mucho menos inclusión de la dimensión social de la integración.

Existe también una nueva generación de acuerdos como los suscritos por Colombia con Chile y con el Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) que avanzan algo más en la liberación del comercio de servicios, normas en compras del sector público, protección de inversiones y solución de controversias. Sin embargo, desde un punto de vista normativo sus características vinculantes son bastante débiles.

En lo esencial, son tratados que conducen a zonas de libre comercio y nada más. No pueden bajo ningún punto de vista ser percibidos como una alternativa de fortalecimiento de la integración latinoamericana.

Por su parte la participación de Colombia en esquemas como el de la Comunidad Sudamericana de Naciones o el Plan Puebla- Panamá, es débil en lo político y en cuanto a la capacidad de propuesta y no parecería que condujeran en la actualidad hacia ninguna parte.



### 4.3 Los TLC con países desarrollados

Los mal llamados TLC con países desarrollados no serían nada diferente que una evolución al desconocimiento del principio de Responsabilidad Compartida en la lucha contra el flagelo universal de las drogas, el desaparecer de las preferencias unilaterales y producirse el salto hacia tratados bilaterales de protección de inversiones.

En efecto, cuando se estudia el Acuerdo de cooperación ya firmado, aunque no en vigencia con Estados Unidos, es fácil observar que el mayor logro de Colombia en comercio de bienes es el de haber conservado con muy pequeñas adiciones lo que ya tenía con el ATPDEA (Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas), sin haber obtenido nada o casi nada en materia de desmonte de subsidios, ayudas internas u otras medidas de efecto equivalente en el sector agrícola, ni en antidumping, salvaguardias, normas de la zona de integración en materia de control de abuso de la posición dominante de mercado, como tampoco en la eliminación de obstáculos técnicos con características para-arancelarias.

Al contrario, se produce una apertura unilateral fortalecida por el hecho que la normativa colombiana para el control de la competencia desleal es bastante débil y tiene una tendencia aperturista antes que de protección a la producción local, como sí ocurre en Estados Unidos.

En consecuencia, lo que se da en bienes es una liberalización arancelaria que evoluciona de ser unilateral por parte de Estados Unidos hacia una liberalización recíproca y bilateral. Sobre lo demás de interés para un país en desarrollo, todo se remite a lo multilateral de las Rondas de la OMC que como sabemos se encuentran estancadas.

En inversiones el TLC es un Acuerdo que incluye no solo figuras como el preestablecimiento para la protección a la inversión extranjera sino la expropiación indirecta y, en el caso del capital conocimiento, la cláusula de menoscabo o la anulación de beneficios (Capítulo 10). Todas las anteriores, son alternativas para evitar el ejercicio de políticas públicas que puedan afectar a los inversionistas norteamericanos y avanzan en el camino de establecer una protección casiinfinita a la inversión foránea, lo que para algunos es símbolo de estabilidad y, para otros, una vulgar entrega de soberanía.

Se renuncia parcial o totalmente en estos convenios a ejercer prácticas de control de capitales, a discriminar entre los inversionistas nacionales y extranjeros, se protege la inversión extranjera de cambios legislativos futuros, se fijan reglas con respecto a la jurisdicción de la solución de las diferencias, habitualmente en el CIADI, se protege la tentativa de sospecha de realizar una inversión



con el principio de preestablecimiento, en el que se blinda contra los cambios en las legislaciones nacionales a los inversionistas potenciales.

Pero eso sí, no existen compromisos bilaterales conjuntos en la fijación de normas de competencia que permitan frenar los abusos de posición de mercado por parte de aquellos que, en materia de precios, puedan ejercer comportamientos monopólicos u oligopólicos.

Además y habitualmente, se reemplaza el poder político de los antiguos inversionistas nacionales por el de las multinacionales.

El cubrimiento del TLC es mayor que lo que se determina en lo multilateral o en cualquier otro acuerdo de integración que haya suscrito Colombia, puesto que incluye no solamente la inversión extranjera directa en bienes sino en servicios, capital de portafolio (las medidas que tome el gobierno o el Banco de la República para el control de capitales solo podrán ser demandadas un año después de su aplicación), deuda externa, capital conocimiento y, sorpresa, es el único esquema que no contempla la posibilidad de cláusula de salvaguardia por crisis en la balanza de pagos.

En fin, es el sueño del inversionista norteamericano que ni siquiera lo había esperado en el fallido AMI, propuesto por la OCDE y atacado por los países en desarrollo e inclusive por la iglesia católica en el mundo, por lo que nunca se aprobó. Por supuesto, supera en todo lo decidido en la CAN.

En materia de solución de controversias no solo se establece la posibilidad de que conflictos entre los Estados sean demandados ante los tribunales internacionales (especialmente en el CIADI), sino que también se incluyen aquellos que se deriven de diferencias entre inversionistas y Estado. Cabe anotar que este mecanismo ya fue utilizado por inversionistas norteamericanos en un país centroamericano y la demanda fue establecida bajo la dirección de la ex negociadora norteamericana del DR CAFTA (países centroamericanos más República Dominicana que firmaron el TLC con Estados Unidos, por su sigla en inglés).

En el tema de propiedad intelectual es poco o nada lo que se logró en lo pertinente al control de la biopiratería, respeto a los conocimientos tradicionales, excepciones en las industrias culturales y, al contrario, se aceptaron extensiones a la patentabilidad, a la protección, a la información no divulgada en los datos de prueba, a los derechos de autor, especialmente los de *copyright* (empresas que compran los derechos de autor a los creadores), control a la piratería, *links* entre propiedad intelectual y aprobación de registros sanitarios y mayores plazos a los derechos de autor. Así mismo la incorporación automática, sin pasar por la OMC, de algunos de los aspectos que se negocien en



la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), en especial, los referidos al refuerzo de los controles administrativos y coercitivos para el respeto a la propiedad intelectual (Capítulo 16).

Como si lo anterior fuera poco, se refuerzan las normas jurídicas internas y la solución de controversias internacionales para controlar los acuerdos firmados bilateralmente y no se fortalecen las normas de competencia para evitar los abusos de posición dominante y si se hiciese en el futuro podría este hecho ser considerado como un menoscabo a las legítimas expectativas de beneficio de los poseedores de la propiedad intelectual, sujeto a sanciones vinculantes en la normativa internacional.

Además, la salud de la población no se prioriza sobre los intereses monopólicos de las multinacionales y de las normas de propiedad intelectual. Tampoco se fortalece con un control eficaz, de acuerdo con la legislación colombiana, el control de las prácticas anticompetitivas producto del control monopólico que otorgan las patentes o los derechos de autor.

En cuanto a las compras del sector público y servicios, el punto esencial es que no se logró un acceso real y sin ninguna restricción a los mercados de los dos países, puesto que para Estados Unidos se aceptan múltiples excepciones geográficas y administrativas. Ese país mantendrá fuera del Tratado, los Estados (cerca de 45) y sus excepciones, mientras que Colombia negocia como Estado unitario. De esa manera, la lista de liberalización en compras estatales es sustancialmente asimétrica para Colombia (Capítulo 9 – Anexo 9.1).

En el capítulo de servicios no se trata el tema de las inversiones mas se hace en el de inversión, renunciando en gran medida a la aplicación de políticas públicas. No se liberaliza el modo cuatro de prestación de servicios (personales, empresariales o profesionales), ni se clarifican las políticas de migraciones, y poco o nada se negoció en reconocimiento de títulos educativos o el otorgamiento de visas para prestación de servicios, como tampoco se ha establecido un mecanismo de solución de diferencias en esta materia (Capítulo 11).

En servicios de telecomunicaciones el principal riesgo se encuentra en la decisión de acceso a las redes públicas solo con criterios técnicos y no económicos, así como en la libertad de prestar servicios por parte de redes privadas, lo que pondría en entredicho la misma viabilidad financiera de las empresas públicas de telecomunicaciones.

Además, se determina que las inversiones en servicios no tienen un capítulo especial sino que migran al tratamiento de la normativa general, por lo que se renuncia a la aplicación de políticas públicas en todo aquello que se encuentra establecido en la normativa multilateral.



En síntesis y en lo esencial, se negocia en los acuerdos bilaterales lo relativo a la apertura de los servicios en lo que implica inversión de las multinacionales en telecomunicaciones y servicios financieros. Lo que no se incluye es la libre circulación de las personas, lo que limita a los países en desarrollo su prestación, se mantienen las medidas disconformes en los Estados norteamericanos, y en el caso de las políticas públicas en las compras del Estado, cerca del 90% de los Estados norteamericanos ni siquiera participan de la negociación.

Los aspectos laborales y ambientales (capítulos 17 y 18) para nada contemplan la dimensión social de la integración y el respeto a los derechos fundamentales de los trabajadores o la adhesión a tratados ambientales por parte de Estados Unidos, como el Protocolo de Kyoto sobre emisiones o el Tratado de Cooperación Amazónica. Simplemente se limitan al respeto de las legislaciones nacionales internas, se circunscriben a la aplicación de multas y, eventualmente, sanciones comerciales, lo que en esencia significa reconocer los conceptos de “dumping social y ambiental”, aplicando los principios de solución de controversias en el marco del Tratado, así como desnaturalizar los foros multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los tratados ambientales en el marco de las Naciones Unidas.

Aunque el Acuerdo del TLC ya ha sido suscrito por los dos gobiernos, el partido demócrata ha propuesto su reapertura en los aspectos ambientales y laborales. Parecería que las consecuencias de ello será el establecimiento de nuevas condicionalidades y sanciones en una sola vía, puesto que lo que se propone es no incluir a Estados Unidos en las nuevas decisiones. Mientras tanto el gobierno de Colombia es tan solo un espectador en las negociaciones entre los principales partidos en el Congreso norteamericano.

El sistema de solución de controversias tiene dos características (Capítulo 21). En aspectos como la liberalización del comercio el mecanismo general es débil y poco vinculante, mientras que en inversiones y propiedad intelectual se define un mecanismo absolutamente vinculante y fuerte. Otra asimetría a favor de los inversionistas y éstos son en lo esencial los norteamericanos.

Finalmente, la negociación de un posible Acuerdo de asociación de la CAN con la Unión Europea se encuentra en la actualidad en el limbo. Sin embargo, es objetivo pensar que en materia comercial Colombia negociará con la UE en condiciones similares a las que lo hizo con Estados Unidos. No podría dar ni recibir más de un grupo de países de menor desarrollo relativo que el norteamericano.

En síntesis, en liberalización de bienes y servicios prioritarios para Colombia los avances son mínimos con respecto a lo que se ha decidido en el marco multilateral y los mecanismos de solución de diferencias son débiles.



En lo que corresponde a las inversiones es todo lo contrario y los avances son sustanciales. Por tanto, no es aventurado afirmar que no nos encontramos ante un Acuerdo de Libre Comercio sino ante un tratado de protección de inversiones.

A continuación se aborda lo que ha sido la evolución de las balanzas de cuenta corriente y de capitales de Colombia desde el año 1991 y se establece una relación con la apertura comercial en el marco de la globalización y de las diferentes formas de integración comercial.

## 5. La balanza de bienes y servicios

Lo expuesto en puntos anteriores necesariamente conlleva la necesidad de efectuar análisis empíricos sobre lo que ha sido el comportamiento del comercio de bienes y servicios, así como de las cuentas externas y sus resultados sobre la evolución de la balanza de pagos. Esto ha sido como resultado de la aplicación de una política comercial que durante el periodo 1991-2006 ha estado signada por las decisiones gubernamentales de profundizar una apertura comercial unilateral (desde 1990), cumplir con las obligaciones de los Acuerdos en la OMC (1995), proponer, suscribir o iniciar negociaciones de acuerdos bilaterales con Latinoamérica y el Caribe y con países desarrollados (Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea).

### 5.1 Balanza comercial

#### a. Patrón global de exportaciones

Las exportaciones colombianas son en realidad poco diversificadas. Las exportaciones primarias participan con 63,7% del total durante todo el periodo en estudio (1992-2006). De ellas, las tradicionales que comprenden café y productos mineros (petróleo y sus derivados, carbón y ferroníquel), representan en promedio el 48,2% del total de las exportaciones colombianas, los demás productos agropecuarios y mineros participan en promedio con 12,3 y 3,1% respectivamente, mientras que los productos agroindustriales e industriales participan con 36,3% (Cuadro 1).

Con respecto a las exportaciones primarias que tienen como principal destino los países desarrollados, tan solo a un producto representativo (4,7% del total) como son las flores se le aplica un arancel de Nación Más Favorecida importante, puesto que para los demás el arancel es de cero o cercano a este nivel. El banano en Estados Unidos tiene un arancel nulo y en Europa existe un alto grado de protección para los países ACP (Asia, Caribe, Pacífico), muchos



**Cuadro 1.** Exportaciones colombianas por sectores. 1992-2006  
Millones de dólares FOB - Participación (%)

	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1992-2006
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Productos primarios</b>	66,4	66,0	62,2	62,4	63,7
Tradicionales	46,0	50,0	48,6	47,5	48,2
Café	19,3	17,5	8,0	6,2	10,8
Petróleo	14,2	20,4	25,5	18,6	20,3
Derivados del petróleo	3,6	3,1	5,2	7,2	5,4
Carbón	7,3	7,5	8,0	11,6	9,3
Ferróníquel	1,5	1,5	1,8	3,8	2,5
Otros agropecuarios	19,1	13,7	11,9	9,8	12,3
Banano	5,4	4,0	3,5	2,3	3,3
Flores	5,1	4,8	4,9	4,3	4,7
Esmeraldas	4,5	2,0	0,8	0,4	1,3
Camarones	0,6	0,4	0,4	0,3	0,4
Demás agropecuarios	3,5	2,4	1,9	2,2	2,3
Franjas	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3
Demás mineros	1,2	2,3	1,7	5,1	3,1
<b>Industriales</b>	33,4	34,0	37,8	37,5	36,3
Agroindustriales	5,4	6,2	5,7	5,6	5,7
Azúcar	2,0	2,3	1,6	1,4	1,8
Productos del café	1,1	1,3	0,8	0,7	0,9
Demás agroindustriales	2,1	2,2	2,5	2,7	2,5
Franjas	0,2	0,4	0,7	0,7	0,6
Industria liviana	17,3	13,7	13,6	14,1	14,3
Confecciones	6,9	4,8	4,6	4,8	5,0
Textiles	2,3	2,3	1,6	1,4	1,8
Editoriales	1,7	1,0	1,0	0,9	1,0
Calzado	1,2	0,5	0,3	0,3	0,4
Manufacturas de cuero	1,4	0,6	0,5	0,3	0,6
Productos de plástico	0,8	1,2	1,4	1,8	1,5
Jabones, cosméticos, otros	0,5	1,0	1,1	1,4	1,1
Demás industria liviana	2,5	2,3	3,1	3,3	2,9
Industria básica	7,0	10,1	12,7	11,7	11,0
Metalúrgica	0,8	1,1	1,8	3,1	2,1
Química básica	5,2	7,7	9,2	6,7	7,4
Papel	1,0	1,3	1,7	1,8	1,6
Maquinaria y equipo	3,1	2,8	3,4	3,5	3,3
Industria automotriz	0,5	1,3	2,3	2,7	2,0
<b>Demás productos</b>	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fuente:** Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



de ellos ex colonias de dicho esquema de integración. El azúcar se encuentra sujeto a cuotas y otros productos agropecuarios, silvicultura y demás mineros, son relativamente importantes por las exportaciones de productos de la pesca y otros minerales.

Las exportaciones industriales se concentran en textiles y confecciones (6,8%), química básica, papel y metalurgia (11%), maquinaria y equipo y productos de la industria automotriz (5,3%). En general, productos de consumo inicial, bienes intermedios con un valor agregado medio y, bienes de capital o de consumo durable que son esencialmente ensamblados más que producidos, como es el caso del sector automotor.

#### b. Patrón de exportaciones por principales destinos

Las exportaciones hacia la UE, Estados Unidos y la CAN en el periodo comprendido entre 1992 y 2006 participan con 76,5% del total de las exportaciones colombianas.

Hacia la Unión Europea las exportaciones de productos primarios alcanzan una participación promedio anual para el periodo en mención del 86,8% del total. Los productos tradicionales, incluyendo los demás agropecuarios y mineros y exceptuando las flores representan 83,7% del total de nuestras exportaciones, las flores 3,1%, los productos de la pesca 1,1% (Cuadro 2).

Las exportaciones agroindustriales e industriales representan tan solo 13,1% y se encuentran explicadas por un pequeño grupo de productos de los textiles y las confecciones, química básica y otros de industria liviana.

Con Estados Unidos ocurre algo similar, puesto que 81,6% de las exportaciones son productos primarios. En este grupo de productos las flores y algunos de los demás agropecuarios no tienen aranceles de Nación más Favorecida (NMF) de cero o cercanos a cero, los demás productos primarios no tendrían por tanto, y en la práctica, ningún beneficio ni de un TLC, ni de preferencias unilaterales que se concedan en el ATPDEA (Cuadro 3).

Por su parte, las exportaciones agroindustriales e industriales se concentran en las confecciones, la química básica, la metalurgia, la maquinaria y equipo y otros de la industria liviana. Todos estos productos, con la excepción de las confecciones y de los textiles tienen muy bajo arancel.

Es decir que un Tratado de Libre Comercio en la situación de la oferta exportable colombiana solo se justificaría por mantener las preferencias unilaterales actuales en confecciones, textiles, flores y otros pocos productos agropecuarios. En promedio, para el periodo de análisis, las exportaciones hacia



**Cuadro 2.** Exportaciones colombianas hacia la Unión Europea  
Por sectores. 1992-2006  
Millones de dólares FOB - Participación (%)

	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1992-2006
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Productos primarios</b>	87,4	88,0	86,5	85,6	86,8
Tradicionales	67,7	69,2	65,4	67,9	67,7
Otros agropecuarios	19,2	16,8	20,7	16,3	17,9
Demás mineros	0,6	2,0	0,4	1,4	1,2
<b>Industriales</b>	12,1	12,0	13,5	14,4	13,1
Agroindustriales	5,3	6,1	5,9	6,3	6,0
Industria liviana	5,6	4,5	5,6	5,0	5,1
Industria básica	0,8	1,0	1,6	2,4	1,5
Maquinaria y equipo	0,4	0,3	0,5	0,5	0,4
Industria automotriz	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
<b>Demás productos</b>	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1

**Fuente:** Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 3.** Exportaciones colombianas hacia Estados Unidos  
Por sectores. 1992-2006  
Millones de dólares FOB - Participación (%)

	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1992-2006
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Productos primarios</b>	76,0	82,6	83,1	81,6	81,6
Tradicionales	49,7	62,1	67,3	62,5	62,4
Otros agropecuarios	24,7	17,6	13,8	12,2	15,1
Demás mineros	1,6	2,9	2,1	6,9	4,1
<b>Industriales</b>	23,5	17,4	16,9	18,4	18,3
Agroindustriales	2,7	2,5	1,7	2,4	2,2
Industria liviana	17,9	10,9	8,4	10,6	10,8
Industria básica	1,3	3,4	5,7	3,5	3,9
Maquinaria y equipo	1,6	0,6	1,0	1,9	1,3
Industria automotriz	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
<b>Demás productos</b>	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1

**Fuente:** Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



Estados Unidos y la Unión Europea representan 58,4% del total de las exportaciones colombianas, aunque en los últimos períodos las exportaciones a la UE han venido en franco deterioro.

En contraposición, cuando se analizan las exportaciones realizadas por Colombia hacia la Comunidad Andina los productos primarios representan tan solo 15,7% del total y al contrario de las que se realizan a países desarrollados, éstas se concentran en productos agroindustriales e industriales, diversificados y en todos los sectores (agroindustriales, de consumo inicial y durable, bienes intermedios y de capital), caracterizados por el funcionamiento de la zona de libre comercio que rige para prácticamente todo el universo arancelario (Cuadro 4).

Con los demás países el patrón de exportaciones se repite, se exportan productos primarios a los países desarrollados y, con un cierto valor agregado, a aquellos con los que se ha establecido un esquema preferencial de integración, especialmente los latinoamericanos (Cuadro 5).

**Cuadro 4.** Exportaciones colombianas hacia la CAN  
Por sectores, 1992-2006  
Millones de dólares FOB - Participación (%)

	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1992-2006
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Productos primarios</b>	13,0	18,9	11,7	17,1	15,7
Tradicionales	6,3	14,1	5,0	5,6	7,5
Otros agropecuarios	5,6	3,6	5,4	7,9	6,0
Demás mineros	1,1	1,2	1,3	3,6	2,2
<b>Industriales</b>	87,0	81,1	88,3	82,9	84,3
Agroindustriales	12,4	11,0	12,1	9,2	10,7
Industria liviana	37,3	28,4	27,3	26,6	28,2
Industria básica	24,4	26,6	28,3	25,5	26,4
Maquinaria y equipo	10,1	8,8	8,8	8,0	8,6
Industria automotriz	2,8	6,3	11,8	13,6	10,4
<b>Demás productos</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fuente:** Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



**Cuadro 5.** Exportaciones colombianas hacia América Latina, excepto CAN  
Por sectores. 1992-2006  
Millones de dólares FOB - Participación (%)

	1992-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1992-2006
<b>Total</b>	100	100	100	100	100
<b>Productos primarios</b>	25,3	20,5	17,8	18,4	19,4
Tradicional	21,5	17,6	15,9	17,3	17,4
Otros agropecuarios	3,0	1,5	1,1	0,6	1,2
Demás mineros	0,7	1,4	0,9	0,5	0,8
<b>Industriales</b>	74,7	79,5	82,2	81,6	80,6
Agroindustriales	1,7	4,5	5,4	6,9	5,4
Industria liviana	35,9	31,8	30,9	29,7	31,1
Industria básica	26,4	32,8	35,5	36,0	34,2
Maquinaria y equipo	10,0	9,5	9,9	8,5	9,3
Industria automotriz	0,7	0,9	0,5	0,5	0,6
<b>Demás productos</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Fuente:** Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con base en datos DANE-DIAN. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

### c. Balanzas comercial y comercial relativa

La balanza comercial entre 1991 y 2006 presenta un déficit acumulado de 4.829 millones de dólares (cuadros 6 y 7).

Se caracteriza en cuatro periodos. El primero: 1991-1994, inicio de la apertura con una rápida tendencia a pasar de una balanza positiva a una negativa, el segundo para los cuatro siguientes años la balanza deficitaria se intensifica y la recuperación se inicia en los dos siguientes periodos hasta el año 2006 donde se vuelven a presentar signos de deterioro y balanza comercial negativa.

Por su parte, la balanza comercial relativa, entendida como la relación entre balanza comercial y comercio total, muestra que Colombia no es neto importador ni exportador y, en general, tiene un comercio intrarrama. Sin embargo al desagregar esta balanza por grupos de países o países, este comportamiento varía en forma sustancial (cuadros 8 y 9 y gráficos 1 y 2).



**Cuadro 6.** Exportaciones (millones de dólares FOB)

	Promedio anual						Participación					
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006	1991-2006	
<b>Total</b>	7.493	10.816	12.270	18.875	12.363	100	100	100	100	100	100	
CAN	1.015	2.024	2.238	3.508	2.196	13,5	18,7	18,2	18,6	17,8	17,8	
Mercosur	125	197	232	188	186	1,7	1,8	1,9	1,0	1,5	1,5	
Triángulo Norte	50	86	133	217	122	0,7	0,8	1,1	1,1	1,0	1,0	
Unión Europea	2.070	2.555	1.804	2.606	2.259	27,6	23,6	14,7	13,8	18,3	18,3	
Estados Unidos	2.683	3.994	5.640	7.630	4.987	35,8	36,9	46,0	40,4	40,3	40,3	
Chile	118	169	172	250	177	1,6	1,6	1,4	1,3	1,4	1,4	
Canadá	68	138	144	226	144	0,9	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	
México	79	105	251	520	239	1,0	1,0	2,0	2,8	1,9	1,9	

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 7. Importaciones (millones de dólares CIF)**

	Promedio anual						Participación (%)					
	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006	1991-2006	
<b>Total</b>	8.355	14.394	11.983	19.498	13.557	100	100	100	100	100	100	
CAN	994	1.950	1.474	2.143	1.641	11,9	13,6	12,3	11,0	12,1	12,1	
Mercosur	546	710	756	1.712	931	6,5	4,9	6,3	8,8	6,9	6,9	
Triángulo Norte	7	14	15	23	15	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	
Unión Europea	1.662	2.821	1.999	2.732	2.304	19,9	19,6	16,7	14,0	17,0	17,0	
Estados Unidos	2.783	4.892	3.996	5.461	4.283	33,3	34,0	33,4	28,0	31,6	31,6	
Chile	84	222	256	387	237	1,0	1,5	2,1	2,0	1,7	1,7	
Canadá	261	500	291	397	362	3,1	3,5	2,4	2,0	2,7	2,7	
México	239	562	570	1.458	707	2,9	3,9	4,8	7,5	5,2	5,2	
Los demás países	1.778	2.722	2.626	5.185	3.078	21,3	18,9	21,9	26,6	22,7	22,7	

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



**Cuadro 8.** Balanza comercial (millones de dólares FOB)  
Acumulado por periodo

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006
<b>Total</b>	-922	-10.618	4.198	2.513	-4.829
CAN	247	664	3.383	5.917	10.211
Mercosur	-1.472	-1.828	-1.861	-5.615	-10.775
Triángulo Norte	175	295	479	783	1.733
Unión Europea	2.080	-416	-313	2	1.353
Estados Unidos	454	-2.326	7.495	9.473	15.097
Chile	181	-135	-243	-443	-640
Canadá	-659	-1.292	-467	-454	-2.872
México	-559	-1.658	-1.147	-3.501	-6.864
Los demás países	-1.370	-3.923	-3.128	-3.650	-12.071

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

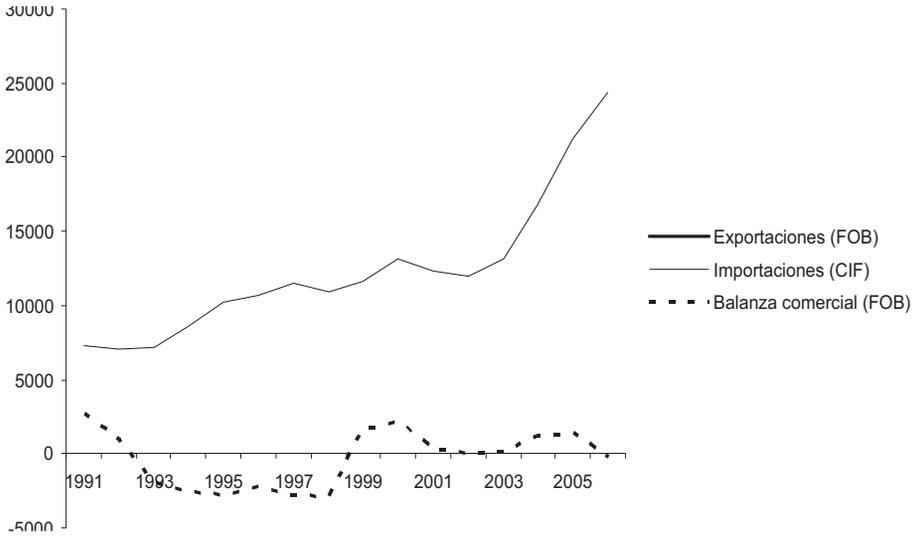
**Cuadro 9.** Balanza comercial relativa

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
<b>Total</b>	-0,02	-0,11	0,04	0,02
CAN	0,03	0,04	0,23	0,27
Mercosur	-0,60	-0,54	-0,50	-0,79
Triángulo Norte	0,77	0,75	0,82	0,82
Unión Europea	0,14	-0,02	-0,02	0,00
Estados Unidos	0,02	-0,07	0,20	0,18
Chile	0,24	-0,09	-0,15	-0,18
Canadá	-0,55	-0,54	-0,29	-0,20
México	-0,47	-0,66	-0,79	-0,83
Los demás países	-0,12	-0,24	-0,71	-0,67

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

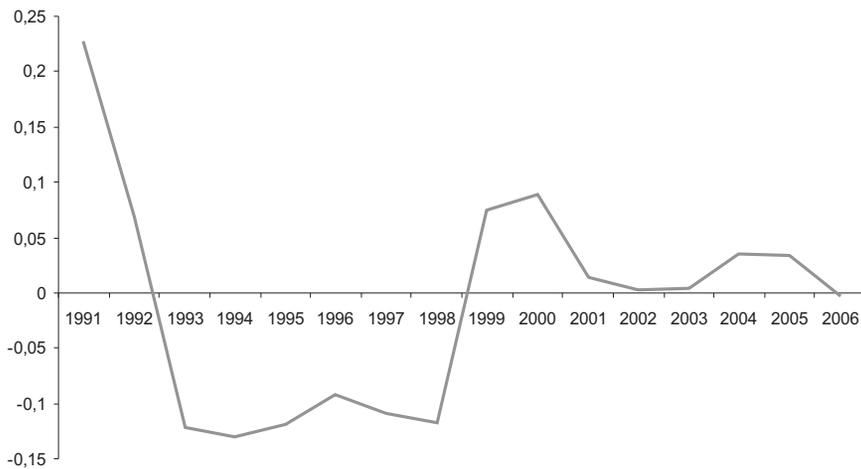


**Gráfico 1.** Balanza comercial. 1991-2006 (millones de dólares)



**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Gráfico 2.** Balanza comercial relativa. 1991-2006



**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



## d. La balanza comercial y los acuerdos de integración

Aunque en los cuadros 10 y 11 se presentan los diferentes acuerdos de integración que ha desarrollado Colombia o aquellos en los cuales ha suscrito o se encuentra *ad portas* de iniciar negociaciones de convenios bilaterales con los países desarrollados pero que en la actualidad se manejan con preferencias arancelarias unilaterales (ATPDEA con Estados Unidos) y (SGP especial con la Unión Europea), únicamente se analizan los principales y que en exportaciones representan 75% del total (Estados Unidos, Unión Europea y Comunidad Andina) y en importaciones 60% (los anteriores más el MERCOSUR).

**Cuadro 10.** Flujos de comercio Colombia-CAN\* (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	1.015	2.024	2.238	3.508
Importaciones CIF /1	994	1.950	1.474	2.143
Balanza comercial FOB /2	247	664	3.383	5.917
Balanza comercial relativa	0,03	0,04	0,23	0,27

\* Incluye Venezuela.

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 11.** Flujos de comercio Colombia-Venezuela (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	565	970	1.275	1.781
Importaciones CIF /1	684	1.337	802	1.084
Balanza comercial FOB /2	-478	-1.467	1.891	2.785
Balanza comercial relativa	-0,09	-0,15	0,22	0,24

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



Con la CAN y durante los periodos en estudio la balanza comercial es siempre positiva y creciente, lo mismo ocurre con la balanza comercial relativa y Colombia se encuentra cerca de convertirse en neto exportador. Cabe anotar que este comportamiento depende de la evolución del comercio con Venezuela que en la actualidad conlleva grandes riesgos por el retiro de ese país de la CAN, la incertidumbre en la negociación de la continuidad de la zona de libre comercio, las medidas proteccionistas que van en aumento y el ingreso de dicho país al MERCOSUR.

Con la Unión Europea se pasa de una balanza comercial neta positiva en el primer periodo a una relativamente equilibrada e inclusive negativa en los tres siguientes periodos (Cuadro 12).

La balanza comercial relativa es cercana a cero, aunque el país es neto exportador en productos primarios y neto importador en los agroindustriales e industriales.

Con Estados Unidos la balanza comercial se deteriora en el primer periodo que corresponde con la apertura comercial de Colombia aunque es levemente positiva, en el segundo periodo es fuertemente negativa para recuperarse en forma significativa en los dos períodos posteriores (Cuadro 13).

La balanza comercial relativa es intrarrama y complementaria pero, como en el caso europeo, Colombia es neto exportador de productos primarios y agrícolas y unos pocos bienes agroindustriales e industriales y neto importador en todo lo demás.

**Cuadro 12.** Flujos de comercio Colombia-Unión Europea\* (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB/1	2.070	2.555	1.804	2.606
Importaciones CIF/1	1.662	2.821	1.999	2.732
Balanza comercial FOB/2	2.080	-416	-313	2
Balanza comercial relativa	0,14	-0,02	-0,02	0,00

\* Incluye los 25 países integrantes actualmente.

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 13.** Flujos de comercio Colombia-Estados Unidos

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	2.683	3.994	5.640	7.630
Importaciones CIF /1	2.783	4.892	3.996	5.461
Balanza comercial FOB /2	454	-2.326	7.495	9.473
Balanza comercial relativa	0,02	-0,07	0,20	0,18

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

Con el MERCOSUR la balanza comercial es negativa y creciente en todos los periodos y el país es neto importador en prácticamente todos los rubros (Cuadro 14).

La situación descrita indica nuestra dependencia hacia el futuro y más si se conservaran los patrones actuales de las exportaciones de productos primarios y agroindustriales hacia Estados Unidos y en menor medida hacia la Unión Europea, los cuales con algunas excepciones no dependen de Tratados de Libre Comercio y en productos con un relativo alto valor agregado de la CAN y, en especial, Venezuela. Con MERCOSUR el comportamiento al ser negativo indica una mayor y creciente dependencia en importaciones y una sustitución de producciones nacionales más que desviación de comercio.

Con excepción de México, el comportamiento de los flujos comerciales con el resto de América Latina es similar: balanza comercial positiva y balanza comercial relativa que refleja que el país es neto exportador en casi todos los rubros (Cuadro 15).

**Cuadro 14.** Flujos de comercio Colombia-Mercosur

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	125	197	232	188
Importaciones CIF /1	546	710	756	1.712
Balanza comercial FOB /2	-1.472	-1.828	-1.861	-5.615
Balanza comercial relativa	-0,60	-0,54	-0,50	-0,79

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



La balanza comercial con los países del Triángulo Norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) es positiva para todos los periodos, aunque no muestra una participación importante en el comercio total de Colombia. El país es neto exportador en casi todos los rubros y sobresalen las exportaciones de bienes de las industrias básica y liviana y de maquinaria y equipo (Cuadro 16).

Con México se tiene una balanza comercial negativa para todos los periodos y Colombia es neto importador en casi todos los rubros.

La balanza comercial con Chile pasa de ser positiva en el primer periodo a negativa y creciente en los siguientes periodos. La balanza comercial relativa muestra un comercio intrarrama, sobresalen las exportaciones de bienes tradicionales y algunos productos de las confecciones y la química básica (Cuadro 17).

**Cuadro 15.** Flujos de comercio Colombia-México (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	79	105	251	520
Importaciones CIF /1	239	562	570	1.458
Balanza comercial FOB /2	-559	-1.658	-1.147	-3.501
Balanza comercial relativa	-0,47	-0,66	-0,79	-0,83

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 16.** Flujos de comercio Colombia-Triángulo Norte de Centroamérica (Millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	50	86	133	217
Importaciones CIF /1	7	14	15	23
Balanza comercial FOB /2	175	295	479	783
Balanza comercial relativa	0,77	0,75	0,82	0,82

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

**Cuadro 17.** Flujos de comercio Colombia-Chile (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	118	169	172	250
Importaciones CIF /1	84	222	256	387
Balanza comercial FOB /2	181	-135	-243	-443
Balanza comercial relativa	0,24	-0,09	-0,15	-0,18

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

La situación de comercio con Costa Rica es similar a la que se presenta con el Triángulo Norte de Centroamérica, una balanza comercial positiva para todos los periodos y una balanza comercial relativa que muestra que el país es neto exportador en prácticamente todos los rubros. Sobresalen las exportaciones de productos de la industria liviana, en especial, confecciones y calzado, de la química básica y maquinaria y equipo (Cuadro 18).

**Cuadro 18.** Flujos de comercio Colombia-Costa Rica (millones de dólares)

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006
Exportaciones FOB /1	80	105	135	225
Importaciones CIF /1	5	12	14	26
Balanza comercial FOB /2	300	377	491	805
Balanza comercial relativa	0,89	0,82	0,83	0,81

1/ Promedio anual.

2/ Acumulado por promedio.

**Fuente:** DANE. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

## 5.2 Balanza de servicios

La balanza de servicios es durante todos los periodos estudiados deficitaria y aumenta en forma significativa en el último periodo. Acumulada entre 1991 y 2006, alcanza un déficit de 19.234 millones de dólares (Cuadro 19).

Las exportaciones de servicios se limitan a los rubros de transporte, viajes, comunicaciones, información e informática y, en menor medida, a servicios empresariales y de construcción, lo que da cuenta del bajo valor agregado



**Cuadro 19.** Balanza de servicios (millones de dólares)  
Acumulado por periodo

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1991-2006
<b>BALANZA DE SERVICIOS</b>	-1.120	-5.339	-5.309	-7.316	-19.234
<b>Exportaciones</b>	7.667	8.004	8.047	10.215	35.533
Transporte	2.632	2.425	2.298	2.980	10.819
Viajes	2.588	3.748	4.142	4.719	15.603
Otros servicios	2.447	1.831	1.607	2.515	9.111
<b>Importaciones</b>	8.787	13.342	13.356	17.531	54.767
Transporte	3.098	5.004	5.090	7.230	21.011
Viajes	2.685	4.325	4.311	4.624	16.399
Otros servicios	3.004	4.014	3.955	5.676	17.357

**Fuente:** CEPAL, con base en cifras provenientes de entidades nacionales y del Fondo Monetario Internacional. Los datos para 2006 son tomados del Banco de la República. Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.

de las exportaciones colombianas. Sin embargo cuando se tienen en cuenta las remesas que los colombianos giran desde el exterior, el signo cambia en los últimos años pues estas remesas pueden ser consideradas en términos estadísticos como exportaciones de servicios.

Las importaciones por su parte se encuentran en lo fundamental explicadas por transporte y turismo pero en este caso los servicios con valor agregado son representativos, lo que indica una asimetría fuerte en la composición del comercio de servicios.

### 5.3 Balanzas de cuenta corriente, cuenta de capital y financiera y reservas internacionales

La balanza de cuenta corriente que incluye no solo bienes y servicios sino los resultados de la renta factorial y los resultados netos por transferencias, tiene un déficit acumulado para el periodo en estudio de 30.145 millones de dólares.

Además de los déficit ya expuestos en las balanzas comercial y de servicios, el correspondiente a la renta neta factorial que se encuentra explicado en lo fundamental por los balances negativos en materia de intereses pagados al exterior por el sector público y, sobre todo, por las utilidades y dividendos girados por las empresas multinacionales a las casas matrices es cercano a los 43.000 millones de dólares, acumulado para el periodo y se dispara en el lapso comprendido entre 2003 y 2006 (Cuadro 20).



**Cuadro 20.** Balanza de pagos / 1  
(Millones de dólares)

	Cuenta corriente	Exportaciones de bienes y servicios	Importaciones de bienes y servicios	Renta neta factorial 2/	Ingresos netos por transferencias	Cuenta de capital y financiera	Variación de las reservas internacionales brutas
1991	2.347	9.115	6.633	-1.832	1.697	-777	1.876
1992	876	9.257	8.262	-1.852	1.734	240	1.167
1993	-2.221	9.962	11.626	-1.694	1.138	2.619	206
1994	-3.674	10.630	13.914	-1.458	1.069	3.393	199
1995	-4.528	12.294	16.024	-1.596	799	4.560	2
1996	-4.642	13.158	16.443	-2.062	706	6.683	1.721
1997	-5.751	14.220	18.359	-2.326	713	6.587	277
1998	-4.858	13.435	17.346	-1.697	750	3.314	-1.390
1999	671	13.977	13.406	-1.355	1.455	-555	-315
2000	764	15.771	14.397	-2.283	1.673	59	870
2001	-1.089	15.038	15.871	-2.610	2.354	2.447	1.218
2002	-1.358	14.183	15.380	-2.867	2.706	1.304	138
2003	-974	15.733	16.618	-3.398	3.309	657	-184
2004	-909	19.479	19.813	-4.299	3.724	3.205	2.541
2005	-1.890	24.393	24.900	-5.465	4.082	3.231	1.729
2006	-2.909	28.554	30.341	-5.858	4.736	2.677	23
Acumulado 1991-2006	-30.145	239.198	259.333	-42.654	32.644	39.643	10.079

1/ A partir de 1994 las estadísticas corresponden a la metodología contemplada en la Quinta Edición del Manual de balanza de pagos del Fondo.

2/ Entre 1970 y 1993 corresponde al rubro de servicios financieros. A partir de 1994 corresponde a la renta factorial.

**Fuente:** Banco de la República, Estudios Económicos, Cálculos CID, Universidad Nacional de Colombia.



Por su parte los ingresos netos por transferencias que alcanzan un balance positivo de 32.644 millones de dólares se explican a partir del año 1999 por el aumento constante y, por qué no decirlo, bastante difícil de explicar en condiciones normales. Inclusive el Vicepresidente de la República, afirmó recientemente que esta cuenta podría tener visos de ser objeto de lavado de activos. Lo que es cierto y sí se puede afirmar es que de no existir estos giros por remesas de los trabajadores en el exterior el déficit acumulado de cuenta corriente ya se encontraría hace varios años en niveles preocupantes para la economía colombiana en lo global.

El déficit creciente de la balanza de cuenta corriente será solo sostenible si aumentan las exportaciones de bienes y servicios más que las importaciones, lo que no parece probable si no cambia el patrón de especialización y la conformación de la oferta exportable y al parecer, “*ceteris paribus*”, las negociaciones de los acuerdos de integración poco contribuyen a cambiar dicha caracterización.

Pero, de otra parte, el aumento de participación de las multinacionales por la venta de activos públicos y privados hacen prever incrementos en sus remesas de utilidades, entre otras cosas para recuperar la inversión, lo que profundizaría el signo negativo de la balanza de cuenta corriente y su equilibrio o, por lo menos, detener el posible rápido crecimiento de la tendencia deficitaria dependería de las remesas de los trabajadores colombianos en el exterior, lo que no parecería sostenible ni en el mediano ni en el largo plazo.

La cuenta de capital y financiera es superavitaria para el periodo en estudio en 39.643 millones de dólares.

Los flujos financieros de largo plazo se explican por el comportamiento de la inversión extranjera que ingresa al país y en general los saltos positivos se producen en el momento en que se realizan las privatizaciones. Es decir, son ingresos por una sola vez que no pueden ser considerados flujos constantes de inversión. La pregunta obvia que se produce es: ¿La economía colombiana presentará tendencia hacia una mayor atracción de inversiones en el largo plazo?

En esto difieren los analistas. De un lado se encuentra la calificación del grado de inversión que Colombia no ha recuperado y de acuerdo con el análisis que se ha efectuado por las calificadoras de riesgo internacionales, no estamos cerca de alcanzarlo de acuerdo con el comportamiento de las cuentas macroeconómicas.

De otra parte, tal vez el componente más relevante de los TLC que Colombia negoció o se encuentra negociando con los países desarrollados es el de la denominada “seguridad jurídica” o la suscripción de tratados de protección de inversiones. La evidencia empírica sobre los determinantes de la inversión no ayuda a validar esa relación (Umaña, 2007). Sin embargo, será



necesario esperar para observar si los resultados de tan importante renuncia a la soberanía en esos tratados tienen efectos reales sobre el crecimiento, pero sobre todo en el equilibrio de la balanza de pagos cuando se comparen las salidas de utilidades en el largo plazo con las remesas y las entradas de inversión extranjera directa.

Mientras tanto, los flujos financieros de corto plazo, componente importante de la cuenta de capitales dependerán en lo esencial de la credibilidad sobre la estabilidad macroeconómica del país y de la evolución de las tasas de interés nacionales con respecto a las internacionales. Las señales y el comportamiento reciente del Banco de la República en el segundo caso tienden a mantener la tendencia de tasas de interés locales por encima de las internacionales, pero ello no sería suficiente para mantener los capitales de portafolio si se produce un deterioro en la credibilidad de la evolución de las cuentas macroeconómicas.

Lo evidente es que un país como Colombia que por política económica y de acuerdo con lo suscrito en Acuerdos como el TLC, ha renunciado total o parcialmente a la aplicación de mecanismos de control de capitales, poco o nada puede depender para la sostenibilidad de su balanza de pagos del comportamiento de los capitales denominados “golondrina”.

Finalmente, el comportamiento de las reservas internacionales muestra que Colombia ha alcanzado en 2006 y 2007 su mayor nivel. Sin embargo, de acuerdo con el comportamiento de las importaciones y del servicio de la deuda externa, se podrían cumplir con los compromisos internacionales por un lapso aproximado de cinco meses.

## Conclusiones

La evaluación de la política comercial de Colombia desde el inicio de la apertura comercial en la década de los años noventa, la adopción de compromisos multilaterales al adherir a la OMC en 1995 y la evolución de los acuerdos de integración profundizados con base en las excepciones a los principios de no discriminación en el marco multilateral, no ha demostrado ser eficiente para responder a las necesidades de equilibrio de la balanza de cuenta corriente y, por el contrario, ésta se muestra en creciente déficit.

Tampoco podría afirmarse que las tendencias observadas en el resultado de las negociaciones con los países desarrollados conducirán, mientras no se produzca una modificación en los patrones de especialización, a considerar las exportaciones como “motor de desarrollo”.



Los acuerdos de integración con los países de Latinoamérica muestran que con aquellos de un cierto grado de mayor desarrollo relativo, la balanza comercial y de servicios es deficitaria y creciente (MERCOSUR: Brasil y Argentina y México), que en la CAN los beneficios son evidentes y que es la base de las exportaciones colombianas de mayor valor agregado.

Sin embargo, el elemento de incertidumbre es inmenso por el retiro de Venezuela, principal demandante de los productos colombianos, y su ingreso como miembro pleno al MERCOSUR, así como las crecientes prácticas proteccionistas en ese país y el abandono del liderazgo de Colombia en dicho esquema de integración.

Otras negociaciones con países latinoamericanos no representan un porcentaje importante del comercio colombiano de bienes y servicios y aunque podrían constituirse en elementos equilibrantes parciales es improbable que contribuyan a mejorar las tendencias descritas de manera representativa.

La debilidad de la balanza de cuenta corriente en el futuro tiene una tendencia a profundizarse en la medida en que la balanza de bienes y servicios no indica la posibilidad de cambios positivos sustantivos. Además la creciente multinacionalización de la economía hace prever un aumento en las remesas al exterior, y el errático comportamiento de las remesas de los colombianos desde el exterior tienda a normalizarse.

La tendencia en la inversión extranjera directa se encuentra hasta ahora explicada en su crecimiento por las privatizaciones o por la venta de empresas ya existentes. Su evolución dependerá de muchos factores que representan un alto grado de incertidumbre. Los capitales de portafolio se encuentran asociados a la calificación de riesgo que en el futuro se dé al país y a las tasas de interés. De todas maneras no parecerían ser un factor de financiamiento y de equilibrio de largo plazo importante para la sostenibilidad de la balanza de pagos.

Las reservas internacionales aunque en crecimiento no son una garantía clara de sostenibilidad de largo plazo ante la posibilidad de un deterioro sustantivo en la balanza de pagos.

Los resultados expuestos de la política comercial adoptada desde los años noventa, no son un factor que haya contribuido a cerrar la brecha externa y se podría decir que se ha profundizado lo que teóricamente se plantea como la divergencia antes que la convergencia con los países y regiones más desarrolladas. El hecho de que Colombia se esté alejando del multilateralismo y cada vez se dependa más de la relación asimétrica con los países desarrollados, nos hace cada vez más vulnerables a quedar inmersos en la denominada “trampa bilateral”.



## Bibliografía

- Myrdal, Gunnar. 1959. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. FCE.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). Textos jurídicos.
- Umaña, Germán. Acuerdos de protección de inversiones. Documento CID, Universidad Nacional de Colombia. Bogoá.
- Umaña, Germán. 2005. La trampa del bilateralismo. Trabajo preparado para la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. 2005
- Umaña, Germán. 2004. *El juego asimétrico del comercio. El Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

# El comercio exterior y la insuficiencia productiva de la economía colombiana

José Guillermo García Isaza\*

## 1. La obstinación de la liberalización y el crecimiento moderno

El argumento principal para conducir la liberalización de la economía colombiana consistió inicialmente en enfatizar la necesidad de lograr una mejor utilización de los recursos a disposición, para hacerla más competitiva. Con la idea que las transformaciones estructurales inducidas por la reforma, servirían para crear nuevas bases de crecimiento, se retomaba el tradicional argumento de los economistas clásicos sobre la importancia del liberalismo económico y el funcionamiento de los mercados para asegurar una mejor utilización de los recursos, aumentar la productividad y el bienestar. Por medio de este mecanismo se esperaba reactivar el crecimiento, frenado por el sesgo antiexportador y por la falta de modernización competitiva (Echavarría, 2000).

Una de las promesas de la apertura apuntaba a que el escenario para el crecimiento se iba a fortalecer en la economía colombiana mediante una mayor integración a las dinámicas del comercio internacional (García, 2002). Con los cambios introducidos por la reforma institucional y económica, esto se podía lograr a través de los efectos derivados tanto por la acentuación de la promoción interna y externa de la competencia, como por el fortalecimiento competitivo del mercado nacional. De esta forma se promovía la modernización productiva y el crecimiento impulsado por las exportaciones. El rápido crecimiento quedaría así ligado al doble proceso de modernización (cambio estructural) y globalización (fortalecimiento de la inserción internacional) de la economía colombiana.

---

\* Profesor Escuela de Economía Universidad Nacional de Colombia, investigador Grupo de Investigación en Economía Internacional, GREI, director del Observatorio de Economía Internacional del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (OEI-CID). Asistentes de investigación: Harvey Rodríguez, Sandra Ximena Delgado y Camilo Ernesto Umaña.



En teoría, la reforma debía conducir al mejoramiento de las condiciones de crecimiento de la economía, y por los efectos de difusión de los ingresos y de expansión de la demanda, aumentarían los incentivos para la acumulación de capital. De esta manera se podría lograr una mayor integración de la población a la dinámica de los mercados modernos, en los que con apoyo del progreso técnico, el aumento del ingreso se sustenta en los incrementos de productividad.

De esta forma, se entendía que los mecanismos propios del mercado, en los que rigen las decisiones descentralizadas de carácter privado, debían cumplir el doble papel: mejorar las condiciones del crecimiento e impulsar el proceso de modernización, indispensable para superar el subdesarrollo y el atraso relativo de la economía colombiana. Este doble papel se iba a lograr, mediante los efectos de reestructuración y ampliación de la estructura productiva, de acumulación y crecimiento, y de irrigación social del ingreso y la demanda.

En los cambios previstos en la apertura, al menos en la motivación inicial, se le confería un papel central, tanto a las transformaciones conducentes al afianzamiento de los sectores transables, como a los procesos de mejoramiento de la competitividad de la economía (Echavarría, 2000). En efecto, estos dos aspectos resultan decisivos para impulsar el crecimiento por el liderazgo del comercio exterior a corto plazo. Pero así mismo, son insuficientes para garantizar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo, a menos que se acompañen de procesos de diversificación y transformación productiva que permitan ampliar las estructuras de modernización económica (Rodrik, 2005), y acortar las brechas internas de productividad e ingreso derivadas de las desiguales condiciones de inserción de la población en el mercado moderno.

A lo largo del periodo que lleva en Colombia la liberalización de la economía, las ideas que han orientado de manera explícita las políticas deliberadas de promoción, estímulo y reforzamiento del mercado, le han concedido a éste una serie de alcances que no se acomodan bien a la escala productiva, empresarial y técnica existente en la economía colombiana. En relación con la industria, se ha considerado suficiente con propiciar la modernización del aparato productivo formado previamente, pues de su fortalecimiento se derivarían las perspectivas para el comercio exterior mediante la afirmación de las ventajas comparativas del país. Desde esta visión, el instrumento principal para dicha modernización sería el ajuste derivado de los mecanismos de mercado y, en especial, de la acentuación de la competencia.

En tal sentido, la nueva política se concentró en los procesos de estabilización macroeconómica, mientras dejaba casi enteramente las iniciativas de transformación y diversificación productiva a las lógicas microeconómicas de la competencia y a su proyección en las decisiones de acumulación



privada. Pero tales decisiones no se produjeron en los sectores transables con el dinamismo que se pretendía. Contrariamente los mayores esfuerzos de crecimiento de la inversión se dirigieron hacia los sectores no transables y de manera particular a las inversiones en las nuevas ramas de actividad abiertas a la inversión y acumulación privada.

Con esta lectura restringida del crecimiento, las políticas abandonaron el interés explícito por el desarrollo productivo, descuidando las oportunidades que ofrecen los cambios provocados por la acumulación industrial para superar las barreras del atraso y el subdesarrollo, a través de nuevas industrias relacionadas con los procesos de diversificación productivas (Ocampo, 2005) mediante escalamiento y encadenamiento industrial, como por el avance hacia el aprovechamiento del potencial que ofrece la expansión de las nuevas industrias dinámicas en el comercio mundial (Pérez, 2001).

Con la influencia alcanzada por la teoría del crecimiento endógeno, también se le dio importancia al mejoramiento del capital humano y al desarrollo de capacidades científico-técnicas. Estas ideas se han adoptado presuponiendo que el desarrollo de dichas capacidades conlleva de forma directa a la aceleración del crecimiento. En tal sentido, las políticas de liberalización se acompañaron de otra variedad de políticas dirigidas a fortalecer las capacidades de la economía colombiana en capital físico y humano. Sin embargo, las políticas en esta dirección están atadas a la trayectoria de la economía: se han enfocado hacia el mejoramiento de la competitividad de la estructura productiva existente y a buscar formalmente una adecuación para la transferencia y difusión de las nuevas tecnologías como factor de competitividad de las ramas existentes, pero no han considerado la necesidad de crear nuevas ramas de producción y de aprendizaje en los sectores comerciables de industrias con mayor potencial de crecimiento en la economía internacional.

Al respecto, las políticas gubernamentales durante el periodo que lleva la liberalización, se han concentrado en los temas de competitividad (sectorial y regional) y desarrollo tecnológico, todavía con bajos resultados, debido a la ausencia de diversificación. En el ámbito regional, las políticas se han dirigido hacia el fortalecimiento de las infraestructuras de acumulación de capital físico y humano en los departamentos. Por un lado, se han enfocado a afianzar la trayectoria productiva de las diferentes regiones en conexión con el potencial que brindan los recursos naturales y la geografía regional y, por otro, se basa en la ampliación de la cobertura educativa en el nivel medio y superior, y en los programas enfocados a la gestión del conocimiento y al fortalecimiento de las capacidades de investigación científica y tecnológica (Pérez, 1996). Sin embargo los esfuerzos en la ampliación de los niveles y cobertura de la educación, no se han visto complementados con la creación de nuevas actividades



de desarrollo productivo, salvo en el caso de los procesos de difusión de las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones.

En paralelo con el abandono de las políticas de industrialización, las políticas gubernamentales han estado activas en la creación de nuevas zonas de inversión privada, principalmente en el sector de servicios, a saber, telecomunicaciones, salud, finanzas, servicios públicos (Misas, 2002), y también en la minería de exportación (una forma de enclave contemporáneo), y en la agricultura comercial. Con la excepción de estas dos últimas, los demás sectores tienen poca relación con la generación de ingresos externos debido a que son poco comerciables, y al mismo tiempo tienen una fuerte dependencia para su adecuación y modernización de las importaciones.

Por otra parte, al tiempo que se dejaban de lado los esfuerzos públicos de acumulación industrial y aprendizaje productivo, renunciando a las políticas de fortalecimiento empresarial, de aprendizaje y mejoramiento técnico-productivo, y de mejoramiento de las capacidades de producción, al tema de la inversión se le atribuyó un aparente *deus ex machina* dinámico, como si las condiciones de la acumulación de capital en el país pudieran equipararse en trayectoria productiva, empresarial y técnica, con las existentes en países altamente industrializados y diversificados.

Con esta lectura, de una aparente convergencia de efectos de la inversión sobre el crecimiento, se ha ampliado y abierto el espacio a la inversión extranjera, concediéndole libertad de gestión a dichos capitales, afianzando su posición dominante y estrechando los mercados para los procesos de aprendizaje y escalamiento productivo de las empresas nacionales<sup>1</sup>. Acá como en otros casos el argumento del mercado se ha enarbolado para escamotear y cerrarle las posibilidades de desarrollo de largo plazo a la acumulación industrial de carácter nacional.

A modo de síntesis, en el enfoque con el que se han llevado a cabo las diferentes políticas, intervenciones oficiales y reformas desde los años noventa, los argumentos de la liberalización, la eficiencia y el crecimiento, han sido utilizados para sostener y justificar la visión sobre la intervención gubernamental neutral frente al desarrollo industrial, lo cual se evidencia en una notable ausencia de selectividad y de voluntad en el establecimiento para encaminar

---

<sup>1</sup> En los términos en que está definido el acuerdo de un TLC de Colombia con Estados Unidos, las disciplinas acordadas en términos de propiedad intelectual, compras públicas, acceso a mercados, operando simultáneamente estrecharían aun más las perspectivas de desarrollo y diversificación de las empresas con capitales nacionales. Así el mercado doméstico y sus perspectivas de desarrollo estarán cada vez más sujetas y limitadas a las estrategias y a las decisiones de las empresas con capital extranjero estadounidense.



esfuerzos de manera explícita a la consolidación de nuevas áreas de desarrollo productivo en este sector (Bonilla, 1998; Garay, 1998; Malaver, 2002). Sin embargo, el argumento de la apertura también ha servido para llevar a cabo políticas selectivas en sectores como los servicios, la minería y la agricultura comercial, algunos de los cuales han crecido más en los últimos quince años (García, 2002).

De manera específica, el último gobierno ha concentrado las definiciones de su política principalmente en el desarrollo de nuevas ventajas comparativas de producciones primarias con bajo alcance tecnológico<sup>2</sup>. Las prioridades en términos de transformación, diversificación y desarrollo productivo de la política pública se han focalizado hacia dos sectores: el agrícola, donde busca aprovechar y consolidar el potencial que se abre con el crecimiento de la demanda de biocombustibles<sup>3</sup> y con la diversificación de materias primas agrícolas, propiciando la ampliación de tierras hacia cultivos permanentes y de tardío rendimiento, como la palma de aceite, el caucho y la reforestación. En el campo de los servicios, el turismo, tanto interno como externo, se ha favorecido como parte de la política oficial de seguridad democrática.

## 2. La liberalización se profundiza en la economía

Los procesos de reforma económica relacionados con la liberalización y apertura de la economía colombiana han seguido su curso en medio de los altibajos de los escenarios y los ciclos políticos del país, absorbidos en gran parte por la atención puesta sobre las calamidades del conflicto interno. Así, frente a la problemática de inestabilidad social y política del país, el discurso oficial, unas veces gira en torno al diálogo y, otras, a las soluciones de fuerza.

Distraída la atención de la población por el conflicto interno, y su dilatada resolución, los gobiernos han podido llevar a cabo un fuerte activismo económico en el desmonte de las políticas de industrialización desde comienzos de los años noventa.

Mientras el gobierno de Gaviria basó su fuerte legitimidad en el asesinato de Luis Carlos Galán, por su parte, Samper debió enfrentar su falta de legitimidad garantizando la continuidad a las reformas de la apertura y, en especial, iniciando los

<sup>2</sup> Esto se evidencia en las diferentes iniciativas del último gobierno: Agenda interna, Plan nacional de desarrollo y *Visión Colombia 2019*.

<sup>3</sup> En este caso se trata de una problemática conducente a la renovación de los modos de inserción periféricos basados en el potencial de los recursos naturales, para afirmar las ventajas comparativas de baja diversificación y desarrollo moderno.



procesos de privatización de empresas del Estado. Así mismo Pastrana al tiempo que distrajo la atención nacional en la esperanza de un acuerdo de paz con la guerrilla, avanzó sin titubeos en las reformas de estabilización financiera. Por último, Uribe ha construido su legitimidad en la adopción de un discurso fuertemente orientado hacia la seguridad como reacción al fracaso del proceso de paz, y aunque no muestra avances en cuanto a una solución frente al conflicto, ha mantenido al país en una tensión exacerbada sobre la resolución militar y la seguridad, lo que le ha permitido gobernar y avanzar en la profundización aun mayor de las reformas neoliberales.

En el último gobierno<sup>4</sup>, la continuidad de las reformas se ha verificado en la reforma laboral, que amplió la jornada diurna a 16 horas, en las sucesivas reformas tributarias regresivas, en la privatización de importantes empresas estatales como Telecom y Ecopetrol (refinerías) y de bancos como Bancafé y Granahorrar, en la privatización reciente del principal aeropuerto del país y en las iniciativas para privatizar las electrificadotas regionales que ya aparecen en la agenda de los próximos meses. A lo anterior se suman los proyectos públicos para impulsar la inversión privada en la cadena agroindustrial de biocombustibles y la creación de un mercado cautivo de esta producción al establecer por ley un porcentaje de mezcla de etanol en la gasolina, con el que garantiza la demanda y la rentabilidad a este tipo de inversiones. Finalmente la continuidad de las reformas se completa con la prioridad dada a la negociación de un acuerdo comercial tipo Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos<sup>5</sup>.

Así las cosas el proceso de reforma neoliberal ha sido continuo y sin grandes contratiempos, en parte por las razones expuestas de tensión y seguridad interna. La singularidad de Colombia se manifiesta en el hecho de que una crisis como la de finales del siglo XX no produjo cambios importantes en el proceso político del país a pesar que condujo a la mayor oleada migratoria de colombianos hacia el exterior. Al contrario el conflicto interno ha facilitado mantener y reforzar las políticas de orientación neoliberal por medio de las cuales se ha ido extendiendo la racionalidad privada a todas las esferas de actividad con la idea de la eficacia de la coordinación mercantil por la competencia y los precios para la competitividad y el crecimiento.

<sup>4</sup> En el año 2000, al evaluar las reformas un defensor del neoliberalismo y de la doctrina del Consenso de Washington, planteaba la necesidad de completar las reformas. Con el argumento que los mediocres resultados en crecimiento y equidad se debían a la falta de profundidad de las reformas, al déficit fiscal y a la deficiencia del gasto público social, razón por la cual calificaba este proceso como una reforma tropical, en alusión a la inconsistencia del gasto público con el proyecto neoliberal. Demandaba, en consecuencia, la continuidad y profundidad de las reformas (Echavarría, 2000).

<sup>5</sup> Para un enfoque alternativo de análisis de la negociación del TLC Colombia-Estados Unidos que enfatiza los problemas de asimetría en la negociación y en los temas de la negociación véase Umaña (2004).



### 3. La liberalización prosigue en el comercio exterior

Al igual que en otros temas en el comercio exterior las reformas han seguido su curso creando nuevos escenarios, cada vez con menos barreras a los flujos comerciales y financieros. Aunque no ha sido posible avanzar en acuerdos multilaterales más amplios, y que contemplen explícitamente las necesidades propias para avanzar en los procesos de desarrollo; al contrario han prevalecido escenarios de negociación en los que tanto las agendas de negociación como los alcances son las que se establecen para preservar los intereses patrimoniales, la segmentación de los mercados y la rentabilidad de las inversiones de la empresa multinacional<sup>6</sup>, garantizando la hegemonía de los capitales dominantes de la economía mundial y, en particular, de los países del centro.

Esto ha planteado grandes dificultades para lograr acuerdos multilaterales satisfactorios para los países menos desarrollados, como en los casos de la ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o en la iniciativa del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Ante tales circunstancias la política comercial colombiana se dirigió a buscar selectiva y no necesariamente con visión estratégica –en el sentido de abrir horizontes más amplios para el crecimiento a largo plazo–, negociaciones conducentes a la profundización de la apertura comercial recíproca, principalmente con países y zonas de integración del continente americano, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el G3 (Grupo de los tres acuerdo de integración México, Venezuela y Colombia), el MERCOSUR (Mercado Común del Sur), y más recientemente los TLC con Centroamérica, y los acuerdos bilaterales con Estados Unidos y Chile.

Como resultado de lo anterior, las exportaciones han venido mejorando su crecimiento. De hecho los sectores productivos han acentuado el proceso de internacionalización para garantizar una mayor posibilidad de supervivencia de las empresas en el tiempo. Ante la necesidad de los sectores transables, de diversificar los mercados, el comercio exterior ha registrado una tendencia de crecimiento superior al del conjunto de la economía. Sin embargo, el crecimiento comercial contrasta con la evolución poco favorable de los sectores transables, en cierta medida, castigados por la estabilización financiera de la

---

<sup>6</sup> En las agendas de negociación internacional junto con la disminución de barreras al comercio se tienden a imponer normas dirigidas a asegurar las ventajas de la gran empresa en aspectos como seguridad jurídica, trato nacional, protección a las inversiones, propiedad intelectual, compras públicas y políticas de competencia, en los cuales las estructuras productivas de los países con menor desarrollo tienen muy pocas oportunidades por causa justamente de su bajo desarrollo industrial y técnico (Boyer, 1999; Ocampo, 2001; Stiglitz, 2002). Para el caso de la negociación de Colombia en el TLC con Estados Unidos véase Umaña, 2004.



apertura y por las transformaciones de la estructura productiva promovidas en forma simultánea por el contexto macroeconómico de estabilización y por las nuevas tecnologías mediante la creación de nuevas zonas de acumulación de capital en los servicios modernos (García, 2002).

## A. COMERCIO EXTERIOR Y CRECIMIENTO

### 1. Dinámica kaleckiana y crecimiento en Colombia

En el análisis económico se le atribuye un papel importante al comercio exterior sobre el crecimiento, en especial, cuando el impulso proviene del aumento de las exportaciones. Entre los autores que le atribuyen al comercio exterior un papel importante sobre el crecimiento, tanto en periodos de crecimiento estable o sostenido, como en periodos de crisis, M. Kalecki desarrolla la tesis, que la condición indispensable para que el comercio exterior sobre la dinámica sea positivo, consiste en que las exportaciones netas (el saldo del balance comercial) sean positivas. Según este autor, tal condición es necesaria, no simplemente para registrar un mayor nivel de ventas, sino sobre todo porque con el saldo comercial a favor, se mejora la ganancia de los capitales productivos y de esta forma los incentivos para la inversión<sup>7</sup>.

Por tanto, en los periodos de alza un balance externo positivo generaría un incentivo adicional al crecimiento. En las fases dinámicas de expansión, cuando el comercio exterior registra superávit refuerza los mecanismos que impulsan el crecimiento por la inversión interna. Así mismo en las fases bajas del ciclo, el estímulo del comercio, por medio del aumento de las exportaciones netas es uno de los mecanismos apropiados para inducir la reactivación del crecimiento. De hecho, en las fases de recesión, el ajuste inicia con el alza del tipo de cambio (devaluación), que genera un efecto estabilizador al facilitar el retorno a saldo positivo de la balanza comercial, con lo cual, comienzan a operar los mecanismos contracíclicos del comercio exterior para la reactivación del crecimiento.

Aunque el marco de referencia de Kalecki es el de economías en las que la estructura productiva soporta directamente los abastecimientos asociados a las decisiones de inversión (García, 1999), su enfoque puede ayudar a com-

<sup>7</sup> En especial véanse los capítulos II y VII de Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista. FCE. México (Kalecki, 1971).



prender el papel del comercio exterior en relación con el crecimiento y los ciclos en la economía colombiana<sup>8</sup>.

La estructura productiva colombiana apenas cubre en muy baja proporción los requerimientos en bienes de inversión industrial y tecnológica (García, 1999), pero alcanza una mayor cobertura cuando las inversiones se canalizan hacia obras de infraestructura y vivienda. Por esto, las decisiones de inversión que conllevan una demanda por maquinaria y otros bienes tecnológicos, no producen los efectos de transmisión de demanda interna que pronostica Kalecki, debido a que dicha demanda se filtra principalmente hacia las importaciones.

Las decisiones de inversión con efectivo impacto de demanda sobre la producción nacional son las relacionadas con la construcción de equipamientos de infraestructura física para los transportes, los servicios, la producción y la vivienda, como resultado de la expansión de los equipamientos nacionales, regionales y urbanos para el mejoramiento de la integración y operación del mercado nacional. En buena parte, la actividad productiva del país está relacionada más estrechamente con el comportamiento del sector de construcción, que agrupa las decisiones de inversión en estos sectores (Currie, 1992). Esta relación está basada en los efectos de eslabonamiento hacia atrás de las inversiones infraestructurales con la industria manufacturera principalmente de bienes intermedios, como cemento, hierro, derivados de petróleo, química, vidrio y sus diversas manufacturas, a las cuales se conecta la inversión en los sectores mencionados<sup>9</sup>.

Ante la poca relación que tiene el crecimiento de la economía con dinámicas endógenas de avance productivo en generación y difusión de progreso tecnológico, la relación del progreso técnico en tecnologías duras y bienes tecnológicos complejos con el crecimiento, queda condicionada por tres factores: primero, por la capacidad de demanda de importaciones; segundo, por la orientación que siguen las decisiones de inversión y, tercero, por la forma como la reconversión de tecnología acrecienta la densidad del capital fijo<sup>10</sup>, y aumenta la productividad del trabajo. Esto significa que, en cuanto se haga

<sup>8</sup> Kalecki aborda tangencialmente esta cuestión en un artículo publicado en 1954, pero no es suficientemente explícito en los efectos de transmisión de los impulsos de demanda que generan las decisiones de inversión en los países en desarrollo (Kalecki, 1954).

<sup>9</sup> Los antecedentes del enfoque del problema por los eslabonamientos de demanda se encuentran en Hirschman (1958, 1986).

<sup>10</sup> Otro efecto estructural de la reconversión tecnológica consiste en que cambian los patrones de empleo mediante la elevación del coeficiente de utilización de capital fijo y la transformación de la estructura del empleo. A esto se suma el efecto de sustitución y reconversión del trabajo relacionado con las exigencias de la nueva tecnología.



una adecuada utilización de la tecnología, se pueden ampliar los efectos de aumento de productividad laboral en los sectores a los que llega. Pero por otra parte, dada la insuficiencia del desarrollo productivo interno, los efectos mesoeconómicos de transmisión de demanda derivados de la inversión en nuevas tecnologías se diluyen en las importaciones de bienes de equipo.

Por las razones expuestas, los efectos de la dinámica kaleckiana de la inversión y la demanda efectiva son restringidos en Colombia por causa del bajo desarrollo del aparato productivo. Del lado de la demanda, tales efectos se complementan en el comercio exterior con el requisito de registrar un saldo exterior positivo.

Otra forma de enfocar la problemática del crecimiento con el desarrollo productivo es desarrollada por Kaldor cuando enfatiza la preeminencia de la industria, al establecer la relación de la productividad y el crecimiento industrial, como factor determinante del aumento de la productividad y el crecimiento del conjunto de la economía. El enfoque de los impulsos al crecimiento a partir de la acumulación en el sector industrial, se puede ampliar al estudio de los patrones comerciales y al efecto de las exportaciones de manufacturas sobre el crecimiento (Thirlwall, 2003; Gaviria, 2005; CID, 2006).

Otra variante posterior de este problema es la desarrollada en la hipótesis de Thirlwall (2003) sobre crecimiento restringido por la balanza de pagos. En los países de capitalismo tardío como Colombia, esta problemática tiene una mayor relevancia, debido a que es por la mediación del comercio exterior que se introducen los avances tecnológicos con mayor incidencia en los procesos de cambio estructural, en cuanto a modernización, ganancias de productividad y diversificación productiva, sobre la producción, el empleo y la estructura de la demanda (García, 2006).

## 2. Comercio exterior y restricción del crecimiento en Colombia

Desde un punto de vista histórico, cuando la economía colombiana opera bajo un marco liberal para el comercio, presenta una inclinación estructural al déficit comercial en razón a que la capacidad de generación de ingresos externos resulta insuficiente para financiar la demanda de importaciones. Hasta los años ochenta, la restricción para la demanda de importaciones estuvo determinada por la evolución de las exportaciones, pero con la apertura financiera esta restricción ha estado relajada por los flujos de capital y de remesas, lo que ha permitido que la economía gaste en importaciones más allá de lo que puede financiar con sus propios ingresos externos en algunos periodos.



Si bien los flujos de capital y las remesas han moderado la restricción externa, en el largo plazo esta situación puede volverse insostenible en cuanto crezca la presión hacia el aumento de erogaciones por servicios factoriales, frente a las limitaciones estructurales de la economía para incrementar los ingresos generados por las exportaciones.

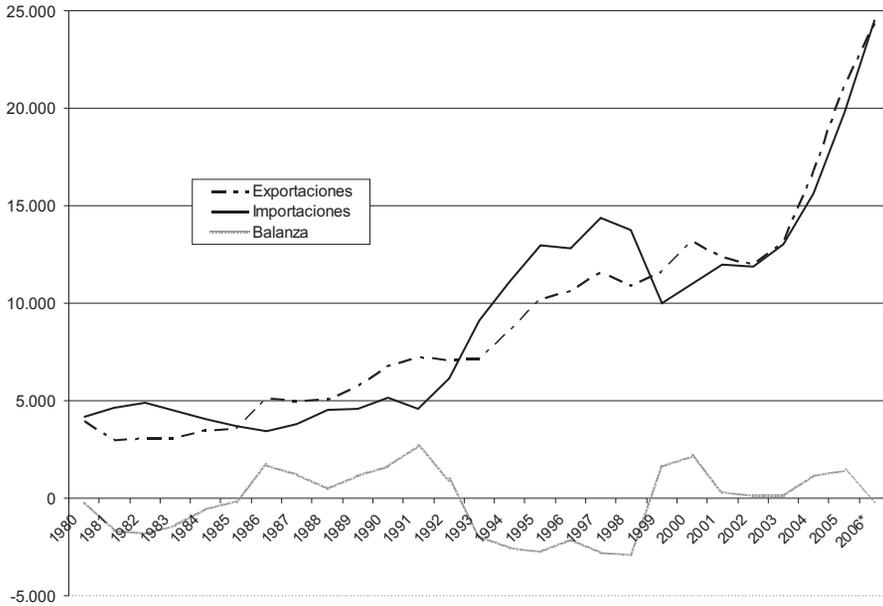
El crecimiento económico en Colombia ha estado históricamente restringido por la evolución del comercio exterior en interacción con el funcionamiento del mercado interno (Villar y Esguerra, 2005), sin embargo, estos dos aspectos no siguen una trayectoria común y en ocasiones se contraponen. En la práctica, el crecimiento del comercio exterior y el mercado interno no siempre se sincronizan de forma consistente, por esto la intensidad de las fluctuaciones económicas es variable. De esta forma, en ocasiones, cuando se oponen las tendencias, se neutralizan y moderan los efectos mutuamente, al contrario, cuando se sincronizan y refuerzan, producen reacciones más acentuadas. Esta relación se verifica en la forma como se relacionan los ciclos del comercio exterior, en el registro de la balanza comercial, con el crecimiento de la economía y la situación de la demanda en el mercado interno.

El examen de la balanza comercial desde los años ochenta (Gráfico 1) muestra un comportamiento variable por periodos, en los que operan dos mecanismos básicos del sector externo: por un lado la evolución del comercio exterior y su incidencia en los mercados macroeconómicos y, por otro, las políticas y los procesos que conducen a la estabilización del comercio exterior y de pagos externos (Villar y Esguerra, 2005). Dependiendo del contexto de coyuntura, los efectos de las situaciones y políticas pueden originar condiciones adecuadas para la acumulación y la reactivación, ampliando la capacidad de demanda de la economía (periodo 1985-1992), o debilitar las condiciones de crecimiento por la desviación de la demanda hacia las importaciones y el consecuente deterioro en los sectores comerciables, en los que se inicia el ciclo de receso (periodo 1980-1983 y 1993-1998). A continuación, la reactivación pasa por la necesaria estabilización del comercio exterior mediante el retorno de la balanza comercial a superávit (periodo 1985-1990 y 2000-2005).

Se pueden identificar cuatro etapas del comercio exterior desde 1980. La primera está marcada por el déficit comercial producido por la apertura del comercio exterior en la primera mitad de los años ochenta, que conduce a la recesión de la economía, explicada por la caída del producto agrícola e industrial en dicho periodo. La segunda etapa registra el retorno al superávit comercial con la ayuda de las políticas de control de importaciones, de la promoción de exportaciones y con la ayuda de una fuerte alza del tipo de cambio desde 1984 hasta 1991. Esta etapa concuerda con la recuperación del crecimiento y con la estabilización macroeconómica de la economía lograda en el



**Gráfico 1.** Balanza comercial de Colombia. 1980-2006  
(Millones de dólares)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

mismo periodo, la cual estuvo acompañada a su vez de una inflación moderada en comparación con la tendencia de la inflación de la mayoría de países de América Latina.

La tercera etapa se refiere al primer periodo de la apertura económica, en la cual se aprecia un crecimiento inicial que concluye con la crisis de 1999. Entre 1991 y 1997 las importaciones crecieron a una tasa mayor que las exportaciones, debido al excesivo aumento de demanda interna que se presentó durante el periodo en mención. Este proceso estuvo auspiciado en buena parte por endeudamiento público y privado, y ayudado también por la liberalización comercial y la reevaluación del tipo de cambio. El crecimiento de la demanda interna desencadenó en gran medida el aumento de las importaciones, las cuales fueron entonces altamente sensibles al ciclo de gasto de la economía.

En esta etapa, los primeros efectos de la apertura se verifican en el comercio exterior, donde el retorno al déficit comercial se acentúa, afectando a los sectores transables. Sin embargo, el deterioro en la producción agrícola e industrial es en cierta forma compensado por el fuerte crecimiento en el sector de la construcción y en los servicios modernos, aplazando así el deterioro del



crecimiento hasta 1996, cuando se manifiesta con claridad el receso con el que inicia la crisis. De esta forma, al mantener la prioridad en la liberalización de la economía (comercial y financiera), los impulsos de la política de gasto en 1997 fueron simples paliativos, por cuanto dejaron intacto el origen de la crisis, a saber, el descontrol de los flujos financieros.

La ineficacia de dicha política hizo más difícil el recurso al gasto público para estimular la demanda en los años siguientes. De esta forma la crisis se volvió inevitable. La profundidad que registró obedeció a la sincronización de la fase recesiva en el estancamiento agrícola, el deterioro industrial y la caída del sector de construcción, que al final terminaron arrastrando con ellos la caída del empleo y la demanda, y la contracción de otras actividades.

La relación de la balanza comercial con las fases de crecimiento y restricción externa se evidencia en los años de la crisis. La caída de la demanda que se presenta en la recesión desempeña un papel similar a la protección haciendo contraer las importaciones para facilitar la reactivación del crecimiento. A su vez, en el mercado de cambios la crisis se proyecta con el alza del tipo de cambio que crea un incentivo negativo adicional a las importaciones, y que a su vez es favorable para las exportaciones.

Además, con la crisis neoliberal de finales de los noventa, el desempleo estructural abierto se convertirá en un desempleo de larga duración, convirtiéndose en el más fuerte incentivo a las migraciones económicas (García y Cárdenas, 2007), las cuales se han convertido en una de las mayores fuentes de ingresos externos de la economía colombiana, a través de las remesas principalmente desde 1999.

La última etapa comienza con la rápida recuperación de la economía en el año 2000. Ante la persistencia de la caída en el sector de construcción y la frágil reactivación de la demanda interna en 2000 y 2001, las exportaciones cumplieron un papel importante en la recuperación de estos dos años, favorecidas por el tipo de cambio y por el crecimiento de la demanda en la economía venezolana. En 2002 la persistencia del bajo crecimiento se debió en parte a la lenta recuperación de la demanda en el mercado interno y a la caída de las exportaciones, tanto por la recesión en Estados Unidos como por los efectos de la crisis política venezolana sobre el comercio bilateral.

A partir de 2003 se sincronizan las condiciones para la reactivación de la economía, permitiendo desde entonces el restablecimiento de la demanda doméstica. En efecto, entre 2003 y 2006, se produjo un aumento continuo del gasto de consumo interno y sobre todo de inversión, y a este crecimiento se sumó el dinamismo y la relativa estabilidad del comercio exterior. Por tanto,



la aceleración del crecimiento ha estado producida principalmente por la recuperación de la inversión, con el apoyo del comercio exterior.

Las exportaciones, por su parte, presentaron un crecimiento sostenido hasta el año 2002, con algunas fluctuaciones leves durante los periodos de crisis interna en 1998 y externa en 2001 y 2002. A partir de 2003, el crecimiento tanto de importaciones como de exportaciones se aceleró en forma significativa siguiendo una senda similar. Como ya se anotó, esta tendencia se explica por los efectos del crecimiento económico registrado en las principales zonas de la economía mundial y del comercio exterior colombiano entre 2003 y 2006. A su vez el crecimiento de las importaciones ha estado impulsado por la recuperación del crecimiento interno y por el nuevo periodo de revaluación del peso.

### 3. El dualismo de la balanza comercial

Como ya se mostró, durante la mayor parte de la década de los noventa, la balanza comercial fue altamente deficitaria, precisamente por el crecimiento excesivo de las importaciones, muy superior en nivel frente a las exportaciones. En el contexto de la crisis, cuando las importaciones caen como consecuencia de la contracción en la demanda interna, y las exportaciones siguen creciendo por los efectos de la devaluación y por el alza en los precios del petróleo, el comercio exterior colombiano pudo retornar temporalmente a superávit.

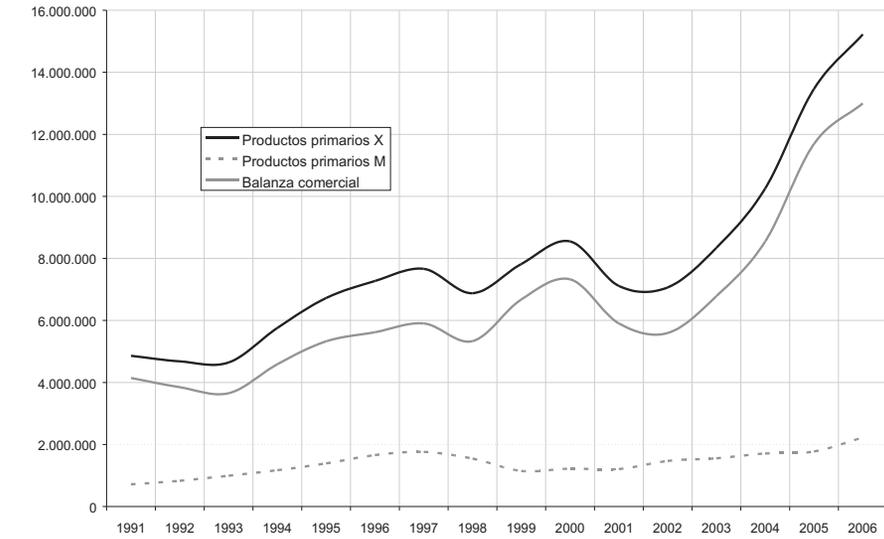
En los años que van de la presente década, el comercio exterior registra un fuerte crecimiento en ambas direcciones. Luego de un déficit moderado en los años que siguieron a la crisis, la balanza comercial ha venido presentando posteriormente un crecimiento equilibrado. Este ha sido un escenario favorable para el crecimiento, aunque tampoco ha sido un factor de creación de demanda adicional.

Si bien el balance agregado del comercio de todos los sectores ha sido más equilibrado en los últimos años, es el resultado de dos balanzas comerciales que contrastan de forma radical. Por un lado, la balanza comercial de productos primarios (que incluye los productos tradicionales de exportación), donde es indiscutible la ventaja comparativa convencional del país en dichas producciones (Gráfico 2). El resultado en este caso es un balance ampliamente favorable a la economía colombiana.

Por otro lado, la balanza comercial en el caso de los productos industriales presenta el contraste pues resulta en extremo deficitaria y refleja la falta de desarrollo y diversificación de la industria colombiana (Gráfico 3). Esta balanza no solo presenta una tendencia estructural al déficit, sino que además

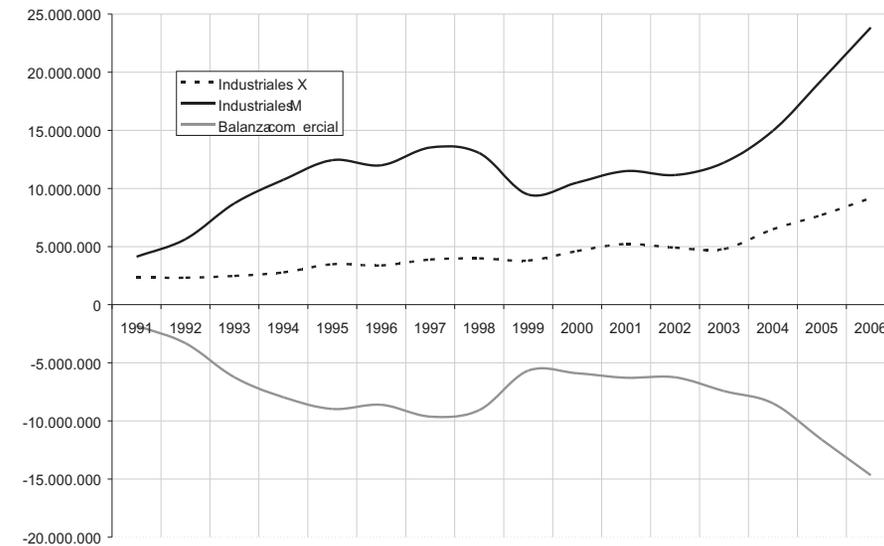


**Gráfico 2.** Balanza comercial productos primarios  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Gráfico 3.** Balanza comercial productos industriales  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



se agrava en los periodos de auge de la economía, tal como se aprecia en los últimos cuatro años.

Los sectores en los que el déficit comercial es un dato estructural del comercio exterior colombiano son principalmente maquinaria y equipo, e industria básica, en los cuales la insuficiencia del aparato productivo colombiano es manifiesta (gráficos 4 y 5).

En el caso del sector automotriz, muy sensible a los estímulos de precios e ingresos, la tendencia al déficit también es permanente, pero se regula dependiendo del ciclo de la economía colombiana (Gráfico 6). Las importaciones de productos de este sector responden en forma intensa a las fluctuaciones de la economía y su evolución se refuerza con la evolución del tipo de cambio. A ello obedece que el déficit es más pronunciado en las fases de alza de la economía y revaluación, mientras que las contracciones también son más pronunciadas cuando la economía entra en los periodos de retroceso de la demanda.

A la regularidad del déficit en los sectores señalados, se sumó en la apertura el sector agrícola que registra el comercio de los productos diferentes a los principales<sup>11</sup> y, en particular, los productos agrícolas provenientes de cultivos temporales como el trigo y el maíz (Gómez, 2003) (Gráfico 7). Como consecuencia de la apertura en el sector agrícola, el balance, que al inicio de la apertura registraba superávit en este tipo de productos, lo convierte rápidamente en un sector con déficit comercial permanente. Esta situación obedece a que la apertura unilateral abrió el mercado colombiano a la producción agrícola tecnificada y subsidiada estadounidense, desencadenando el fuerte cambio estructural que se ha dado en este sector, debido a la reducción de la frontera agrícola en cultivos transitorios y a la ampliación de la misma en cultivos permanentes y de tardío rendimiento, y en ganadería extensiva (Balcázar, Vargas y Orozco, 1998; CGR, 2000).

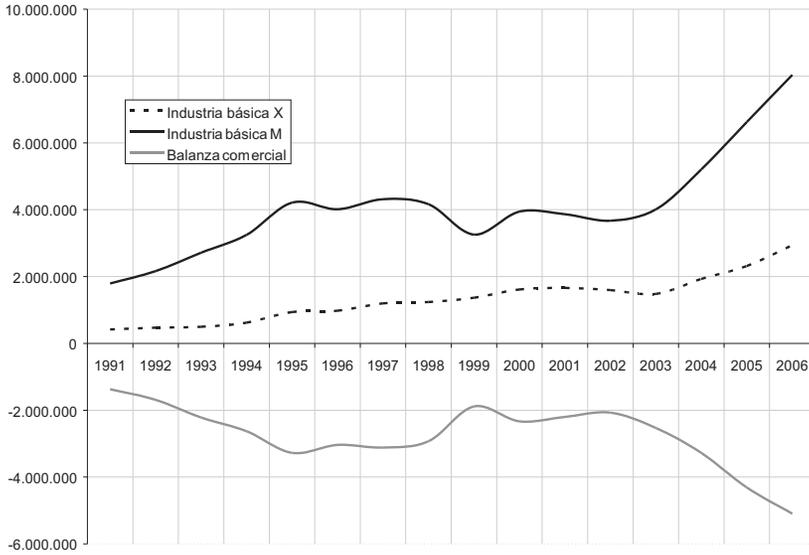
#### 4. Comercio exterior y crecimiento en la apertura

En los años noventa como consecuencia del doble efecto de la apertura comercial y de la revaluación del peso, el comercio exterior colombiano registró un fuerte desbalance negativo, el cual se debió principalmente al excesivo crecimiento que registraron las importaciones entre 1993 y 1998 (Gráfico 8). Por el lado de las exportaciones, la apertura no significó grandes cambios en términos de aceleración, pues siguieron la tendencia de crecimiento que

<sup>11</sup> Además de los tradicionales, en los principales se incluyen el banano y las flores.

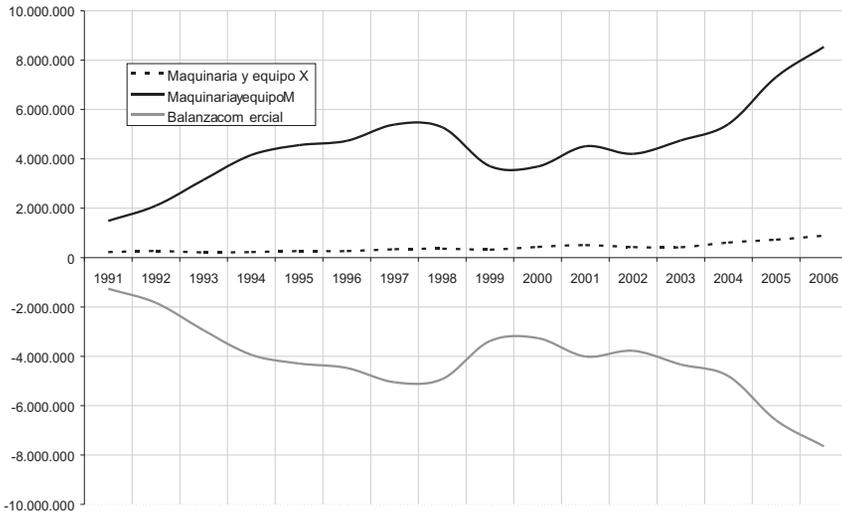


**Gráfico 4. Balanza comercial industria básica**  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

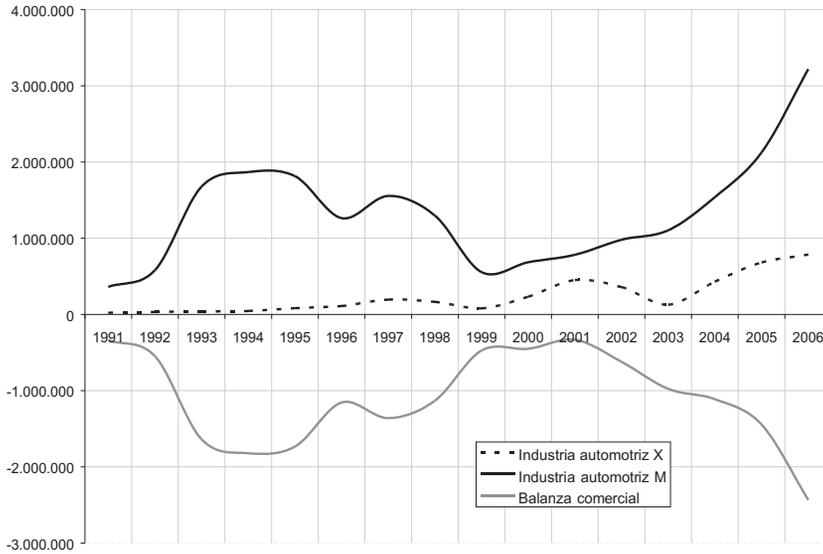
**Gráfico 5. Balanza comercial maquinaria y equipo**  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

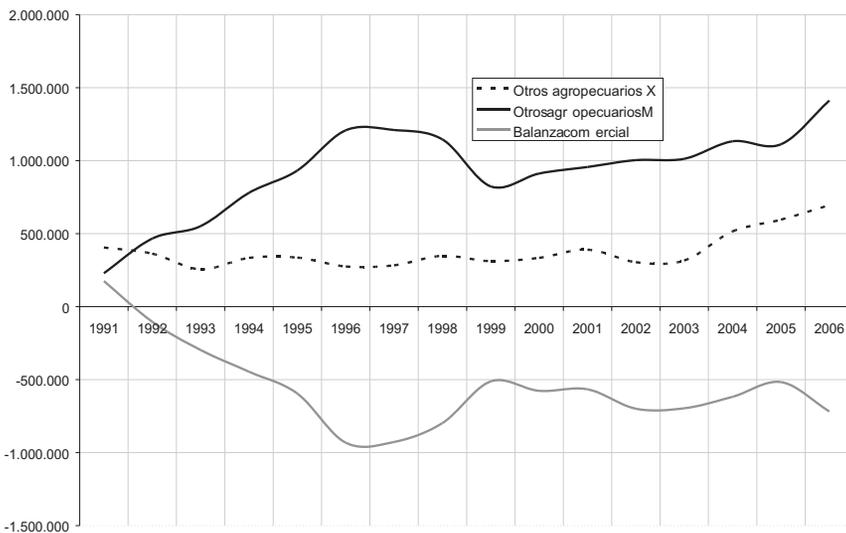


**Gráfico 6.** Balanza comercial industria automotriz  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

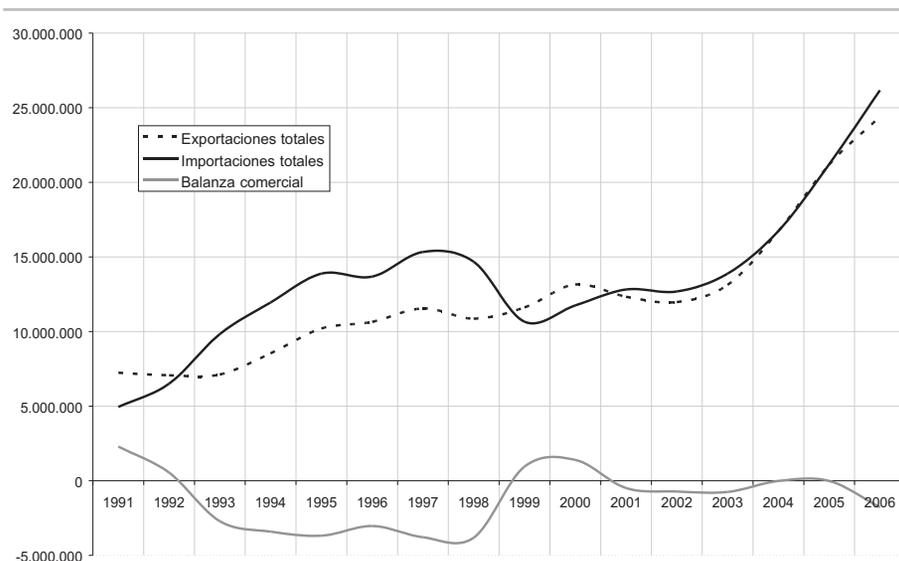
**Gráfico 7.** Balanza comercial otros agropecuarios  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



**Gráfico 8.** Balanza comercial bienes. 1991-2005  
(X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

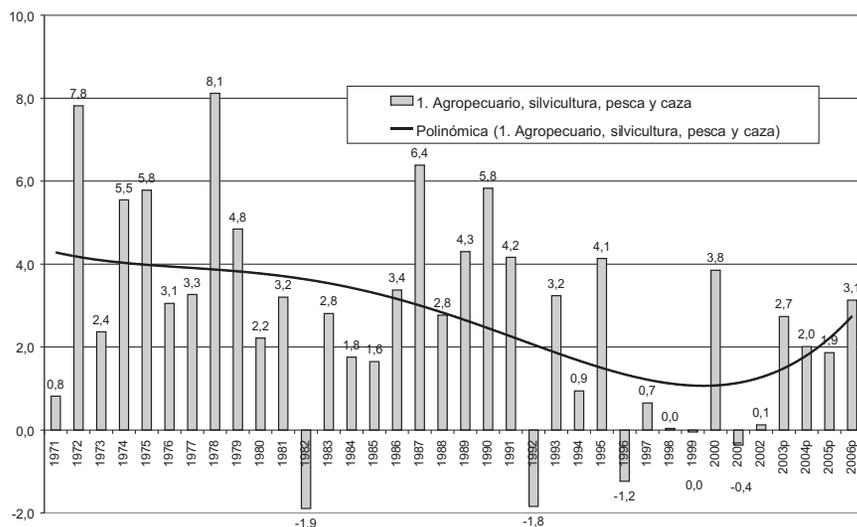
traían desde los años 1980, en tales circunstancias, el déficit comercial alcanzó grandes dimensiones, y tuvo efectos desfavorables en la estructura de la demanda de la economía.

La persistencia del desequilibrio exterior en el periodo mencionado condujo a un debilitamiento progresivo en los sectores de producción de bienes transables, en particular en el sector agropecuario y en la industria manufacturera, en los que el proceso de ajuste deterioró el crecimiento llevándolos a la crisis (gráficos 9 y 10). La vulnerabilidad estructural de estos sectores, se verifica en la baja capacidad de respuesta que han mostrado para sortear la competencia de las importaciones y sostener el crecimiento frente a los efectos de la liberalización comercial y financiera. Esta vulnerabilidad fue la mayor causa estructural de la crisis de finales del siglo XX.

De hecho la crisis encontró otro germen en la expansión artificial de la demanda (predominantemente financiera y de la economía ilegal), la cual se evidenció de manera especial en la expansión del sector de la construcción entre 1993 y 1995 (gráficos 11 y 12). Pero la euforia de los primeros años de la apertura, comenzó a hacer aguas en 1996, cuando se comprobó que los

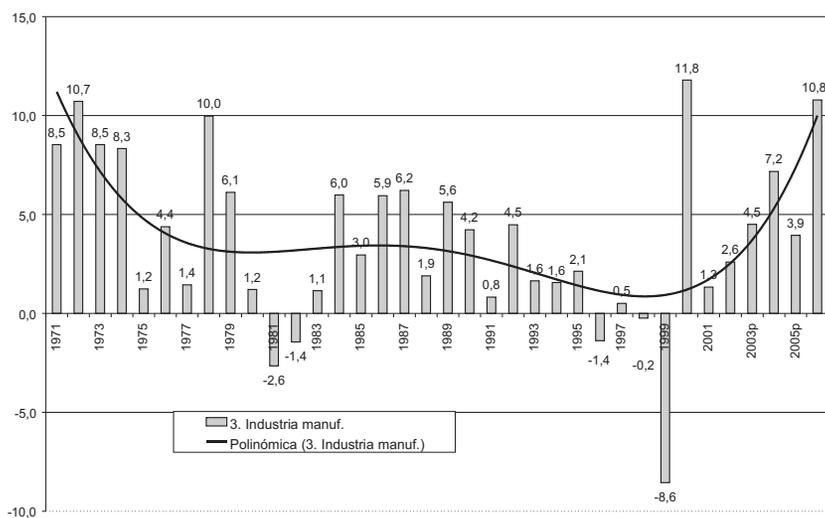


**Gráfico 9.** Crecimiento sector agropecuario, silvicultura, pesca y caza 1971-2006 (porcentajes)



**Fuente:** DANE. Cálculos OEI-CID.

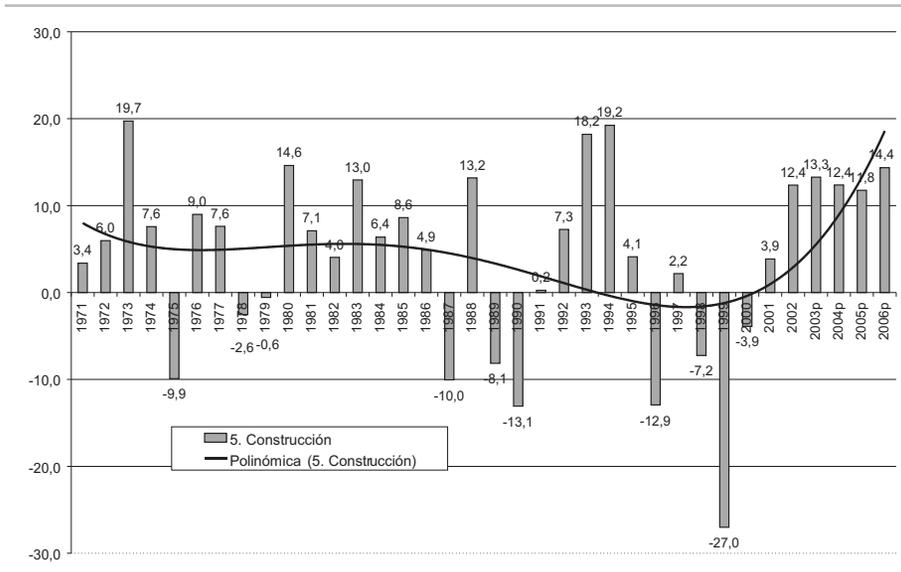
**Gráfico 10.** Crecimiento anual industria manufacturera 1971-2006 (X: miles de dólares FOB, M: miles de dólares CIF)



**Fuente:** DANE. Cálculos OEI-CID.

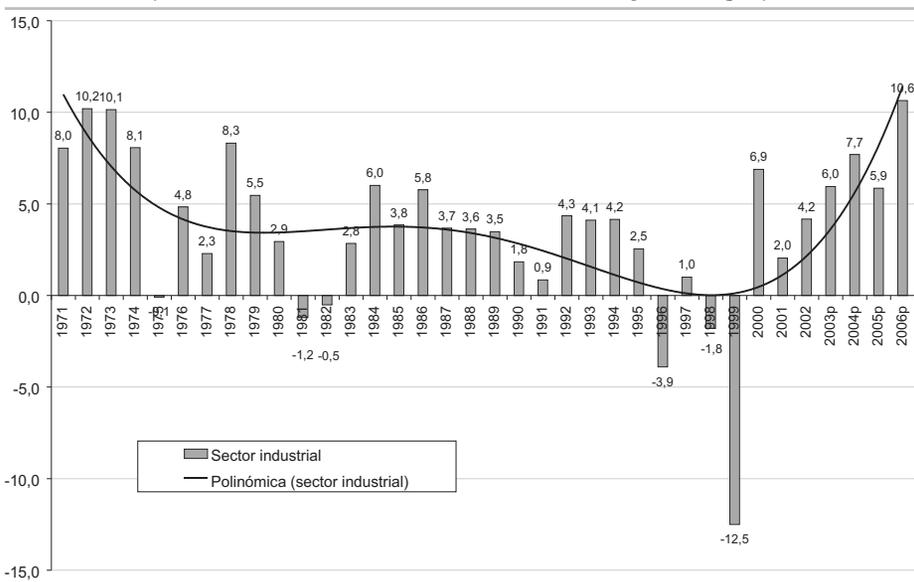


**Gráfico 11.** Crecimiento sector de la construcción. 1971-2006



**Fuente:** DANE. Cálculos OEI-CID.

**Gráfico 12.** Crecimiento anual industrial 1971-2006  
(Industria manufacturera + construcción, porcentajes)



**Fuente:** DANE. Cálculos OEI-CID.



mecanismos financieros y las condiciones que habían impulsado el fuerte crecimiento del sector en 1993 y 1994 eran insostenibles a largo plazo. En el caso de los sectores transables la desviación de una parte importante de la demanda hacia las importaciones, sin compensación en las exportaciones, fue comprimiendo el mercado de la producción nacional. El debilitamiento simultáneo en los sectores transables y de construcción en 1996 acentuó la unión de los factores recesivos. Finalmente el proceso deflacionario se agrava en los años 1998 y 1999.

Ante el menosprecio generado por el énfasis en las políticas de estabilización financiera respecto a la suerte del empleo y de los sectores transables, la crisis de 1999, operó como un proceso estabilizador del producto y de la demanda por medio del mercado interno y del comercio exterior. Ante la falta de desarrollo productivo, la liberalización es otra causa del deterioro del crecimiento en el país, por cuanto desencadenó una crisis de desempleo durable, que ha cedido muy paulatinamente, debido a que los empleos que se pierden en la crisis, se recuperan muy lentamente cuando se retorna a la fase de crecimiento (CID, 2004)<sup>12</sup>.

Durante la crisis, la caída de la demanda intervino como un proceso de protección temporal en relación con las importaciones, las cuales cayeron al nivel de 1993, mientras tanto la devaluación del peso actuó simultáneamente como un factor adicional de freno de las importaciones y de aumento de competitividad macroeconómica (interna y externa) de las producciones comerciables y en particular de las exportaciones no tradicionales. Así los componentes de la demanda y de los precios, temporalmente se volvían favorables a la producción nacional dando paso al proceso de reactivación.

En el comercio exterior los primeros años 2000 se aprecian como un periodo de relativa estabilidad. Este periodo comienza en 1999 con la fuerte caída que registraron las importaciones y el sostenido crecimiento de las exportaciones. Ante la morosidad en la reactivación del mercado interno ocasionado por la crisis sectorial y financiera en el sector de la vivienda, y la caída de la inversión del sector público, la balanza comercial alcanza un superávit moderado que sirve para dar impulso al crecimiento en 2000 y 2001. Sin embargo, el crecimiento de estos años sigue siendo bajo y está limitado por la ausencia de recuperación de la demanda en el mercado interno, en especial, en el sector de la construcción, y por la desaceleración de la demanda externa, a causa de la recesión en Estados Unidos.

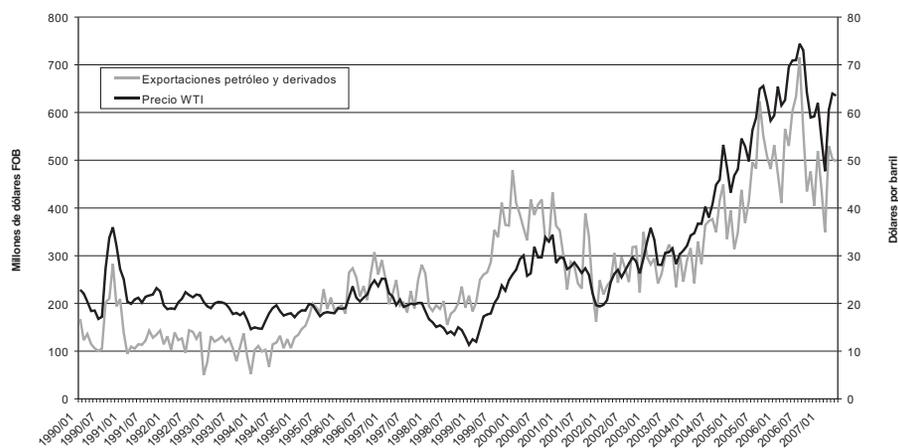
<sup>12</sup> En los últimos años la tasa de desempleo en el país, aun con los cambios de los parámetros en la metodología, si bien ha disminuido, todavía se mantiene en niveles superiores al 11%.



A partir de 2003 se presenta un escenario más favorable para el crecimiento del comercio exterior y del mercado doméstico. El comercio exterior se ve favorecido por un escenario doblemente propicio de crecimiento en la economía mundial y en Latinoamérica. El crecimiento en la economía mundial y, en especial, la sincronización del mismo en las principales zonas de la economía internacional ha generado una fuerte presión de demanda por los productos primarios. Esta situación ha mejorado los términos de intercambio del país, en especial, de los precios de las exportaciones tradicionales (gráficos 13 y 14).

A su vez la fase de alza en las economías latinoamericanas, en particular, de los países de la CAN (incluida Venezuela)<sup>13</sup>, ha permitido un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales y, en especial, de las exportaciones de manufacturas, lo cual ha mantenido un estímulo al crecimiento de las industrias competitivas en dichos mercados.

**Gráfico 13.** Exportaciones y precio internacional del petróleo

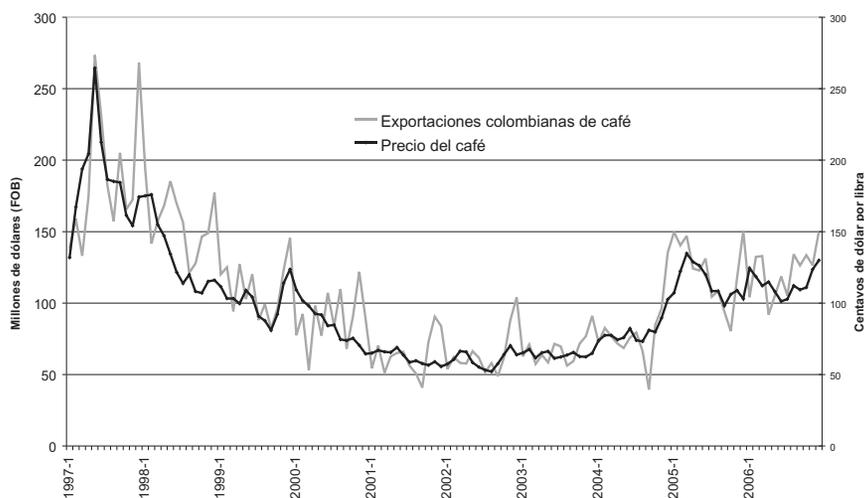


**Fuente:** Banco de la República y Centro de Estudios Cámara de Diputados de México.

<sup>13</sup> Con los países de la CAN, Colombia tiene los más estrechos lazos comerciales en la región y también el saldo de la balanza comercial es ampliamente favorable sobre todo en relación con el comercio de productos industriales. Este resultado no se presenta con otros países de mayor desarrollo relativo en la región, como Brasil, México y Argentina, con los cuales el comercio industrial es ampliamente deficitario.



**Gráfico 14.** Exportaciones y precio internacional del café



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

A pesar del rápido crecimiento de las exportaciones industriales, la insuficiencia de la economía colombiana en la producción industrial se verifica en el abultado déficit comercial en este tipo de bienes. Sin embargo, el superávit en las exportaciones primarias es tan amplio que permite una contrapartida de excedente de ingresos que hace funcional y parcialmente sostenible el déficit en bienes industriales.

El rápido crecimiento de las exportaciones y de los ingresos externos ha estado acompañado por un crecimiento proporcional de las importaciones entre 2003 y 2006, de las cuales una parte se orienta a ampliar la capacidad y el potencial de crecimiento de la economía. En esta fase de alza el dinamismo registrado por las exportaciones, contrario a lo ocurrido en los años noventa, ha permitido que la balanza comercial se mantenga cerca al equilibrio. De esta forma, el comercio exterior, sin presentar grandes desequilibrios, ha facilitado la reactivación de la demanda y el crecimiento del mercado interno.

De otra parte, la recuperación del mercado interno se ha producido lentamente debido al hundimiento del mercado financiero de vivienda y a los estragos que la crisis produjo en la situación financiera y patrimonial de muchos hogares. El restablecimiento de la confianza en este mercado fue lento y apenas en 2002 comenzaba a resurgir la credibilidad sobre el nuevo diseño



institucional de financiación de vivienda; desde entonces se ha dado una rápida recuperación de la demanda en este sector, el cual ha crecido a una tasa promedio de 12,4% entre 2002 y 2005. Además, la expansión en este sector también se ha consolidado con las inversiones públicas de los diferentes niveles en infraestructura física.

### 5. Fluctuaciones en la industria y la economía: el papel del comercio exterior

Como se desprende del análisis precedente, el comercio exterior puede acentuar o contrarrestar las fuerzas que conducen las fluctuaciones económicas, dependiendo de la relación que establece con la demanda agregada y con la estructura productiva de la economía. Sin embargo, los mecanismos de las fluctuaciones son básicamente endógenos y guardan una estrecha relación con el desempeño de los sectores de producción física.

Existe evidencia de una relación del ciclo pronunciado registrado en el sector de la construcción con las fluctuaciones de la economía colombiana en los últimos quince años; esta relación se refuerza por el doble efecto registrado en la industria por el comercio exterior y por las fluctuaciones de la demanda interna, asociadas con el sector de vivienda. La crisis de 1999 tuvo una estrecha relación con la crisis simultánea en la industria manufacturera y en el sector de construcción en la segunda mitad de los años noventa. Esta relación se verifica en el comportamiento del índice integrado de la actividad industrial (manufactura, energía gas agua y construcción), como componente del PIB (Gráfico 15).

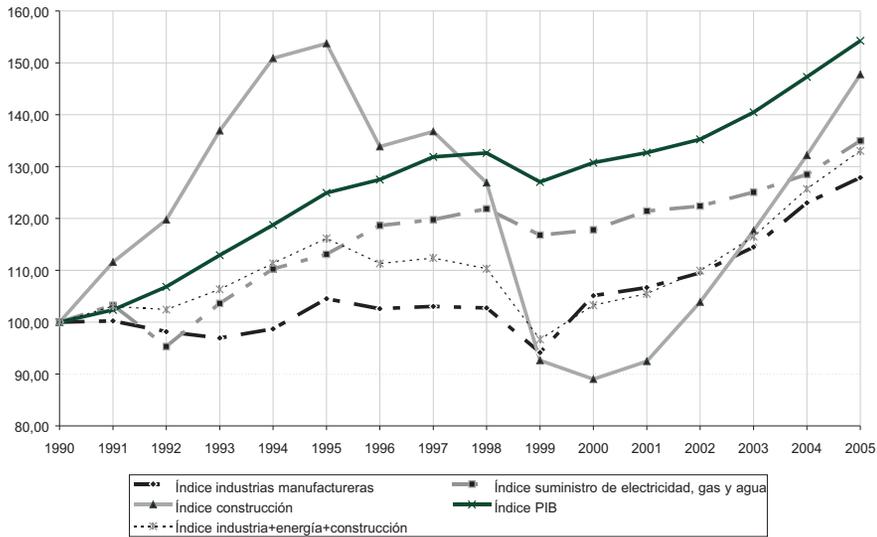
Esta situación muestra el papel que desempeñan los sectores de la construcción y la industria manufacturera en las fluctuaciones de la economía. En los primeros años de la apertura hasta 1995, se registra un crecimiento acelerado del sector de la construcción. A este periodo le sigue, en la segunda mitad de los noventa, una fase de declinación del producto hasta el año 2000, y en los años siguientes se registra una sostenida reactivación de la construcción, simultánea con la ruta de crecimiento de la economía colombiana.

Cabe señalar que la caída de la producción en el sector de la construcción fue tan pronunciada durante la crisis, que a pesar de la recuperación observada en los años posteriores, el nivel del valor real de la producción de este sector en 2005 todavía era inferior al alcanzado en 1995.

De forma similar aunque menos pronunciada se observa la relación entre el desempeño del conjunto de la industria y el ciclo de la economía. De hecho, este fue globalmente uno de los sectores desfavorecidos en el balance de



**Gráfico 15.** Índices de crecimiento sectorial y del PIB  
(1990=100)



**Fuente:** DANE. Cálculos del OEI-CID.

la primera década de apertura. La reestructuración de la demanda y la producción implicó un ajuste recesivo de la producción en la industria manufacturera por desviación de una parte importante de la demanda hacia las importaciones (García, 2002). En los primeros años de la apertura, este desplazamiento de la demanda, fue compensado parcialmente con el fuerte crecimiento del sector de la construcción, pero dicho efecto atenuador terminó cuando la fase de deterioro de la demanda alcanzó al sector de la construcción.

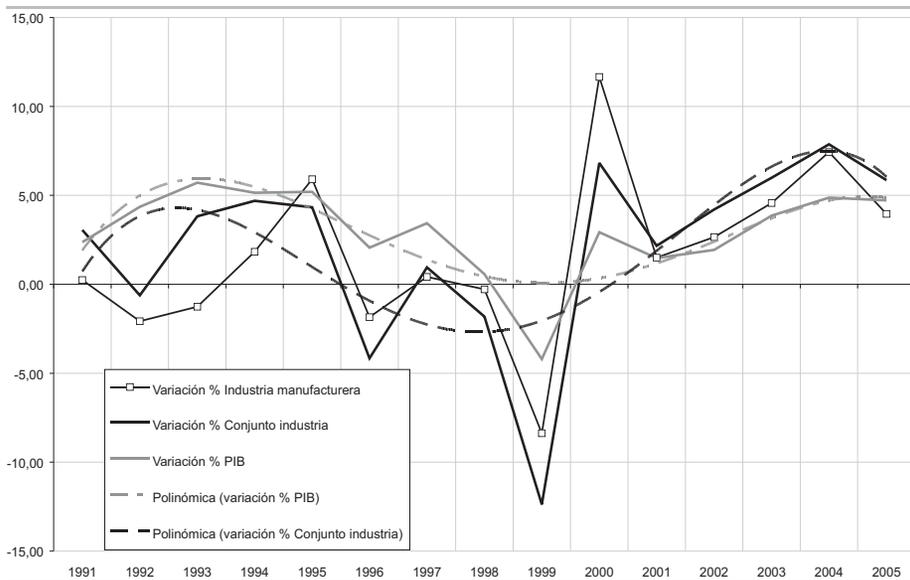
El periodo recesivo de la industria fue un factor importante en la interrupción del auge de la construcción y del gasto espurio que registró la economía hasta mediados de los noventa, dicha interrupción marcó el inicio del ciclo recesivo en 1996. En efecto, el índice declinante de la producción manufacturera repercutió negativamente sobre el sector de la construcción y condujo al quiebre de la ilusión de gasto que se venía efectuando en los primeros años de la apertura con base en la promesa del crecimiento futuro. A mediados de los noventa, los efectos recesivos se ampliaron cuando se unen y refuerzan mutuamente las dos dinámicas recesivas sectoriales en la industria (construcción, manufactura). Entonces la acentuación de la desindustrialización se produce en el contexto de la crisis, cuando la etapa recesiva de las dos actividades industriales se sincroniza a partir de 1996.



A su vez, la fase de recuperación de la economía en la primera mitad de la presente década está asociada con la reactivación de la industria. Desde los años 2000 y 2001, la recuperación manufacturera se debió principalmente al impulso registrado por las exportaciones hacia los países de la CAN y a Venezuela en particular (García, 2002). A partir de 2003 la reactivación industrial estuvo favorecida por la estabilización de la demanda interna, asociada en buena medida a la recuperación de la industria manufacturera, y a la reactivación del mercado de vivienda nueva. La recuperación también se ha beneficiado con el aumento del gasto público en infraestructuras nacionales, regionales y locales (Gráfico 16).

Esta fase de alza, además de la recuperación de la demanda interna ha estado acompañada por el crecimiento del comercio exterior, originado tanto por los altos precios de los *commodities*, como por el crecimiento de las economías y el comercio de manufacturas en las economías andinas principalmente. En el crecimiento reciente el proceso de desindustrialización ha tendido a revertirse en forma gradual, principalmente con base en la recuperación de la demanda interna favorable al crecimiento del conjunto industrial, y esto a pesar del poco avance en diversificación productiva.

**Gráfico 16.** Crecimiento actividades industriales y del PIB  
(Tasas de crecimiento en porcentaje anual)



**Fuente:** DANE. Cálculos del OEI-CID.



De esta forma, la desindustrialización a la que se refieren diversos autores (Bonilla 1998; Garay, director, 1998; Echavarría y Villamizar, 2005), en Colombia no se puede explicar como es usual en economías con un robusto desarrollo moderno, donde resulta de un proceso de consolidación del desarrollo industrial, científico y tecnológico, y en el cual, como consecuencia del aumento de la productividad y la transformación productiva industrial, se puede liberar una parte del trabajo industrial para desplazarlo hacia los servicios modernos, generando un cambio estructural impulsado por los mecanismos de la productividad y el progreso técnico.

Al contrario, la desindustrialización en Colombia obedece más a un problema de bajo desarrollo, reflejo de una limitada modernización productiva, de insuficiencia del esfuerzo de acumulación y de estancamiento de la diversificación en el desarrollo productivo nacional<sup>14</sup> (Cuadro 1). Todo esto refleja un patrón de acumulación marcado por el atraso productivo y técnico en la mayor parte de la estructura productiva del país. En este caso, la desindustrialización es por tanto un resultado, no de exceso sino de falta de desarrollo.

Tal como se ha planteado, desde una perspectiva de demanda, el crecimiento de la economía colombiana sigue dependiendo principalmente del mercado interno. En tal sentido el papel que cumple el comercio exterior ha sido complementario en cuanto crea los mercados adicionales a aquellas actividades con ventajas comparativas respecto a los diversos mercados de destino, permitiendo el aumento de las exportaciones y de los ingresos por dicho concepto. De otro lado, las importaciones siguen siendo necesarias para el desarrollo y modernización de la actividad productiva. La relación con el crecimiento se da en cuanto posibilita respuestas concretas al proceso de acumulación mediante la renovación y ampliación del equipo de capital, y mediante la provisión regular de bienes intermedios.

El comercio exterior ha crecido, pero sin crear impulsos de demanda adicionales en razón a la tendencia al déficit comercial. Por esto el impacto sobre el crecimiento queda limitado a los efectos que el comercio exterior produce en cuanto viabiliza la ampliación de la inversión y de las actividades productivas, no solo para actualizar y modernizar la estructura productiva existente, sino para la creación de nuevas bases de crecimiento y diversificación económica. Sin embargo, este tipo de efectos queda supeditado a las decisiones sobre el uso del excedente y su incidencia en la acumulación de capital.

---

<sup>14</sup> Desde los años setenta la industria colombiana está atrapada en la etapa joven de su desarrollo, carente de diversificación y de escalamiento productivo y tecnológico. Por esto se ha sostenido la hipótesis de una crisis estructural de la industrialización (García, 2005).

**Cuadro 1.** Participación industrial en el PIB (en porcentajes)

Años	Industria manufacturera	Construcción	Conjunto industria
1990	18,04	5,86	27,37
1991	17,67	6,39	27,55
1992	16,58	6,57	26,24
1993	15,49	7,11	25,77
1994	15,00	7,45	25,66
1995	15,10	7,21	25,45
1996	14,52	6,15	23,90
1997	14,10	6,08	23,32
1998	13,98	5,61	22,77
1999	13,37	4,27	20,83
2000	14,50	3,99	21,61
2001	14,51	4,08	21,76
2002	14,61	4,50	22,25
2003	14,71	4,91	22,70
2004	15,07	5,26	23,35
2005	14,96	5,61	23,60

**Fuente:** DANE Cuentas nacionales. Cálculos OEI-CID.

De esta forma, el crecimiento del comercio exterior de los últimos años, además de aumentar los ingresos y la capacidad de demanda externa, también ha permitido elevar la demanda de importaciones en renovación, modernización y ampliación de insumos del sistema productivo. La relación con el crecimiento se ha dado por medio de incentivos favorables al aumento de la inversión, al facilitar el incremento de las importaciones tanto de bienes de capital como de bienes intermedios.

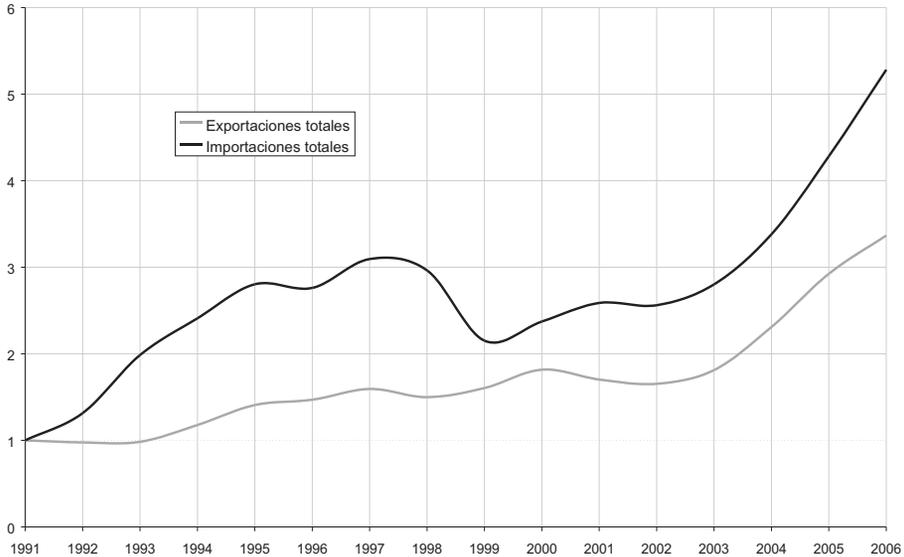
## B. TENDENCIAS Y EVOLUCIÓN RECIENTE DEL COMERCIO EXTERIOR

### 1. La aceleración de las exportaciones: un crecimiento frágil

En los primeros años de la apertura hasta el año 2002 las exportaciones registraron una tendencia de bajo crecimiento en medio de fluctuaciones de corto plazo en los años de transición de siglo (Gráfico 17). De hecho se aprecia un



**Gráfico 17.** Índices del comercio exterior 1991-2006 (1991=1)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.

crecimiento frágil hasta el año 1997, que contrasta con el fuerte crecimiento de las importaciones en la primera etapa de vigencia de la apertura hasta 1998. En los años siguientes, las exportaciones debieron enfrentar las dificultades provenientes de la recesión en los países andinos a finales de los noventa, de la recesión en la economía estadounidense en 2001-2002 y de la crisis política que lesionó el comercio bilateral en 2002 con Venezuela. Estos escenarios externos en los principales mercados del comercio colombiano, a pesar de la devaluación del peso, generaron choques negativos sobre las exportaciones del país.

Luego de la contracción de las exportaciones en 2001 y 2002, en los años posteriores se registra un fuerte incremento que conduce a que los ingresos por este concepto más que se dupliquen en un lapso de cuatro años (2003 a 2006). Este fuerte crecimiento contrasta con el registrado en los años 1990, cuando los ingresos de las exportaciones solo pudieron duplicarse en un lapso de nueve años.

En perspectiva, el optimismo oficial de los últimos años está sustentado en la consideración que el mercado estadounidense mediante el TLC creará un contexto adecuado para sostener el dinamismo exportador colombiano,



abriendo un nuevo potencial de crecimiento del lado de la demanda. Lo sería solamente si además de garantizar el acceso a dicho mercado, en condiciones similares a las de otros países latinoamericanos con canastas de exportación similares, la economía colombiana da prueba de una productividad y capacidad competitiva superior frente a dichos países.

Sin embargo, a largo plazo se puede transformar en desilusión, cuando los otros temas negociados, diferentes al acceso a mercados, tales como la seguridad jurídica de la protección a la propiedad intelectual y a las inversiones, las cláusulas de trato nacional y de compras públicas, comiencen a producir todos sus efectos, frenando las posibilidades de diversificación y transformación productiva, estrechando los mercados a la producción nacional.

De otra parte, el crecimiento observado de las exportaciones es insostenible en razón a que las reservas de petróleo están en la etapa de agotamiento y son poco probables nuevas alzas en los precios de los productos primarios. A esto se suma la nueva etapa de receso en la economía de Estados Unidos, lo que en la práctica limitará la expansión de los ingresos por exportaciones tanto primarias como industriales. En el caso de las exportaciones no tradicionales, al receso estadounidense se añade el viraje en la política comercial en Venezuela, que abre rápidamente su mercado a los exportadores del MERCOSUR, en especial, a Brasil, y con su retiro de la CAN puede cerrar un mercado importante de las manufacturas nacionales.

Por tanto, con base en la inercia del desarrollo productivo vigente y sin esfuerzos contundentes de diversificación y escalamiento productivo hacia la construcción de nuevas ventajas competitivas a base de productividad, desarrollo productivo y técnico, las perspectivas del crecimiento exportador del país no parecen sostenibles, pues el escenario muy favorable de su crecimiento ha sido coyuntural y tiende a desvanecerse.

Para observar el comportamiento que han tenido las exportaciones colombianas en los últimos años se distinguen tres aspectos: en primer lugar, se hace referencia a la importancia de las exportaciones según el tipo de productos y su relación con el dinamismo general que registran las exportaciones. Este análisis se realiza con el objetivo de establecer si existe alguna tendencia que se destaque en cuanto a evolución y transformación del patrón de inserción de la economía colombiana. En segundo lugar, se estudia la importancia que representan las diferentes zonas y países como mercados para las exportaciones colombianas según los tipos de productos. Este examen permite señalar la importancia de cada área comercial o país para los grandes tipos de bienes de exportación del país y sirve para identificar las diferencias existentes en cuanto al patrón comercial con cada zona o país. Por



último, se examina la estructura del comercio por tipos de productos para las principales áreas comerciales y países seleccionados.

## 2. Inserción exterior en la apertura: persiste el patrón primario exportador

Varias tendencias presentaron las exportaciones colombianas en el periodo de apertura que se inicia en 1991. Ellas evidencian la configuración de nuevas condiciones tanto en el caso de los productos tradicionales y otros primarios, como en el de productos con transformación industrial. No obstante que las exportaciones de manufacturas crecen, el nuevo contexto de la economía colombiana ha tendido a reforzar y perpetuar las ventajas comparativas de los recursos naturales, en asociación con mano de obra de bajo costo, o con algunas dosis de progreso técnico (Gráfico 18).

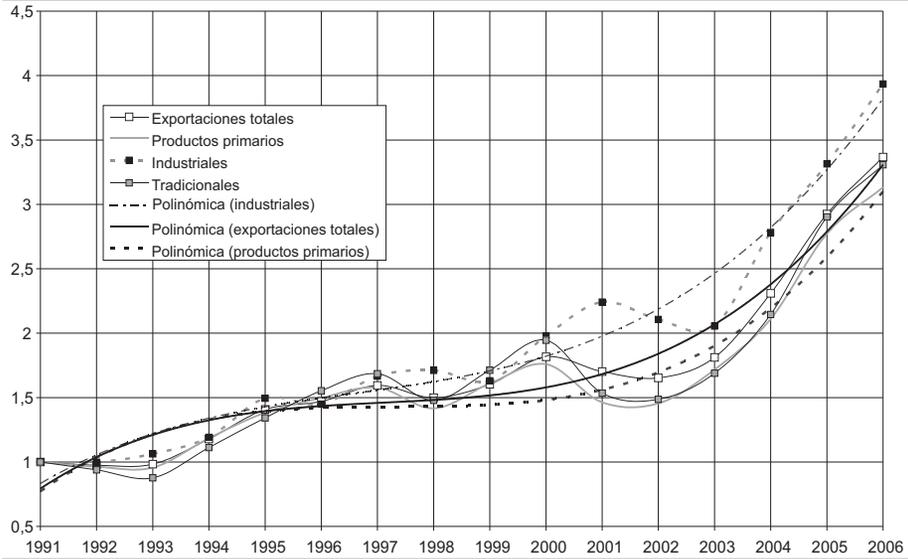
En la década del noventa en medio de fluctuaciones los diferentes renglones de exportación registraron un crecimiento moderado hasta 1998. A pesar del aumento del comercio de manufacturas industriales, en el comercio del país han seguido pesando de manera significativa los productos primarios tradicionales. En este punto, la prioridad de los distintos gobiernos ha sido la política fácil de propiciar la economía de rentas y regalías, de la minería petrolífera y carbonífera de exportación, y por último se le ha dado prioridad a la cadena de biocombustibles.

Un hecho que sobresale en el caso de las exportaciones tradicionales, es el fin de la fase expansiva de la economía cafetera y de su predominio como principal renglón de exportación. La dificultad en la economía cafetera en los noventa se debió al fin del pacto de cuotas y estuvo agravada por la caída de los precios y por la reestructuración del mercado cafetero mundial (Bates, 1999; Aguilar, 2003).

En todo el periodo de la apertura, el aumento de los ingresos de las exportaciones primarias está influenciado por el crecimiento que registraron las exportaciones de petróleo (Gráfico 19). Este renglón creció por el aumento de las reservas a comienzos de los noventa y desde 1999 se ha visto favorecido por los altos precios del crudo en los mercados internacionales. Los precios del petróleo a su vez, se han beneficiado por las tensiones internacionales relacionadas con los países petroleros del Oriente Medio, los mecanismos de regulación de la producción adoptada por la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), y el crecimiento de la economía mundial y, en particular, de las economías asiáticas, jalonadas ahora por el crecimiento chino.

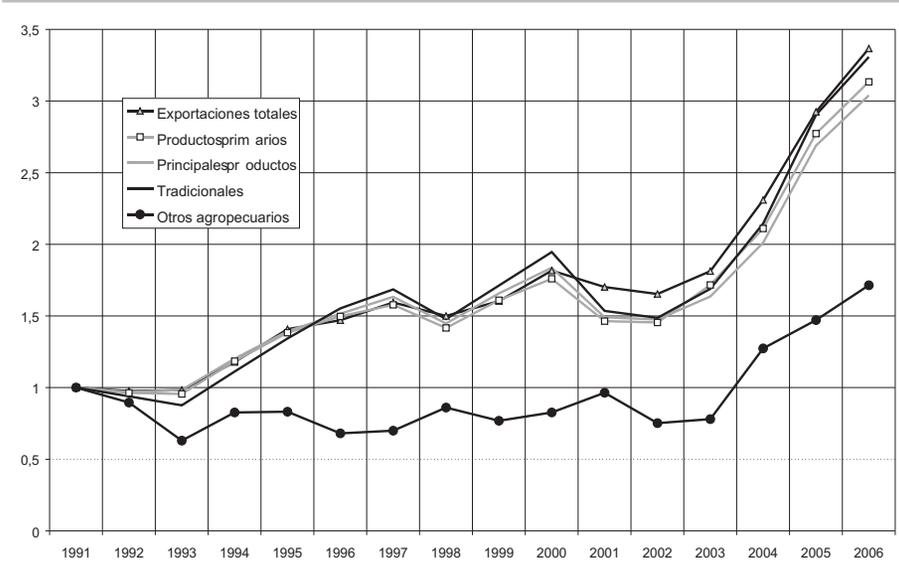


**Gráfico 18.** Índices de exportaciones por tipos de productos y totales (1991 = 1)



**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.

**Gráfico 19.** Índices de exportaciones primarias (1991 = 1)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.



Así, mientras la caída de las exportaciones tradicionales que se presenta en 1998 responde de manera significativa a la caída simultánea de los precios del petróleo, como consecuencia de la crisis asiática, y del café, por los desequilibrios en el mercado internacional del grano. El descenso registrado de nuevo en 2001-2002 obedece principalmente a la contracción de la demanda de petróleo por causa de la recesión en Estados Unidos, al tiempo que continúa el ciclo de bajos precios del café.

En todo el periodo de la apertura es acentuado el peso que sobre la evolución de los ingresos externos presentan las exportaciones primarias (tradicionales). De una cierta manera esto puede entenderse como el predominio productivo y del comercio sesgado hacia la riqueza natural del país, y la persistencia de un patrón primario exportador reflejo, a su vez, del bajo dinamismo de la estructura productiva en términos de diversificación y articulación a los mercados externos.

En los últimos años, el crecimiento de los ingresos por exportaciones tradicionales, en los casos del café y el petróleo, se explica principalmente por los precios altos en los mercados internacionales. En el caso del carbón, además de los precios también han aumentado los volúmenes exportados. Para los principales productos de exportación del país, incluidos flores y banano, los países de la Tríada son los principales compradores: en el caso del café los mercados importantes son los de Estados Unidos, Unión Europea (UE) y Japón, mientras que los mercados más importantes para el petróleo son Estados Unidos y Puerto Rico.

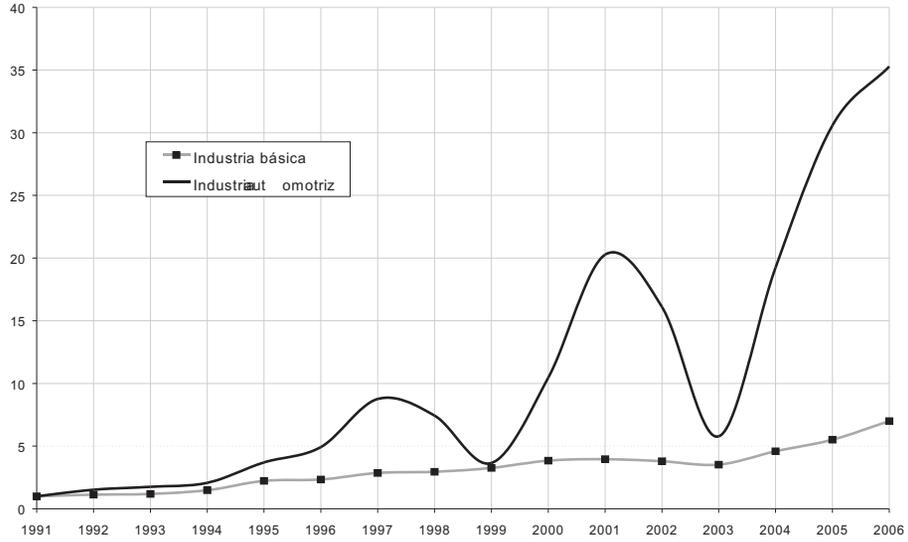
Dentro de las exportaciones primarias se ha venido produciendo otro cambio significativo en cuanto se aprecia una creciente importancia de otros productos mineros distintos a los tradicionales, los cuales han crecido a tasas en promedio muy superiores al resto de los renglones. Por otro lado, las exportaciones de otros agropecuarios diferentes a los tradicionales prácticamente estuvieron estancadas hasta el año 2003.

### 3. Las exportaciones industriales crecen y amplían sus salidas regionales

En el periodo inicial de la apertura, las condiciones desfavorables originadas en la reevaluación de la tasa de cambio no fueron impedimento para el avance gradual de las exportaciones industriales, las cuales progresaron ayudadas principalmente por los escenarios de integración en la CAN, en el G3, por la reducción unilateral de barreras al comercio en la región y las preferencias arancelarias del ATPA (Ley de preferencias arancelarias andinas, gobierno de Estados Unidos) (gráficos 20a y 20b).

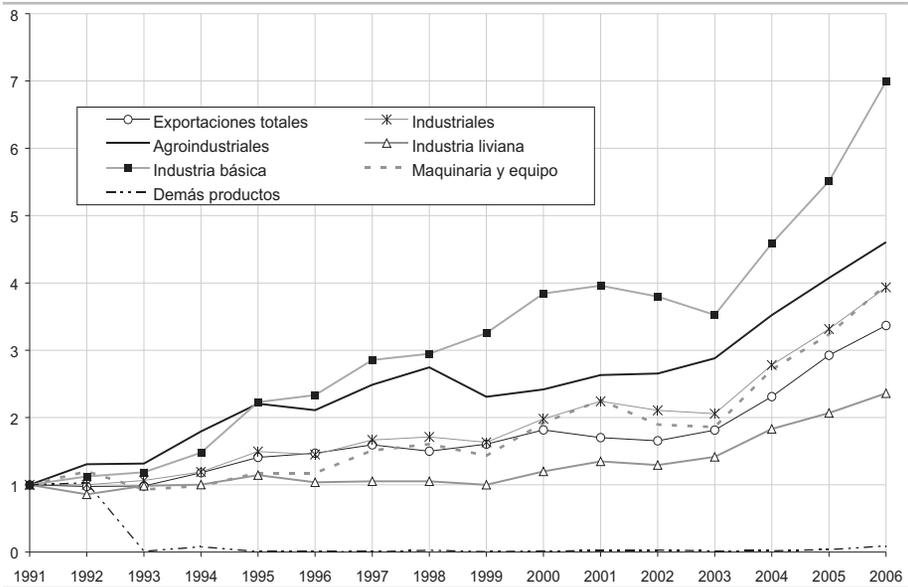


**Gráfico 20a.** Índices de exportaciones industriales (1991=1)



**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.

**Gráfico 20b.** Índices de exportaciones industriales (1991 = 1)



**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.



A partir del año 2000 se registra una aceleración del crecimiento de las exportaciones industriales, y como se muestra más adelante, dichas exportaciones corresponden principalmente a producciones intensivas en mano de obra y en recursos naturales.

Dentro de los renglones más dinámicos en las exportaciones industriales durante el último periodo aparecen la industria básica, la agroindustria y la industria automotriz. En primer término, la industria básica, es el sector que más ha contribuido a dicho crecimiento en términos absolutos, debido a que se destaca como uno de los principales renglones de las exportaciones de manufacturas y se ha venido consolidando como el principal renglón industrial en las exportaciones hacia los mercados de mayor importancia para el comercio colombiano, a saber, Estados Unidos y la CAN.

Las exportaciones industriales, que más han crecido en todo el periodo son las de la industria automotriz. Los mercados ejes de estas exportaciones son los andinos, en especial, los de Venezuela y Ecuador. La internacionalización de esta industria se ha visto favorecida por la política comercial del sector dentro del área andina<sup>15</sup>.

Los productos agroindustriales se presentan como otro de los renglones dinámicos, y se trata principalmente de productos que se exportan al mercado europeo.

Entre los renglones de las exportaciones que han tenido un crecimiento menor a los sectores dinámicos antes mencionados, aparecen la industria liviana y maquinaria y equipo. En el caso de la industria liviana, el bajo crecimiento se explica por la pérdida de competitividad en los mercados de Estados Unidos y de la UE, donde a pesar de contar con preferencias arancelarias estos productos no resultan competitivos debido en parte a la ausencia de incrementos de productividad y también a la revaluación de la tasa de cambio, variable crucial para este tipo de exportaciones. Además en el mercado norteamericano, al igual de lo que ocurre con México, la producción China de bajo costo en este tipo de industrias tiende a estrechar el mercado a los competidores de la región.

En el caso de la maquinaria y equipo, los principales mercados de esta industria están en la CAN. Se trata de una industria con poco desarrollo, donde además de la competitividad precio desfavorable de la tasa de cambio, se registra un bajo perfil tecnológico y productivo en el país. Esta situación es indicativa

---

<sup>15</sup> El convenio de complementación industrial del sector automotor en el marco de la CAN, fue firmado por Colombia, Ecuador y Venezuela en 1993, ampliado en mayo de 1994 y actualizado en septiembre de 1999.

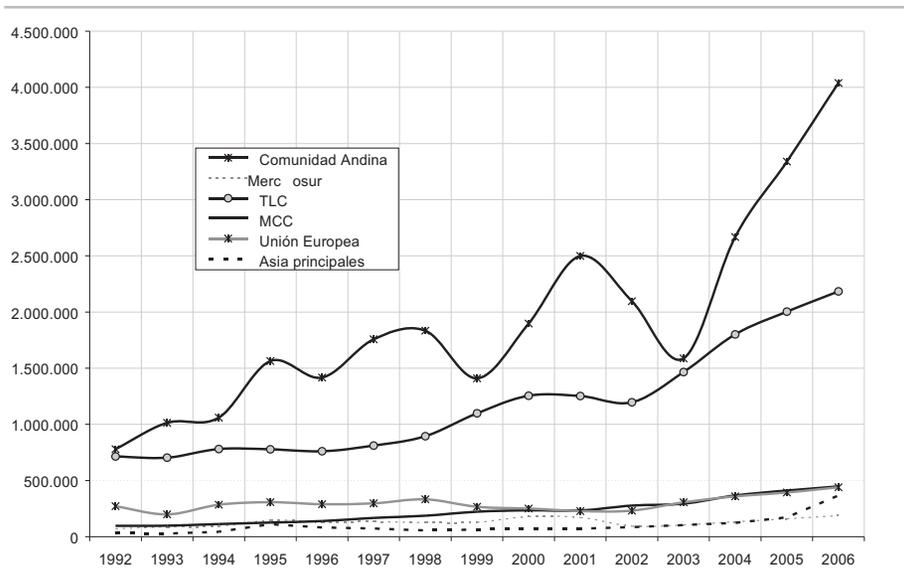


del poco avance de la estructura productiva en este sector, frente al desarrollo requerido para la consolidación del mismo como uno de los ejes para impulsar el crecimiento en el futuro. Por esto, si bien esta industria, a pesar de la competencia de las importaciones, no se contrae del todo, su desempeño sigue estando limitado a una gama de productos estándar, con poca complejidad industrial y técnica, y con amplio mercado en la economía nacional.

Después de 2002 las exportaciones industriales han tendido a crecer más rápido que las tradicionales, y esto a pesar de la tendencia hacia la revaluación del peso. Los principales mercados para las exportaciones industriales están en los países de la CAN y en Estados Unidos (Gráfico 21a). Los renglones más importantes de las exportaciones de manufacturas son las industrias básicas y de productos agroindustriales. En los últimos años, las exportaciones industriales que más han crecido en términos relativos, son las de la industria automotriz, pero también son las exportaciones más volátiles e inestables a largo plazo.

En cuanto a las exportaciones de productos industriales hacia los países industrializados, éstas se concentran principalmente en productos con insumos agrícolas o mineros, intensivos en recursos naturales y de bajos salarios, en general con bajo contenido tecnológico.

**Gráfico 21a.** Exportaciones industriales colombianas por zonas (Miles de dólares)

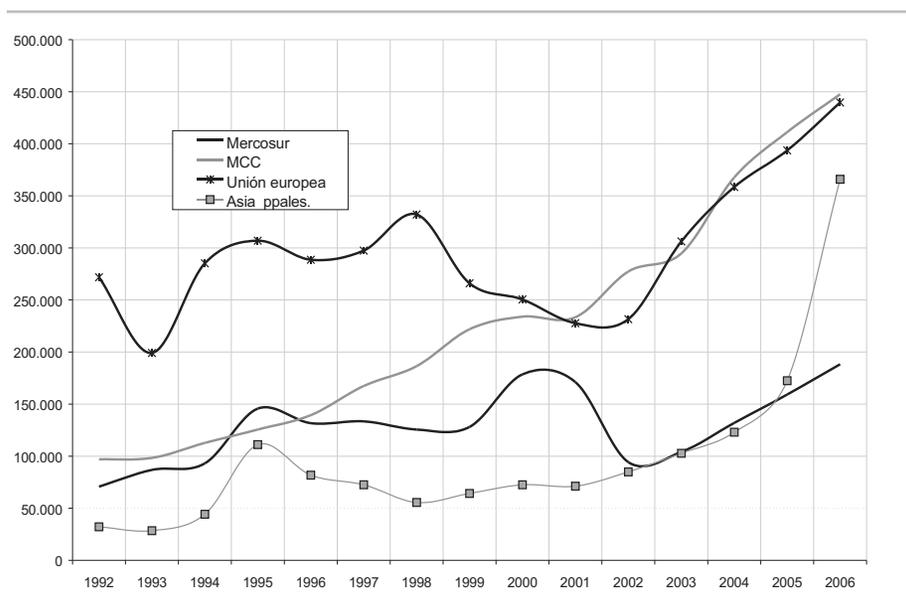


Fuente: DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.



Otros mercados significativos pero de menor importancia para las exportaciones industriales, en un rango entre 5 y 7% del total de este tipo de exportaciones, son los de México, UE, Asia, Mercado Común Centro Americano (MCCA) y MERCOSUR (Gráfico 21b).

**Gráfico 21b.** Exportaciones industriales colombianas por zonas  
(Miles de dólares)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

#### 4. Heterogeneidad de los patrones de inserción exterior

Conviene primero advertir que el patrón comercial de las exportaciones no es homogéneo frente a las distintas zonas de comercio y refleja el desigual grado de desarrollo de cada zona en relación con la economía colombiana. A continuación se desarrolla esta distinción de los patrones diversos de inserción exterior.

En la década de los noventa, el aumento de las exportaciones se basó tanto en el crecimiento de los productos tradicionales y otros de origen primario, como de las manufacturas. En dicho periodo no se aprecia una tendencia a evolucionar el patrón de inserción basado en las exportaciones tradicionales, el cual ha tendido a estabilizarse, con un predominio de los productos primarios



superior al (60%). En dicho periodo se destaca también el crecimiento que mantuvieron las exportaciones industriales a pesar de las condiciones poco favorables de la apertura con revaluación del tipo de cambio.

En el caso de las exportaciones primarias y, en particular, las tradicionales el mercado más importante es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en especial, el mercado estadounidense al cual se dirigen cerca del 55% de las exportaciones primarias y tradicionales. En este tipo de exportaciones los mercados de la Unión Europea representan actualmente entre 19 y 20% mientras que los mercados de América Latina y Asia siguen en orden de importancia en dichas exportaciones. De esta forma, la mayor importancia para las exportaciones primarias y tradicionales estaría dada por los mercados de TLCAN, la Unión Europea, los mercados asiáticos y andinos. Los demás mercados latinoamericanos tienen poca importancia para este tipo de exportaciones.

Por su parte, las exportaciones industriales han tenido un crecimiento promedio superior a las exportaciones primarias, esta dinámica se verifica incluso en los últimos años, cuando los precios de los productos tradicionales han estado favorecidos por la reactivación del crecimiento en las principales zonas de la economía internacional.

De manera diferente en el caso de las exportaciones industriales los mercados más importantes son los de la CAN (Venezuela), el TLCAN (Estados Unidos) y luego tendrían una importancia menor el mercado mexicano, el MCCA y la Unión Europea. Quedarían con un rango de importancia inferior los mercados de Asia, Chile y MERCOSUR, representando cada uno entre 2 y 3% de las exportaciones industriales (Cuadro 2).

De acuerdo con la evolución observada, el crecimiento de las exportaciones industriales se ha favorecido de una parte por el aumento de las exportaciones a la CAN, Venezuela y Ecuador principalmente, y también a los mercados del TLCAN, en particular, a Estados Unidos, en el marco de las preferencias andinas, y a México, en el marco del G3. Esto significa que el comportamiento de las exportaciones industriales, además de la competitividad relativa y de la tasa de cambio, depende también de los ciclos que presentan las economías andinas y las del TLCAN, pues estas dos zonas reciben cerca del 78% de las exportaciones industriales del país.

La composición del comercio que se acaba de describir muestra que el patrón de inserción de la economía colombiana en los mercados externos no es homogéneo y varía de manera significativa de acuerdo con el grado de desarrollo de cada país o área comercial.



**Cuadro 2. Exportaciones por zonas y principales países**

Zonas-países	Exportaciones promedio del periodo		Parte de exportaciones total y por tipo de bien		Parte de exportaciones por país o zona	
	2000-2003	2004-2006	2000-2003	2004-2006	2000-2003	2004-2006
	Miles de dólares		Porcentajes del total producto		Porcentajes por país-zona	
<b>Total</b>	12.648.061	20.789.914	100,00	100,00		
Primarias	7.765.329	12.933.382	61,40	62,21	61,40	62,21
Tradicionales	5.942.137	9.951.500	46,98	47,87	46,98	47,87
Industriales	4.881.522	7.853.565	38,60	37,78	38,60	37,78
<b>Comunidad Andina</b>	2.301.866	4.040.578	18,20	19,44		
Primarias	282.065	692.122	3,63	5,35	12,25	17,13
Tradicionales	107.946	220.291	1,82	2,21	4,69	5,45
Industriales	2.019.742	3.348.437	41,38	42,64	87,74	82,87
<b>Venezuela</b>	1.218.225	2.142.126	9,63	10,30		
Primarias	130.279	338.207	1,68	2,61	10,69	15,79
Tradicionales	11.027	13.529	0,19	0,14	0,91	0,63
Industriales	1.087.903	1.803.914	22,29	22,97	89,30	84,21
<b>MERCOSUR</b>	205.010	211.505	1,62	1,02		
Primarias	67.997	51.694	0,88	0,40	33,17	24,44
Tradicionales	64.905	49.258	1,09	0,49	31,66	23,29
Industriales	137.009	159.785	2,81	2,03	66,83	75,55
<b>Chile</b>	181.336	269.966	1,43	1,30		
Primarias	19.085	43.944	0,25	0,34	10,52	16,28
Tradicionales	16.861	43.160	0,28	0,43	9,30	15,99
Industriales	162.230	226.022	3,32	2,88	89,46	83,72
<b>México (hace parte de TLC)</b>	291.022	572.734	2,30	2,75		
Primarias	24.056	130.130	0,31	1,01	8,27	22,72
Tradicionales	20.983	128.422	0,35	1,29	7,21	22,42
Industriales	266.936	442.466	5,47	5,63	91,72	77,26
<b>TLCAN</b>	6.129.765	9.062.914	48,46	43,59		
Primarias	4.836.611	7.065.361	62,28	54,63	78,90	77,96
Tradicionales	3.804.474	5.552.368	64,03	55,79	62,07	61,26
Industriales	1.292.329	1.995.955	26,47	25,41	21,08	22,02
<b>Estados Unidos</b>	5.680.568	8.247.016	44,91	39,67		
Primarias	4.686.058	6.737.776	60,35	52,10	82,49	81,70
Tradicionales	3.674.614	5.248.319	61,84	52,74	64,69	63,64
Industriales	993.715	1.507.783	20,36	19,20	17,49	18,28
<b>MCC</b>	305.026	476.648	2,41	2,29		
Primarias	45.157	67.753	0,58	0,52	14,80	14,21
Tradicionales	35.706	59.302	0,60	0,60	11,71	12,44
Industriales	259.860	408.831	5,32	5,21	85,19	85,77
<b>Unión Europea</b>	1.784.523	2.836.189	14,11	13,64		
Primarias	1.530.423	2.438.331	19,71	18,85	85,76	85,97
Tradicionales	1.159.289	1.951.253	19,51	19,61	64,96	68,80
Industriales	254.011	397.250	5,20	5,06	14,23	14,01
<b>Total Asia</b>	369.344	872.400	2,92	4,20		
Primarias	286.475	651.961	3,69	5,04	77,56	74,73
Tradicionales	237.680	606.300	4,00	6,09	64,35	69,50
Industriales	82.861	220.439	1,70	2,81	22,43	25,27

**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.



Con las zonas en las que se localizan los países más desarrollados como en el caso de la Unión Europea, Estados Unidos o Japón el patrón comercial presenta una fuerte orientación hacia las exportaciones primarias (tradicionales). En dichos mercados incluidos los NIC (nuevos países industrializados de Asia) los productos primarios pueden representar más del 80% del valor de las exportaciones para cada una de dichas zonas o países.

De forma diferente al comercio con países desarrollados, en las áreas o países con una capacidad productiva similar o inferior a la de la economía colombiana, como en el caso de Chile, la CAN, Venezuela, el MCCA y el Caribe, las exportaciones primarias representan una participación inferior a 18% de las exportaciones realizadas a cada mercado. Una situación cercana ocurre en los casos del MERCOSUR y México donde las exportaciones primarias se sitúan en un promedio entre 22 y 25%.

La tendencia del comercio en las exportaciones de productos industriales encuentra los mercados más importantes en Latinoamérica. Este tipo de productos representan la mayor parte de la estructura de las exportaciones hacia la CAN, y los otros mercados latinoamericanos, donde los productos industriales representan entre 75 y 85% del valor de las exportaciones para cada zona o país considerado. La canasta de productos por ramas de origen de los productos exportado es más diversificada en razón a las condiciones de desarrollo cercano con la mayoría de países de la región.

En el caso de los países industrializados el mercado más importante para las exportaciones industriales, por su localización y las ventajas comparativas en costos laborales y determinados recursos naturales es el mercado estadounidense el cual demanda cerca del 20% de las exportaciones industriales. Este tipo de productos representan en dicho mercado 18% de las exportaciones colombianas. El mercado de la Unión Europea en el cual las exportaciones industriales habían alcanzado cierta importancia, las exportaciones industriales han venido retrocediendo. A comienzos de la apertura representaba cerca del 10% de las exportaciones industriales y esta participación se ha reducido al 5% en los últimos años.

Por otra parte, los mercados asiáticos siguen siendo de menor importancia tanto para las exportaciones primarias y tradicionales, entre 5 y 6% del total, como para las exportaciones industriales, 2,8% en promedio los últimos años.

Aunque el crecimiento de las exportaciones por tipos de productos registra una tendencia similar en los últimos años éste no es el mismo cuando se observa el comercio por zonas o países. El comercio de exportación ha registrado una mayor concentración en el continente americano (Estados Unidos, CAN,



MCCA, México y Chile) y se ha perdido dinamismo en las exportaciones a la Unión Europea y Japón.

Mientras en los mercados de países desarrollados, permanece el patrón de inserción basado principalmente en los renglones tradicionales primarios, los mercados donde más han crecido las exportaciones de manufacturas han sido los andinos y el venezolano. Por su parte, el mercado estadounidense además de demandar productos primarios es importante para las manufacturas livianas, como agroindustria y confecciones. Después de la CAN, los mercados más importantes para las exportaciones industriales son los de México, MCCA y Chile. Tanto los mercados del Asia como MERCOSUR son en la actualidad de menor importancia para las exportaciones colombianas.

### 5. Las tendencias estructurales de las importaciones se mantienen

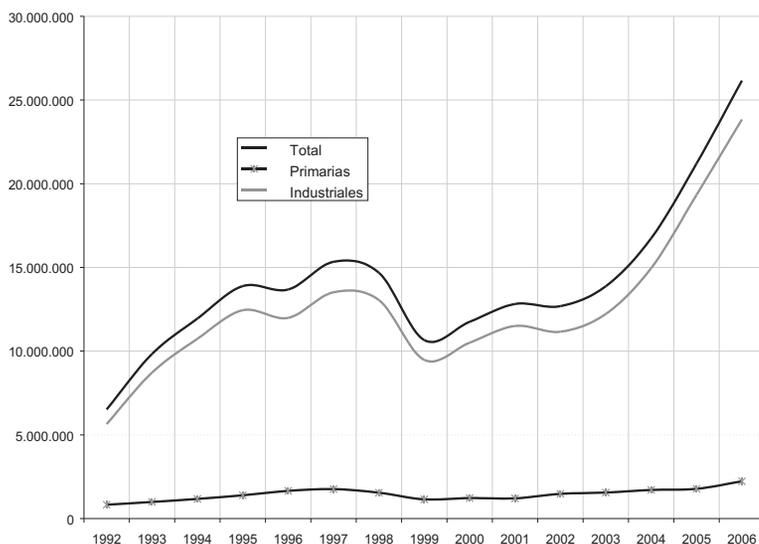
Una característica de la economía colombiana consiste en que las actividades productivas para su funcionamiento presentan una estrecha relación con la demanda de importaciones tanto en bienes de capital como intermedios de origen industrial (semimanufacturas principalmente). Existe en este aspecto un condicionante estructural del patrón de demanda de importaciones relacionado con el bajo desarrollo del sistema productivo nacional. Este condicionante, en periodos de restricción exterior puede convertirse en un obstáculo para el crecimiento.

Debido al limitado cubrimiento de las formas modernas de producción, tanto los patrones de producción como de consumo están muy condicionados por los mecanismos imitativos propios de una capacidad productiva y de innovación limitadas, alimentando una cultura de producción y consumo dependiente. Existe una orientación tanto en el sistema de producción, como en el consumo de los estratos de altos ingresos, a seguir de manera ingenua y subalterna estándares determinados por el desarrollo productivo y técnico del centro capitalista, los cuales generan una fuerte presión de demanda por importaciones. Esta situación revela bien la realidad del capitalismo periférico existente en la economía colombiana, la cual presenta una demanda de importaciones concentrada en productos de origen industrial con distinto grado de elaboración y terminación (gráficos 22a y 22b).

Un prejuicio de la apertura consistió en creer que el mercado y los precios iban a estimular automáticamente la acumulación de capital y el desarrollo productivo necesario para mejorar las condiciones de la inserción internacional. Por tanto, llevó a suponer que la liberalización bastaba para crear los incentivos suficientes para la inversión en los sectores transables. Este comportamiento en

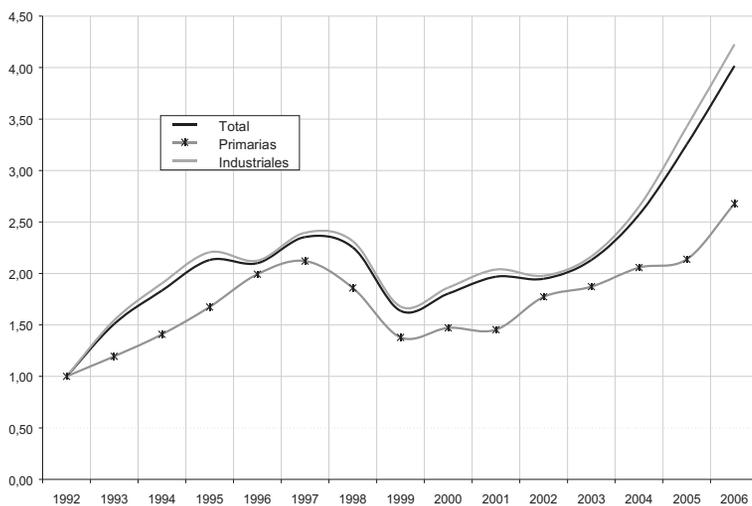


**Gráfico 22a.** Importaciones totales y por tipos de productos  
(Miles de dólares)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Gráfico 22b.** Índices de importaciones totales y por tipos de productos  
(1992=1)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos OEI-CID.



cierta forma se dio en las industrias formadas previamente, en tanto creó la necesidad de la modernización empresarial y técnica. Estos esfuerzos han sido predominantemente defensivos para preservar la posición previa alcanzada por las empresas, pero poco se avanzó en crear nuevas bases de diversificación y crecimiento industrial.

Esta situación tendió a acentuarse con la apertura y ante el déficit comercial, su sostenibilidad quedó condicionada principalmente por la disponibilidad de divisas en el mercado de cambios, a su vez, sostenido en buena parte de la apertura por los ingresos de capital y por el aumento de las remesas de los emigrantes económicos, principalmente después de 1999.

Con la apertura, al levantar la restricción que había frenado las importaciones a lo largo de los años ochenta se produjo un fuerte estímulo para su ampliación. En el tiempo que lleva la apertura comercial y financiera, las importaciones han tenido tres etapas: la primera, entre 1993 y 1997, fue de un crecimiento desmedido y estuvo asociada a la doble euforia de la apertura y del gasto interno. La segunda, entre 1998 y 2002, fue de contracción y estuvo relacionada con el periodo de receso y bajo crecimiento de la economía, y la última, en los años posteriores, retorna el fuerte crecimiento, pero en esta ocasión ha mantenido la consistencia con el aumento de los ingresos por exportaciones.

En efecto, las importaciones registraron un fuerte crecimiento en los primeros años de la apertura, cuando recibieron los estímulos de la disminución de las restricciones comerciales, de la revaluación del peso y del aumento de los niveles de gasto en la economía. Este crecimiento afrontó un primer freno en la desaceleración de la economía en 1996, antes de encontrar su nivel máximo en 1997. Esta fase se cierra con la caída de las importaciones en los dos años siguientes.

El segundo periodo está definido por la caída de las importaciones y su lenta recuperación, restringida por la contracción de la demanda interna hasta 2002. En este periodo la demanda de importaciones estuvo limitada por la contracción y la lenta recuperación del mercado nacional. Además de la demanda asociada a la estabilización de la economía, las importaciones estuvieron frenadas por el incentivo negativo de la tasa de cambio, que registró una fuerte devaluación entre 1998 y 2002.

Entre 2003 y 2006, se registra de nuevo un fuerte aumento de las importaciones, estimuladas esta vez por la recuperación de la demanda en la economía, el dinamismo de las exportaciones y una nueva fase de revaluación del peso, propiciada también por el aumento de la oferta en el mercado de divisas, proveniente de los altos flujos de capital y de remesas.



El comercio en el periodo de apertura, ha tendido a mantener y diversificar las zonas de provisión de las importaciones. Estados Unidos es el principal origen de las importaciones industriales seguido por ALADI, la UE y las principales economías del Este de Asia, donde aumentan en importancia los países recientemente industrializados (PRI) y China, mientras disminuye en el caso de Japón. La preponderancia de estas regiones como origen de la mayor parte de las importaciones del país, refleja la permanencia y ampliación de la brecha tecnológica. En orden de importancia entre los países y zonas de integración latinoamericanos se destacan: la CAN, MERCOSUR y México.

Al apreciar el comportamiento de las importaciones en el periodo que lleva la apertura, se encuentra que se ha acrecentado, tanto en términos absolutos como relativos la demanda de importaciones de productos industriales. Por países y áreas de comercio, los principales proveedores para las importaciones industriales con demandas inelásticas a los precios son en su orden, los avanzados (Estados Unidos, UE, Japón), mientras en el caso de productos con alta elasticidad ingreso, son Estados Unidos, Japón y los NIC (Cuadro 3).

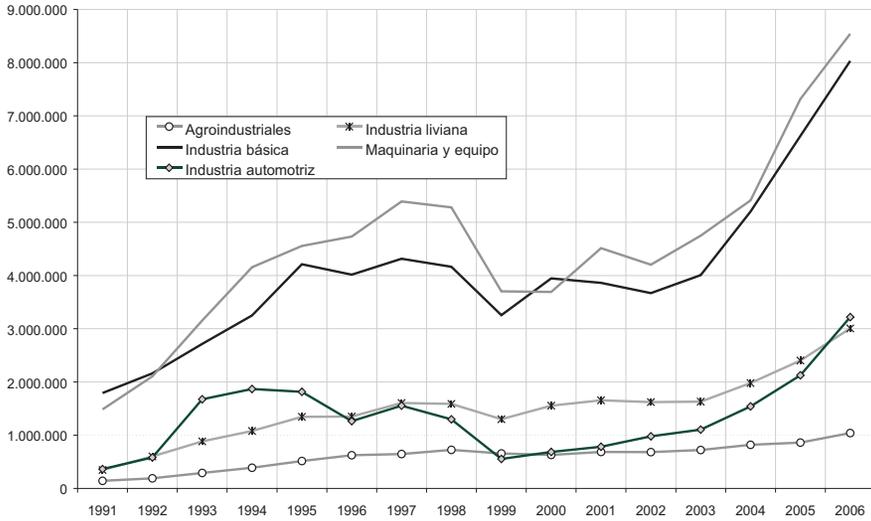
En relación con las importaciones industriales, los renglones que pesan más estructuralmente y a largo plazo son los de maquinaria y equipo e industria básica. Siguen en orden las importaciones de industria liviana, seguidas por las de bienes de la industria automotriz y finalmente los productos agroindustriales (gráficos 23a y 23b).

Contrario a lo que se esperaba durante la apertura, la inversión y el mejoramiento de la capacidad productiva no han sido la mayor fuente de demanda de importaciones. Paradójicamente, las importaciones que han crecido más en términos relativos han sido las que corresponden a las ramas agroindustriales y livianas, y del sector automotriz, más relacionadas con el consumo. Este último sector, dadas sus características, ha presentado fuertes variaciones debido a la alta sensibilidad a las tendencias de la demanda en la economía y a los mecanismos financieros. Los renglones que menos crecimiento han registrado son justamente los asociados con la actividad productiva, que a su vez generan las mayores demandas absolutas por importaciones.

En la mayoría de los renglones industriales que se importan la tendencia de largo plazo es a crecer en paralelo con la economía nacional. Pero su crecimiento tiende a ser más rápido que la economía y las exportaciones. El crecimiento de las importaciones se interrumpe e incluso cae en los periodos de crisis como en 1999 y su recuperación depende de la estabilización de la demanda y de la capacidad de pagos de la economía. Así, cuando la economía cae en recesión, la demanda de importaciones se retrae y, de forma especial, en aquellos productos con alta elasticidad ingreso de demanda como en el

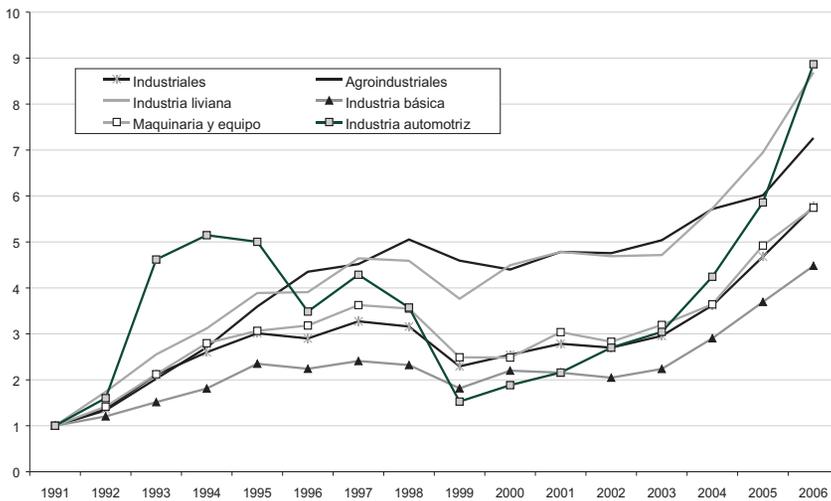


**Gráfico 23a.** Importaciones por tipos de productos industriales  
(Miles de dólares)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

**Gráfico 23b.** Índices de importaciones industriales y por tipos de productos  
(1992=1)



**Fuente:** DANE, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos OEI-CID.

**Cuadro 3.** Importaciones por zonas y principales países

Zonas-países	Importaciones promedio del período		Parte de importaciones total y por tipo de bien		Parte de importaciones por país o zona	
	2000-2003	2004-2006	2000-2003	2004-2006	2000-2003	2004-2006
<b>Total</b>	12.787.172	21.370.484				
Primarias	1.364.141	1.902.708	100,00	100,00	10,67	8,90
Industriales	11.344.728	19.374.558	100,00	100,00	88,72	90,66
<b>Comunidad Andina</b>	1.357.971	2.057.423	10,62	9,63		
Primarias	250.976	235.778	18,40	12,39	0,18	0,11
Industriales	1.106.946	1.821.636	9,76	9,40	0,82	0,89
<b>Venezuela</b>	785.159	1.091.967	6,14	5,11		
Primarias	100.853	98.107	7,39	5,16	0,13	0,09
Industriales	684.278	993.857	6,03	5,13	0,87	0,91
<b>MERCOSUR</b>	761.864	1.515.116	5,96	7,09		
Primarias	67.277	86.468	4,93	4,54	0,09	0,06
Industriales	688.193	1.421.662	6,07	7,34	0,90	0,94
<b>Chile</b>	257.349	415.277	2,01	1,94		
Primarias	65.588	105.688	4,81	5,55	0,25	0,25
Industriales	191.757	309.588	1,69	1,60	0,75	0,75
<b>México (hace parte de TLC)</b>	522.970	963.796	4,09	4,51		
Primarias	16.415	12.606	1,20	0,66	0,03	0,01
Industriales	506.476	951.170	4,46	4,91	0,97	0,99
<b>TLCAN</b>	5.836.596	9.477.582	45,64	44,35		
Primarias	748.168	1.149.565	54,85	60,42	0,13	0,12
Industriales	5.066.546	8.295.290	44,66	42,82	0,87	0,88
<b>Estados Unidos</b>	5.102.245	8.191.604	39,90	38,33		
Primarias	660.516	1.061.000	48,42	55,76	0,13	0,13
Industriales	4.419.932	7.097.899	38,96	36,64	0,87	0,87
<b>MCC</b>	32.696	69.613	0,26	0,33		
Primarias	3.364	17.505	0,25	0,92	0,10	0,25
Industriales	29.309	52.108	0,26	0,27	0,90	0,75
<b>Unión europea</b>	2.016.267	2.916.240	15,77	13,65		
Primarias	95.385	113.051	6,99	5,94	0,05	0,04
Industriales	1.897.975	2.798.190	16,73	14,44	0,94	0,96
<b>Total Asia</b>	1.445.635	3.392.895	11,31	15,88		
Primarias	18.348	32.129	1,34	1,69	0,01	0,01
Industriales	1.137.000	2.403.039	10,02	12,40	0,79	0,71

**Fuente:** Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos del OEI-CID.

caso de los automóviles o los bienes de consumo durable. Esta relación con las fluctuaciones de la demanda de importaciones también se presenta con la maquinaria y equipo, pero está más asociada al comportamiento de las empresas y a sus decisiones de inversión.

Al examinar con detalle el tipo de importaciones y los países o áreas comerciales de origen se encuentra que permanece el patrón de inserción tradicional frente a los mercados de países desarrollados. De estos países y áreas se realizan principalmente las importaciones de media y alta tecnología, donde se



acentúa la brecha técnica y con los cuales la producción colombiana es netamente deficitaria. Igual ocurre con los NIC y recientemente con China con relación a los productos electrónicos, informáticos y de telecomunicaciones.

Las importaciones desde los países de la CAN, en especial desde Venezuela y Ecuador, como también desde México y MERCOSUR son principalmente de industrias, básicas, livianas y de la industria automotriz. Un resultado de la apertura comercial más profunda, con los países de la región se aprecia en que las importaciones que más se han dinamizado durante el último periodo han sido las procedentes de los países latinoamericanas y en especial de la CAN.

Tratándose de las importaciones primarias, las principales áreas para las importaciones de este tipo de productos son el TLCAN, en particular Estados Unidos, y la CAN. Sin embargo, en los últimos años, mientras las importaciones agrícolas de Estados Unidos han seguido creciendo, las importaciones procedentes de la CAN han tendido a decrecer.

## 6. La apertura y el desarrollo productivo: una “agenda” aplazada

Pasada década y media de funcionamiento del modelo neoliberal, como se ha examinado, los alcances en términos de modernización productiva (García, 2005; García y Cárdenas, 2007) y equidad social siguen siendo dudosos, los beneficios de la modernización productiva y de las ganancias de productividad han tendido a concentrarse aún más, en los estratos favorecidos por las asimetrías en el acceso a activos productivos básicos, como el capital, el crédito y el capital humano (CID, 2006), con lo cual los problemas de heterogeneidad estructural, de pobreza y de baja productividad media permanecen como realidad que perpetúa el bajo desarrollo de la economía colombiana.

Esta situación se acentuó con la crisis de finales del siglo pasado (1996-2000), cuando los indicadores sociales registraron un fuerte deterioro (CID, 2004). Sin embargo, la posterior reactivación de 2003 a 2006, no ha sido suficiente para reanudar una dinámica de acumulación y crecimiento que conduzca a consolidar la transformación productiva de la economía colombiana (CID, 2006). Esta situación renueva la cuestión de la equidad distributiva y la modernización económica.

La escasez de oportunidades para la inserción de la población en el mercado moderno mediante actividades que se beneficien de incrementos de productividad e ingreso, hacen que dichas posibilidades se mantengan restringidas a un sector reducido y privilegiado de la población, situación que



igualmente se agrava en el periodo de crisis, acrecentando los flujos migratorios por razones económicas (García y Cárdenas, 2007).

Ante el abandono de las políticas relacionadas con el desarrollo productivo moderno, el crecimiento de la economía colombiana sigue estructuralmente sobre la misma trayectoria de predominio de las producciones primarias y de la industria de baja exigencia tecnológica. Esta situación evidencia el poco alcance de los efectos modernizadores de la apertura en términos de diversificación económica. Como se ha mostrado a lo largo del presente capítulo, esta realidad de bajo desarrollo productivo, en sentido moderno, se evidencia en las tendencias que registra el comercio exterior de acuerdo con su impacto sobre el crecimiento y la transformación productiva.

Al observar el crecimiento significativo que han tenido las exportaciones no solo en los años noventa, sino en la presente década, se encuentra que el patrón comercial del país sigue estando determinado en gran parte por el aprovechamiento de ventajas comparativas estáticas basadas en productos primarios que corresponden en su mayor parte a exportaciones tradicionales. Al respecto, el crecimiento de los ingresos externos generado por renglones como petróleo, carbón, ferroníquel, mineral de hierro y café se amplifican por el ciclo expansivo de la demanda mundial y los precios de los *commodities*.

Luego de la estabilización de 2000 a 2002, en los últimos años el balance del comercio exterior colombiano se ha revelado favorable al crecimiento de la economía, los ingresos de las exportaciones han crecido en forma significativa y las importaciones han favorecido la acumulación de capital. Esta senda de crecimiento, sin grandes desequilibrios comerciales, ha sido propicia para el crecimiento económico, el cual se ha visto incentivado por la reactivación de la demanda interna, en particular, por el dinamismo de la inversión reflejada también en el sector de la construcción.

El fuerte crecimiento que registran las exportaciones en los últimos años se explica por tres razones básicas: primero, por el crecimiento de la economía internacional y, en particular, por el fuerte crecimiento económico de China, lo que se refleja en los precios de los productos básicos (café, petróleo y carbón). Segundo por el crecimiento que registran los mercados latinoamericanos y, en especial, los mercados andinos (Venezuela y Ecuador). Y, tercero, por el aprovechamiento de las ventajas concedidas por el ATPDEA (ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas) para el acceso de los productos colombianos al mercado estadounidense.

El comercio exterior del país se caracteriza por un patrón de especialización favorable a los productos primarios con el centro industrial y a los bienes industriales con países de menor desarrollo relativo. El comercio exterior es



estructuralmente desfavorable en productos agrícolas tecnificados y en productos industriales de tecnología media y alta.

Mientras las exportaciones colombianas han tendido a concentrarse en los mercados desarrollados y latinoamericanos con los que existen ventajas de localización, como Estados Unidos, mercados andinos y centroamericanos, las importaciones reflejan una mayor diversificación de los mercados de origen de los productos.

El comercio exterior colombiano no es homogéneo y se diferencia por niveles de desarrollo y zonas de comercio. En el caso de las regiones más desarrolladas como Europa Occidental y Japón, y también de las economías emergentes de Asia, el comercio es marcadamente de tipo Norte-Sur. Con Estados Unidos es del mismo tipo pero más moderado por cuanto también se exportan productos industriales básicos y livianos a este último país.

Estados Unidos es el principal socio del comercio exterior colombiano. Con este país el balance es favorable en los productos primarios y tradicionales, y marcadamente deficitario en productos industriales y agrícolas tecnificados. Se trata de un comercio convencional tipo Norte-Sur.

El mayor déficit comercial relativo se presenta con los países industrializados de Europa y Asia. En estos mercados las exportaciones colombianas tienden a frenarse por la revaluación mientras que las demandas de importaciones son en un caso, inelásticas al precio y, en otro, elásticas al crecimiento de los ingresos. El primer caso caracteriza el comercio con Europa, Estados Unidos y Japón donde tiene un papel central el material CKD (Completely Knocked Down, desarmado completamente), o los bienes semielaborados para la producción interna (comercio convencional tipo Norte-Sur), mientras que el segundo se relaciona más con las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones donde además de Estados Unidos y Japón, tienen importancia los NIC.

En el caso de los países latinoamericanos, el comercio registra mayores intercambios en productos industriales. Dentro de un patrón comercial de tipo Sur-Sur, determinado por el grado de similitud en el desarrollo de las economías, el comercio exterior colombiano registra un fuerte comercio industrial con los países de la CAN, del MCCA y, en especial, con Venezuela. En el comercio con los países de estas zonas los saldos favorables reflejan la similitud de las canastas de exportación y las asimetrías derivadas del mayor desarrollo y diversificación del aparato productivo de la economía colombiana y también de la mayor apertura empresarial hacia dichos mercados.



Con MERCOSUR se realiza poco comercio, las exportaciones son principalmente industriales y en menor proporción tradicionales. El balance del comercio con los principales países de esta zona: Brasil y Argentina, similar al caso de México, es deficitario y refleja la desigualdad del desarrollo productivo existente de la economía colombiana frente a dichos países. El déficit con estos países puede explicarse también porque los sectores productivos colombianos no han explorado suficientemente las oportunidades de creación de mercados adicionales en estos mercados.

Con México y Chile se observa una relación comercial creciente favorecida por los acuerdos comerciales existentes y el mayor interés de los sectores productivos gracias al fortalecimiento del comercio. En estos dos casos, el comercio se sitúa en un nivel intermedio de importancia frente a la CAN y el MERCOSUR.

Mientras el balance externo en bienes primarios (tradicionales) se mantiene en superávit, el balance en manufacturas es marcadamente deficitario, pero estos balances reflejan a su vez la diversidad de los patrones comerciales por países y zonas de comercio. Estos balances reflejan también las características estructurales de la economía colombiana y su limitado perfil productivo. El patrón de comercio y especialización productiva, tal como se ha mostrado, sigue una trayectoria que refuerza las ventajas comparativas con los países avanzados, pero también registra una evolución diferente en los países con menor desarrollo y principalmente con los de la Comunidad Andina. Sin embargo, estos patrones de comercio no conducen a la creación de nuevas bases de crecimiento y diversificación industrial.

El crecimiento que registra la economía en los últimos años, obedece más a un entorno externo favorable y a la reactivación de la demanda interna, pero se expone a un desbordamiento del gasto en consumos, y a un mantenimiento restringido y sobre la trayectoria de los esfuerzos de inversión, sin ampliación y transformación dinámica del aparato productivo. En tales circunstancias la economía nacional corre el riesgo de retornar y persistir en la senda de bajo crecimiento.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis I. 2003. Crisis del café y el desarrollo regional. *Cuadernos de economía* (38). Primer semestre.
- Bates, R. 1999. *Política internacional y economía abierta: la economía política del comercio mundial del café*. Tercer Mundo Editores. Bogotá.
- Balcázar, Álvaro; Vargas, Andrés; Orozco, Martha. 1998. Del proteccionismo a la apertura ¿El camino a la modernización agropecuaria? *Coyuntura colombiana*. 15(3).



- Bonilla, Manuel G. 1998. Apertura económica y transformación productiva en la industria manufacturera colombiana, 1987-1995. *Planeación y desarrollo XXIX* (1) Enero – marzo.
- Contraloría General de la República (CGR). 2000. Abramos campo al sector rural. *Gestión fiscal* (12). Diciembre. Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2006. *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*. Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República. Bogotá.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID). 2004. *Bien-estar macroeconomía y pobreza*. Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República. Bogotá.
- Currie, Lauchlin. 1992. La teoría en que se basa la estrategia del sector líder. *Estrategia económica y financiera* (163). Marzo. Bogotá.
- Boyer, Robert. 1999. Desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización. *Revista de la CEPAL* (69). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Echavarría, Juan José; Villamizar, Mauricio. 2005. El proceso colombiano de desindustrialización. *Borradores de economía* (361). Banco de la República. Bogotá.
- Echavarría, Juan José. 2000. Colombia en la década de los noventa: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico. *Coyuntura económica* 30(3).
- Garay, Luis J. (director). 1998. *Colombia: estructura industrial e internacionalización, 1967-1996*. DNP, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad (CEC), Mincomex, Minhacienda, Proexport.
- García Isaza, José Guillermo. 2006. Inserción exterior, transformación y desarrollo en la periferia. *Cuadernos de economía* (44). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- García Isaza, José Guillermo. 2005. Tendencias estructurales y reforma neoliberal en la industria manufacturera colombiana: 1975-2000. *Cuaderno de investigación* (21). SUI, Universidad Autónoma de Colombia. Bogotá.
- García Isaza, José Guillermo. 2002. Liberalización, cambio estructural y crecimiento económico en Colombia. *Cuadernos de economía* (36). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- García Isaza, José Guillermo. 1999. Demande, marché extérieur et développement de l'économie marchande en Colombie: une mise en perspective théorique et appliquée. Thèse de Sciences Economiques. Amiens.
- García Isaza, José Guillermo; Cárdenas, Yohanna. 2007. Economía de las migraciones y actualidad del caso colombiano. *Cuadernos de estudios latinoamericanos* (1). Enero-junio.
- Gaviria R, Mario Alberto. 2005. Comercio exterior y crecimiento económico: revisión de la teoría y la evidencia empírica. En: Gaviria Ríos, MA; Sierra Sierra, HA. 2005. *Lecturas sobre crecimiento económico regional*. Edición a texto completo en [www.eumed.net/libros/2005/mgr/](http://www.eumed.net/libros/2005/mgr/)



- Gómez J, Alcides. 2003. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza rural en los noventa. *Cuadernos de economía* (38). Primer semestre.
- Hirschman, Albert. 1958. *La estrategia del desarrollo económico*. FCE. México. (1961).
- Hirschman, Albert. 1986. *Vers une économie politique élargie*. Editions de Minuit. Paris.
- Kalecki, Michal. 1954. El problema de la financiación del desarrollo económico. En: Kalecki M. 1980. *Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo*. Crítica. Barcelona.
- Kalecki, Michal. 1971. *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. FCE. México.
- Malaver, Florentino. 2002. Dinámica y transformación de la industria colombiana. *Cuadernos de economía* (36) Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Misas, Gabriel. 2002. *La ruptura de los noventa: del gradualismo al colapso*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Mortimore, Michael. 1993. Las transnacionales y la industria en los países en desarrollo. *Revista de la CEPAL* (51). Diciembre.
- Ocampo, José Antonio. 2001. Raúl Prebisch y la agenda de desarrollo en los albores del siglo XXI. *Revista de la CEPAL* (75). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Ocampo, José Antonio. 2005. La búsqueda de la eficiencia dinámica: dinámica estructural y crecimiento económico en los países en desarrollo. En: Ocampo, JA (editor). *Más allá de las reformas: dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*. CEPAL, Alfaomega, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Pérez, Carlota. 1996. La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio exterior* 46(5) Mayo.
- Pérez, Carlota. 2001. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. *Revista de la CEPAL* (75) Diciembre. Santiago de Chile.
- Rodrik, Dany. 2005. Políticas de diversificación económica. *Revista de la CEPAL* (87). Diciembre.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*. Taurus. Bogotá.
- Stiglitz, Joseph E. 2003. El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL* (80). Agosto.
- Thirlwall, Anthony P. 2003. *La naturaleza del crecimiento económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*. FCE. México.
- Umaña Mendoza, Germán. 2004. *El juego asimétrico del comercio: el tratado de libre comercio Colombia-Estados Unidos*. Universidad Nacional de Colombia. CID-Facultad de Ciencias Económicas, Viva la Ciudadanía. Bogotá.
- Villar, Leonardo; Esguerra, Pilar. 2005. El comercio exterior colombiano en el siglo XX. *Borradores de economía* (358). Banco de la República. Bogotá.



## Política petrolera y autoabastecimiento: ¿condenados a importar?

*Germán Corredor\* y Raúl Ávila\*\**

**E**l periodo 2000-2006 se ha caracterizado por un alto nivel de precios de los combustibles fósiles en el mercado internacional, lo cual ha llevado a analizar de nuevo el tema de la energía y del medio ambiente. La Unión Europea ha aprobado una meta de 20% en fuentes limpias de energía para alcanzar antes de 2020 y Estados Unidos ha reforzado los recursos destinados al impulso de fuentes limpias, así como a la utilización de biocombustibles, todo ello con el claro propósito de reducir la dependencia de los combustibles fósiles y mejorar los efectos ambientales de su utilización.

En ese contexto mundial Colombia –que es un pequeño país productor y exportador de hidrocarburos– ha mantenido mas no aumentado, el nivel de exportaciones de crudo. Además su empresa estatal de petróleos ECOPEX S.A. luego de presentar durante dos años consecutivos las máximas utilidades de su historia y de haberse consolidado como la compañía más importante del país, se presta a ser capitalizada por parte del sector privado ante la incapacidad del Estado de brindarle los recursos suficientes y necesarios para sostener y ampliar su capacidad productora de crudo y derivados.

A pesar de los alentadores resultados del sector petrolero que han redundado en mayores niveles de divisas al país por venta de crudo o por inversión extranjera directa, y de los recursos fiscales generados por el sector que han aliviado el déficit fiscal del gobierno, los pronósticos a mediano plazo son poco alentadores en materia de producción de crudo. Sin demeritar los esfuerzos para incrementar los contratos de exploración realizados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), no se ha logrado alcanzar el nivel exploratorio requerido y menos hacer hallazgos importantes que impidan la caída de la producción a niveles inferiores a la demanda interna en cuatro o cinco años.

\* Director del Observatorio Colombiano de Energía, OCE.

\*\* Investigador del OCE. Juan Cárdenas colaboró como asistente de investigación de este artículo.



Ante este escenario, Colombia ha incursionado en la producción de biocombustibles como alcohol carburante y de biodiésel con el fin de alejar el fantasma de la pérdida de autosuficiencia petrolera en el mediano plazo.

Colombia a partir del año 1985 cuando se descubre el campo de Caño Limón en Arauca ha venido obteniendo en forma sostenida excedentes exportables de crudo que han impactado en forma favorable la balanza comercial y las finanzas públicas de la nación.

El sostenimiento de esta situación corre peligro ante la falta de descubrimiento de nuevos campos y la declinación natural de los existentes. Se prevé que hacia el año 2011 ó 2012 Colombia se convierta en importador neto de petróleo con consecuencias negativas para la economía del país.

En los últimos 30 ó 35 años, los gobiernos en forma sucesiva han cambiado las condiciones de contratación petrolera con el propósito de incrementar la cantidad de pozos exploratorios y, por tanto, la cantidad de reservas probadas del país.

Los distintos gobiernos en este periodo reclaman como suyo el éxito de la política al considerar que los cambios que se efectuaron en la contratación fueron los que hicieron posible mantener las exportaciones en forma continua.

Sin embargo, es posible demostrar que la exploración ha estado más motivada por el ritmo de los precios internacionales que por las políticas domésticas y que la suerte de haber encontrado dos grandes yacimientos en Caño Limón y en Cusiana ha dado para indulgencias con avemarías ajenas.

Por otra parte, las políticas por el lado de la demanda han estado encaminadas a incrementar el nivel del precio interno de los combustibles derivados, especialmente de gasolina y ACPM, en incentivos a la sustitución de la gasolina por el gas natural y últimamente a la inclusión de mezcla de alcohol carburante con gasolina y de biodiésel con ACPM. Este factor ha sido importante para alargar el tiempo en el cual el país tendrá que importar crudo, sin que esta situación haya estado exenta de factores externos, ajenos a la política, como el contrabando desde Venezuela o la mayor eficiencia del parque automotor, por ejemplo.

Con respecto al sector de gas natural, la presencia de un nuevo actor en el transporte de gas (TGI-EEB, Transportadora de Gas del Interior), así como la expectativa de exportación de gas a Venezuela, conjuntamente con el déficit de transporte y de capacidad de producción son elementos fundamentales para el manejo de esta fuente energética de gran importancia en la canasta energética del país.

Esta situación impone importantes retos de política energética: sustitución de combustibles, política de precios acorde con la escasez, uso racional de



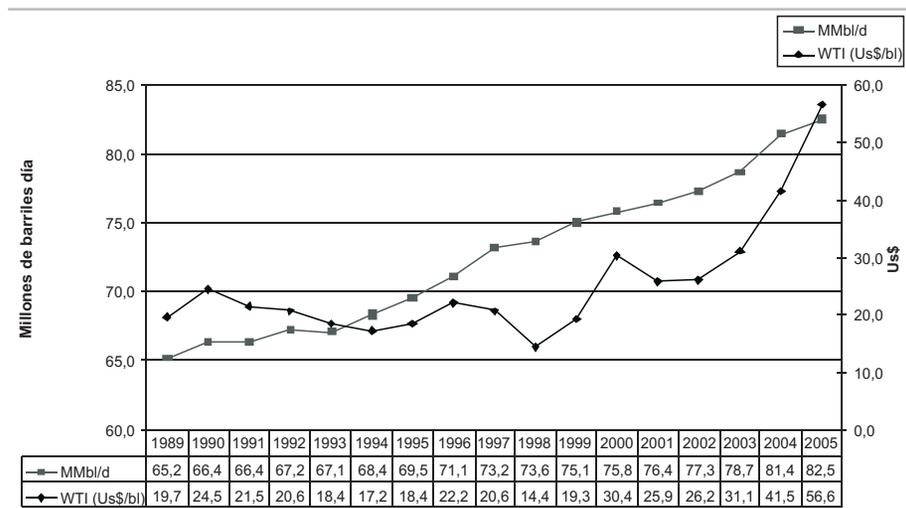
los energéticos, utilización de alternativas tecnológicas, etc., son algunas de las medidas que el país debe estudiar con urgencia y poner en práctica para reducir el impacto en la economía fruto de la dependencia de las importaciones del crudo en un momento de altos precios como el actual.

A continuación se analizan los efectos de las políticas petroleras de los últimos años de cara a la inminente pérdida de autosuficiencia del país

## 1. El escenario internacional de los hidrocarburos

El sector de los hidrocarburos se ha caracterizado por su gran dinamismo desde finales del siglo XX dado el crecimiento de los precios internacionales del petróleo y el gas natural, los cuales llegaron a triplicarse en el caso del petróleo y a casi cuadruplicarse en el del gas natural en el periodo 1999-2005 (gráficos 1 y 2). Esta situación como consecuencia de las altas tasas de crecimiento en el consumo que presentaron los hidrocarburos para el periodo en cuestión, impulsados por la voracidad de la economía china que para dicho periodo perdió su autosuficiencia petrolera y pasó a importar cerca de 2.5 MMb/d de petróleo crudo para el año 2005, lo cual sumado a la inestabilidad política de Oriente Medio luego de los ataques del 11 de septiembre y la Guerra en Irak, han logrado sostener los precios de los hidrocarburos en altos niveles que, a su vez, han beneficiado a los países petroleros exportadores de estos recursos.

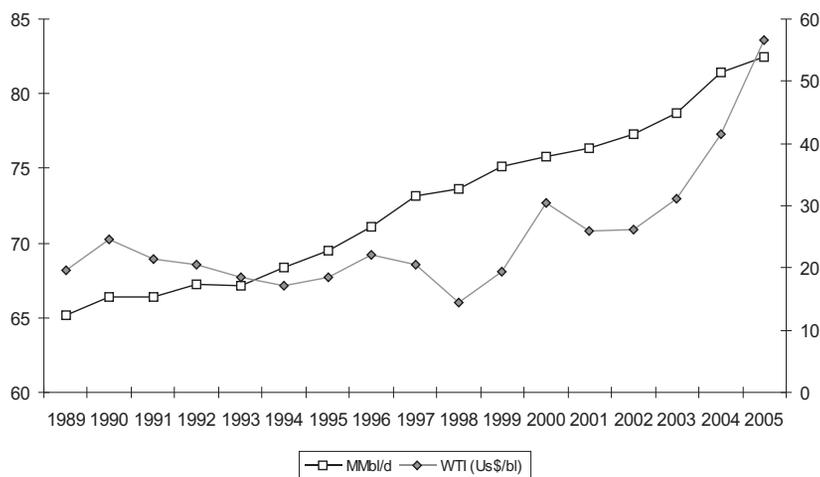
**Gráfico 1.** Consumo mundial de petróleo vs. precio internacional WTI



Fuente: BP Amoco, EIA.



**Gráfico 2.** Consumo mundial de gas natural vs. precio internacional



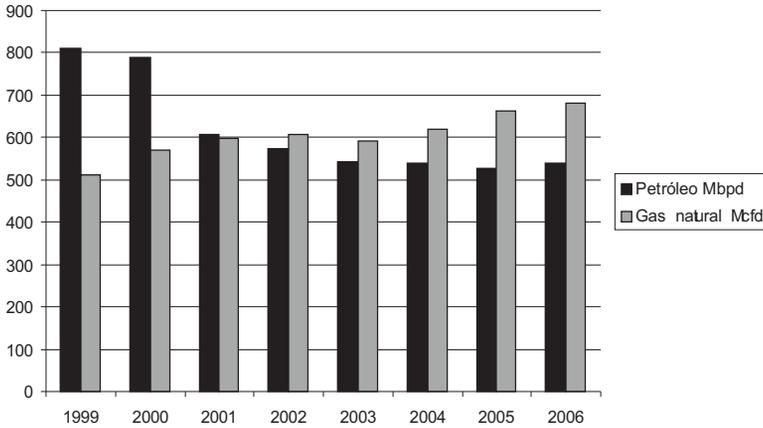
**Fuente:** BP Amoco, EIA.

## 2. La política petrolera en Colombia

Colombia a pesar de no ser un gran país petrolero cuenta con unos niveles de reservas, producción y consumo de petróleo que le permiten exportar sus excedentes de producción. No obstante desde 1999 cuando alcanzó su máxima producción (815,6 Mmbdpd), ha visto decrecer en forma constante sus reservas y niveles de producción que se han estabilizado alrededor de los 525.000 Mbpd durante el período 2004-2006. Respecto al gas natural, tal como se puede observar en el Gráfico 3 la producción presenta una tendencia creciente y el país se dispone a iniciar sus primeras exportaciones hacia Venezuela en 2008. Sin embargo, esta situación está amenazada a corto plazo por falta de capacidad de producción y transporte.

La política petrolera desde mediados de los años setenta ha estado enmarcada en efectuar cambios al sistema de contratación con el propósito de atraer inversionistas extranjeros que permitan incrementar la exploración y, por ende, aumentar las reservas del país.

En 1974 se abolió el contrato de concesión y se definió como único instrumento el de asociación. Hasta finales de los ochenta el contrato se desarrolló con una participación 50% para ECOPETROL y 50% para el asociado, después de descontar el 20% de regalías, las cuales eran manejadas por la empresa estatal. A partir de 1990 se estableció el esquema de participación a partir de la producción escalonada. Es decir que para campos grandes ECOPETROL podría

**Gráfico 3.** Producción de petróleo (MBPD) y gas natural (MCFD)

**Fuente:** ECOPETROL, Ministerio de Minas y Energía (MME), ANH.

tener hasta 70% de participación y el asociado 30%, mientras que para campos pequeños la participación continuaba siendo 50-50.

En 1996 se incluye el factor R, el cual distribuye la participación en función de la rentabilidad acumulada. Finalmente a partir del año 2003 se flexibiliza más el contrato después de haber cambiado el porcentaje de regalías, también en función del tamaño del campo. De igual modo, en este proceso se ha cambiado el precio al cual se compromete a comprar el petróleo ECOPETROL para utilizarlo en las refinerías, pasando de precio FOB de importación hasta 1986 a precio CIF de exportación a partir de ese año.

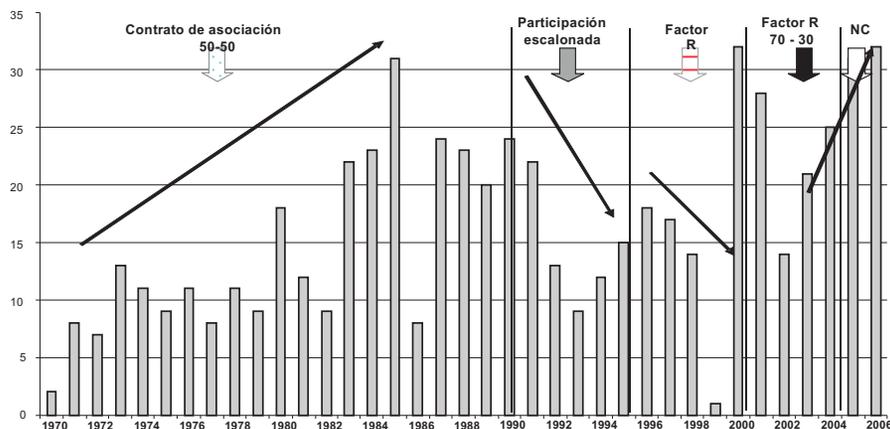
En conclusión, el país ha venido mejorando las condiciones de participación de las empresas asociadas, en especial para los pequeños descubrimientos que son los que con más frecuencia se presentan. El Gráfico 4 muestra la firma de contratos según las condiciones contractuales de cada etapa. Es necesario aclarar que la firma de contratos no significa de por sí que se haga la exploración, pues ello depende del análisis de la información geológica disponible para cada área contratada.

El Gráfico 5 se refiere a la cantidad de pozos exploratorios (tipo A3) que se han desarrollado desde 1989.

Es un hecho que la actividad exploratoria no ha respondido a los cambios de la política de contratación, salvo en el último periodo 2003-2006 en el



**Gráfico 4.** Firma contratos de exploración y producción firmados según tipo

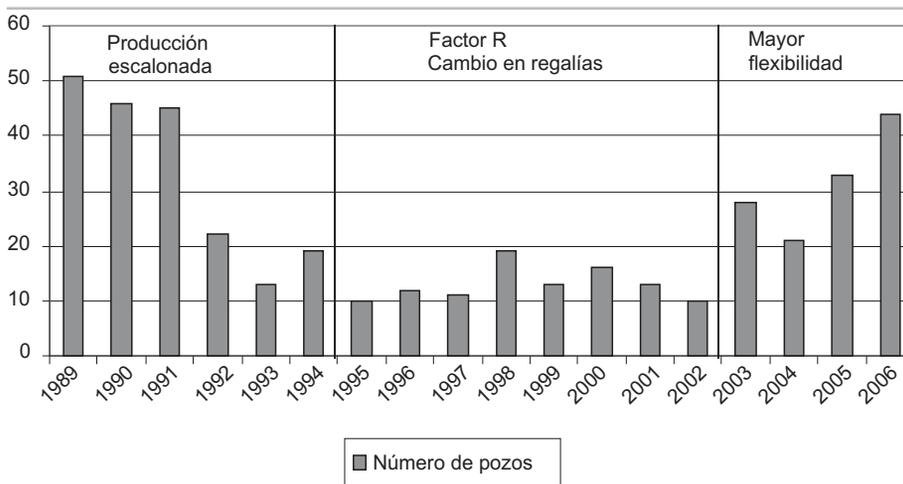


**Fuente:** ANH, ECOPEPETROL, Barrios, 2003.

cual sin embargo, se han presentado factores externos que han tenido gran incidencia en la reactivación de la exploración.

Las razones que exponen los expertos para que una compañía decida explorar en un país están relacionados con:

**Gráfico 5.** Número de pozos exploratorios



**Fuente:** Cálculos de los autores con cifras de ECOPEPETROL.



1. **Prospectiva geológica.** No cabe duda que el factor que más mueve a la inversión en la búsqueda de petróleo se relaciona con la posibilidad real de encontrarlo.

2. **Condiciones de contratación.** Un segundo aspecto menos importante, se relaciona con las condiciones de contratación medidas en cuanto a la favorabilidad de los contratos para la empresa petrolera. En términos generales los países con regular o baja prospectividad tienden a mejorar las condiciones contractuales para atraer a los inversionistas.

3. **Condiciones políticas y estabilidad jurídica.** Esta característica tiene un menor peso como lo demuestran los países en los cuales actúan las grandes compañías petroleras, la mayoría de ellos con graves conflictos y gran inestabilidad política. En últimas las compañías manejan estos temas, internalizando los costos que representa su control.

Por último, la actividad exploratoria en el contexto mundial se ve incrementada como efecto de altos precios del crudo. Ello porque resulta mucho más interesante encontrar reservas en esas condiciones y las empresas acumulan excedentes importantes que los pueden convertir en capital de riesgo.

Dada esta última condición y aceptando que la prospectiva geológica y la información existente a este nivel no son las mejores en el país, resulta interesante superponer al anterior gráfico el comportamiento de los precios internacionales del crudo (Gráfico 6).

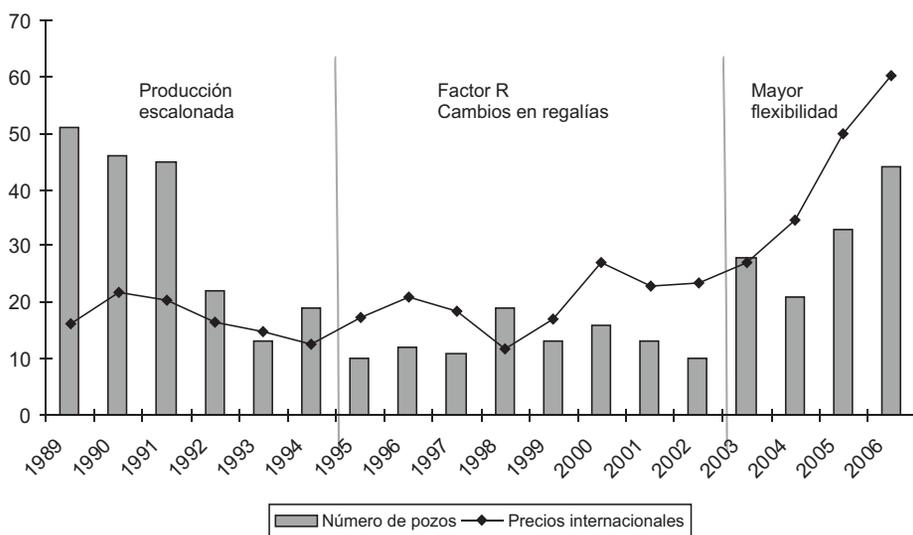
Resulta claro que a partir de 1992, el comportamiento de la exploración ha tenido una altísima correlación con los precios internacionales del crudo. En el periodo 1989-1992, a pesar de tener bajos precios, la exploración en Colombia fue relativamente alta, debido quizás a los efectos positivos de los recientes descubrimientos de Caño Limón y Cusiana que, sin duda, dieron la impresión frente a las compañías petroleras, de una alta prospectividad geológica, situación rápidamente desmentida por los hechos.

Sin embargo, el solo comportamiento temporal de la exploración no es suficiente para evaluar el éxito o fracaso de la política petrolera. Resulta indispensable evaluar si el número de pozos exploratorios es suficiente para mantener la autosuficiencia petrolera.

El Plan energético nacional 1997-2010 elaborado por la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) presenta un cuadro interesante sobre los requerimientos de exploración para mantener una producción en ese momento estimada en algo más de 700.000 barriles por día (Mbd). Según este análisis a partir de 1997 el país requería perforar alrededor de 100 pozos tipo A3 al año para lograr mantener este nivel de producción. La realidad es que el promedio



**Gráfico 6.** Número de pozos exploratorios y su relación con los precios internacionales



**Fuente:** Cálculos de los autores con cifras de ECOPEPETROL y del DOE.

de pozos perforados desde el año 1997 a 2006 ha sido de 20 (8 pozos por año), lo que equivale a 5 veces inferior al propuesto por la UPME.

Si se acepta que la producción actual resulta suficiente y se sitúa alrededor de 550.000 barriles por día, quizás las necesidades de perforación no habrían sido de 100 pozos sino de 70 ó 80 pozos, cifra de todos modos muy superior al promedio alcanzado en el periodo, e incluso a la alcanzada en el año 2006.

En realidad, los sucesivos gobiernos desde mediados de los años ochenta han hecho grandes esfuerzos por atraer inversionistas, pero todos ellos basados en la mejora de las condiciones contractuales, lo cual al parecer no ha sido suficiente para lograr los objetivos deseables en materia de autosuficiencia.

En lo que va corrido de los dos periodos presidenciales de Uribe, se ha incrementado la exploración pero, sin duda, como consecuencia al menos en parte, de los altos precios del crudo experimentados desde 2003.

Ahora bien, una medida de la prospectividad geológica está dada por la relación de éxito fracaso en el periodo exploratorio, la cual mide el porcentaje



de pozos productivos en relación con todos los que se desarrollan en un año. El Gráfico 7 presenta la relación de los últimos años.

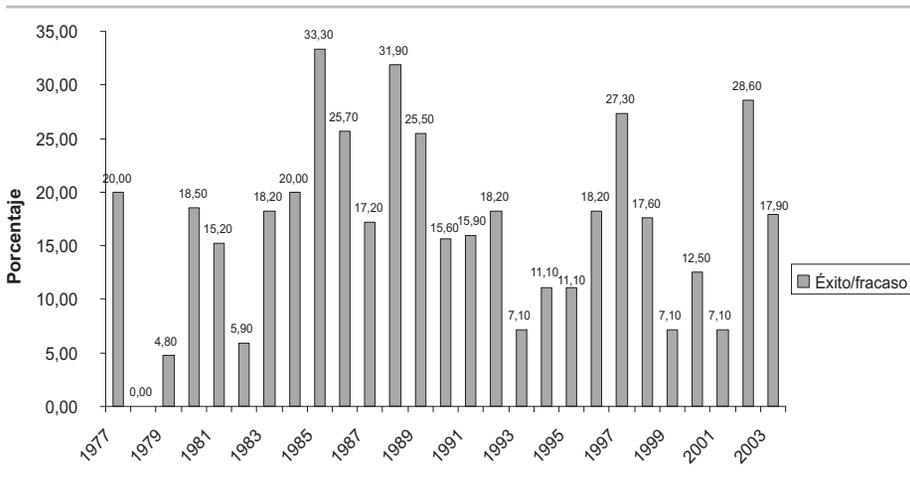
Como se observa, el índice en Colombia se sitúa entre 20 y 30%, lo cual indica que se deben perforar entre 3 y 5 pozos A3 para que resulte uno productivo. Ello aún no garantiza que la producción sea atractiva en términos económicos. Según cálculos de la UPME hasta 1997 el promedio de reservas encontradas por pozo perforado tipo A había sido de 3,54 millones de barriles, lo cual constituye una cifra menor en términos de reservas petroleras. El Gráfico 8 ilustra la adición de reservas en los últimos años

Resulta evidente que la adición de reservas ha sido muy baja en los últimos años. Buena parte de esta adición se ha debido a procesos de recuperación secundaria en campos ya descubiertos que a nuevos descubrimientos propiamente dichos.

Este hecho demuestra además que las probabilidades de encontrar grandes campos es muy baja en Colombia, aunque como en la época de El Dorado los gobiernos siguen en búsqueda del gran yacimiento que salve al país.

La realidad resulta tozuda. Si la relación éxito/fracaso en Colombia es baja y además los campos que se descubren son pequeños, la única forma de mantener la autosuficiencia es la de incrementar la exploración a niveles muy superiores a los actuales.

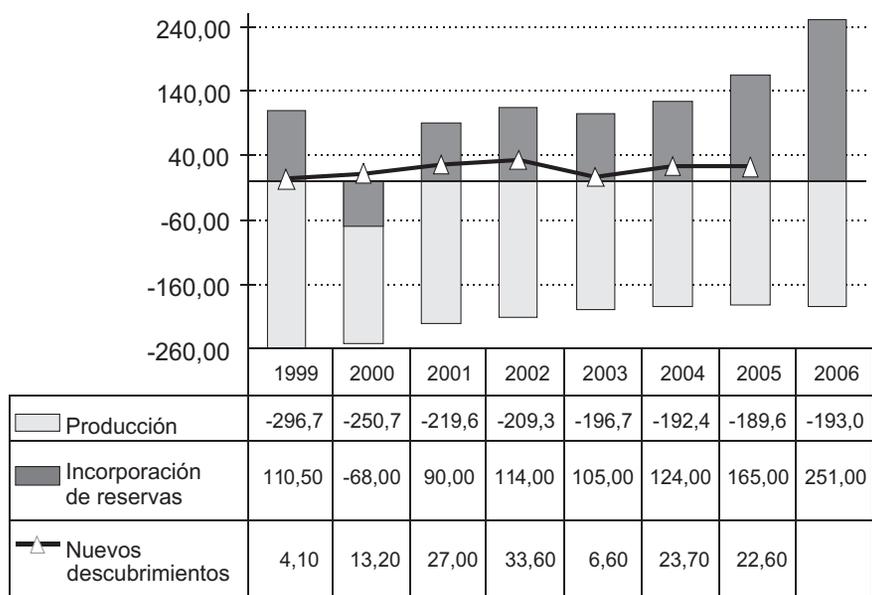
**Gráfico 7.** Relación éxito fracaso en la exploración



**Fuente:** Estudio de precios de los energéticos elaborado por la Fundación Bariloche, UPME.



**Gráfico 8.** Colombia. Producción de petróleo y adición de reservas



**Fuente:** ECOPETROL, UPME, ANH.

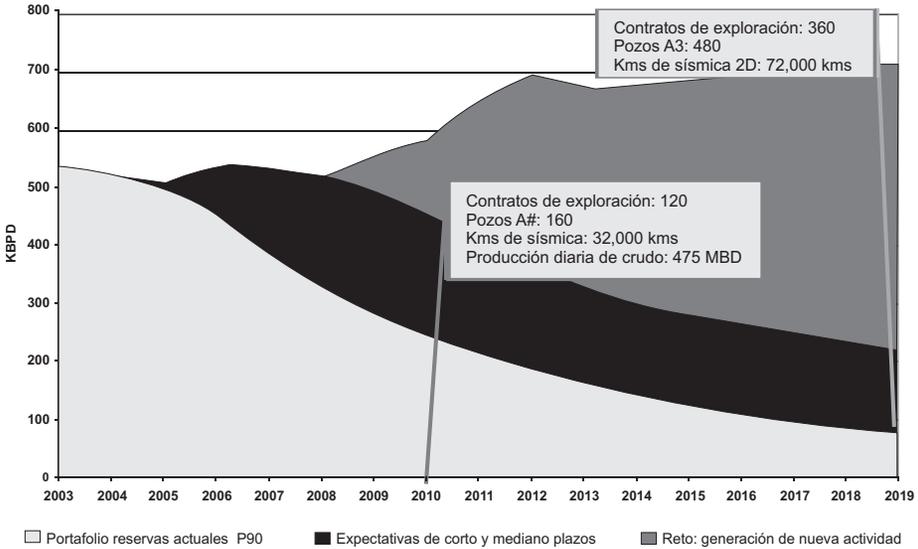
Es importante destacar que la meta en exploración recogida en el Plan de desarrollo de 2002 era de 150 pozos en el periodo (en el primer período de Uribe se perforaron cerca de 130 pozos), cifra que estuvo cerca de cumplirse. Lo cuestionable es que con esa meta la posibilidad de hallar reservas importantes era mínima como lo demuestran las mismas cifras.

El Gráfico 9 condensa las metas de exploración y adición de reservas para el mediano plazo (2010) y para el largo plazo (2019). La cifra de 150 pozos A3, es decir un promedio de 35 pozos por año hasta 2010, resulta a todas luces baja, por todas las razones expuestas. Por ello, la meta de producción de 475 Mbd, también resulta difícil de cumplir.

La gran pregunta es si la única forma de realizar exploración es mejorando las condiciones contractuales, o si se podrían desarrollar programas más agresivos por parte de ECOPETROL para destinar más recursos a la exploración. El gobierno siempre ha aducido que el país no debe arriesgar sumas importantes para exploración, porque para ello está el sector privado. Este círculo parece haber condenado al país a perder la autosuficiencia en poco tiempo.



**Gráfico 9. Metas de exploración y adición de reservas en el mediano y largo plazos**



**Fuente:** UPME-ANH.

## 2.1 Otras políticas para prolongar la autosuficiencia petrolera

Es importante reconocer que el actual gobierno, a diferencia de los anteriores, no ha reducido la política de abastecimiento a los cambios en los esquemas de contratación. También ha implementado políticas institucionales, sustitución de combustibles y política de precios para incidir sobre la demanda.

### a. Reformas institucionales. Creación de la ANH

En vista de la importancia que para la estabilidad fiscal y macroeconómica del país representa el sector de los hidrocarburos y sus efectos sobre el bienestar general de los colombianos, desde el año 2003 el gobierno nacional ha realizado una serie de reformas al sector, con el fin de garantizar el abastecimiento de hidrocarburos y el flujo de recursos necesarios para poder seguir atendiendo las necesidades fiscales del país, entre las cuales se encuentran la salud y la educación.

La primera de las reformas se adoptó mediante el decreto 1760 de junio 30 de 2003, esta norma estableció la escisión de ECOPETROL de sus activos no



estratégicos, la adopción de una nueva estructura societaria (sociedad por acciones) y la creación de la ANH.

La creación de la ANH le permitió a la nueva ECOPETROL S.A. concentrarse en el negocio petrolero y competir en el mercado como una empresa más del sector bajo la misma reglamentación, dejando en manos de la ANH la formulación de la política petrolera, la administración de los recursos petroleros y la promoción del país entre los inversionistas nacionales e internacionales, así como la administración de las regalías de la nación.

En diciembre de 2003, la recién creada ANH presentó al público lo que sería la segunda gran reforma del sector de los hidrocarburos en el nuevo siglo. El documento era un borrador sobre los elementos básicos de la nueva contratación en exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia, cuyos objetivos principales son el aumento de la actividad petrolera, el autoabastecimiento de combustibles y la generación de excedentes exportables.

La ANH ha planteado un contrato cuya estrategia principal es el aumento de la competitividad del país en el ámbito internacional para atraer inversión nacional y extranjera, pública o privada. Para ello se hicieron tres cambios esenciales en el contrato con respecto al que se había manejado tradicionalmente (producción compartida), a saber:

1. Recompensa al riesgo exploratorio en 100% para el inversionista. El Estado no entra de manera forzosa como inversionista o socio después del éxito exploratorio. El inversionista tiene derecho a toda la producción después de pagar regalías.
2. El Estado en esencia recibe regalías e impuestos y solo obtiene un beneficio o renta adicional cuando se generen ganancias adicionales en el negocio por presencia de precios altos.
3. La duración de los contratos en su fase de explotación podrá ser hasta el agotamiento de los campos.

Estos cambios establecieron el retorno de las concesiones petroleras al país, luego de ser eliminadas por el decreto legislativo 2310 de 1974, y constituyeron la mayor transformación al sistema de contratación de hidrocarburos desde que se implantó el contrato de asociación en 1969.

#### b. Capitalización de ECOPETROL

ECOPETROL S.A. tiene un plan de negocios que requiere inversiones estimadas en 12.500 millones de dólares para los próximos cinco años, y en la



actualidad ni el gobierno ni la empresa tienen la capacidad financiera para proveer estos recursos. Además, la empresa requiere incorporar verdaderas prácticas de gobierno corporativo que le permitan gestionarse con mayor eficiencia y asegurar una visión de largo plazo. Asimismo, el país en 2007 tiene condiciones favorables que propician la inversión y el mayor desarrollo; esta liquidez de recursos de capital que existe en el mercado puede ser aprovechada en forma favorable para apalancar el crecimiento de ECOPETROL S.A.

El 24 de julio de 2006, el gobierno colombiano anunció la decisión de vincular capital privado a ECOPETROL S.A. hasta en 20% de su propiedad, justificado en la necesidad de que la empresa tenga una mayor autonomía financiera y presupuestal para ser más competitiva.

Esta decisión histórica, aunque tomó por sorpresa a la opinión pública, no es más que el final del proceso de apertura al que ha sido sometido el sector petrolero desde finales de los años noventa. Inicialmente las reformas se llevaron a cabo en el *downstream* (refinación, transporte, almacenamiento y distribución de combustibles) y consistieron en liberar el margen de ingresos del distribuidor minorista en algunas zonas del país y atar el del refinador al comportamiento de los precios internacionales de la gasolina y el diésel. Posteriormente se buscó reglamentar el libre acceso a terceros a la infraestructura de transporte y almacenamiento para la importación de combustibles. En 2003, el turno fue para el *upstream* (exploración y producción de hidrocarburos). Mediante el decreto 1760, el gobierno nacional dejó la política petrolera en manos de la ANH y a ECOPETROL como una empresa más del sector petrolero.

Sin embargo, como se advirtió desde el mismo momento de la escisión, ECOPETROL S.A. no es otra empresa más del sector; sino es una industrial y comercial del Estado colombiano y como tal, está sujeta a una serie de restricciones y condicionamientos que le restan agilidad para competir en el contexto nacional e internacional en el cambiante mercado petrolero.

Sin duda el mayor limitante de la empresa y que justificó su proceso de capitalización, se refiere a que la legislación presupuestal condiciona su programación financiera al desempeño fiscal del país, lo cual ha desembocado en que las inversiones necesarias para garantizar la competitividad no se realicen a tiempo o inclusive se dejen pasar a un lado debido a las restricciones fiscales del país. Esto además, explica por qué a pesar de su excelente flujo de caja, ECOPETROL S.A. no ha podido acceder al mercado de capitales para financiarse mediante la emisión de deuda y que hoy día su pasivo sea prácticamente nulo.

De manera adicional, como empresa del Estado, ECOPETROL posee otros limitantes que le restan competitividad frente a sus rivales: primero, la empresa debe someterse a los procesos de contratación contemplados en la ley 80,



mucho más largos y complicados que los de una compañía privada. Segundo, la imposibilidad de garantizar sueldos y los respectivos reajustes adecuados a sus empleados ha permitido, por así decirlo, una “fuga de cerebros” de la empresa hacia sus competidores y, por último, tanto la presidencia como la junta directiva de la entidad son cargos políticos, cuya continua rotación en años anteriores no le permitieron tener una planeación estratégica de largo plazo que pudiera responder a los oportunidades y amenazas a las cuales se enfrentaba la compañía dentro del mercado.

Dado el diagnóstico anterior, no cabe duda que se debe otorgar la autonomía administrativa y financiera en el corto plazo a ECOPETROL, con el fin de dotarla con las herramientas necesarias para que pueda garantizar su sostenibilidad futura.

Ahora bien, persiste un aspecto que aún no ha sido aclarado a la opinión pública y que en buena parte definirá la valoración de la empresa y el monto de las ofertas que por sus acciones se realicen: ¿a cuáles proyectos y de qué tipo se destinarán los recursos de la capitalización? La mayor autonomía financiera a ECOPETROL solo se justifica si con esta se garantizan los recursos necesarios para aquellos proyectos que incrementen el bienestar general de todos los colombianos hasta hoy únicos propietarios de la empresa. Esto, sin duda, significa inversión en proyectos que garanticen el autoabastecimiento de combustibles en el país. Este fue el principal objetivo de la privatización de PETROBRÁS en Brasil y será su gran logro cuando en el transcurso de los próximos meses el país logre dicho objetivo.

Así mismo, la apertura de ECOPETROL a capital privado requiere adoptar ciertas modificaciones regulatorias para que el proceso sea más claro y los consumidores colombianos no se vean afectados como en otros países de América Latina que llevaron a cabo procesos similares. La primera de ellas se puede decir que ya fue adoptada: la apropiación en el presupuesto de la nación de una partida para cubrir los subsidios al consumo de combustibles los cuales no podrán seguir siendo asumidos por la empresa porque le quitaría valor, lo cual abre de una vez por todas la puerta para que terceros importen combustibles para el consumo nacional, ya que de forma implícita desde enero de 2008 sería el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el encargado de cubrir el subsidio otorgado a los consumidores.

No obstante, esta posibilidad no es del todo viable mientras el gobierno nacional no reglamente el uso por parte de terceros de la infraestructura de poliductos, necesaria para la importación de combustibles. Así mismo, se debe hacer más clara la fijación del precio paridad de importación, el cual es fijado mensualmente por parte del Ministerio de Minas y Energía (MME). Todo esto



con el fin de que ECOPETROL en su nueva etapa no se aproveche del poder monopólico que tiene sobre los segmentos de refinación-importación y transporte de combustibles en el país.

Otro riesgo del proceso de capitalización está en el destino que la empresa le dé a las inversiones en exploración y producción. Si decide invertir fuera del país, se disminuirán los ingresos por concepto de regalías e impuestos para las regiones, lo cual afecta en forma importante las finanzas de varios departamentos. También disminuirán ingresos nacionales por concepto de IVA y otros impuestos.

El gran reto de la empresa está en destinar recursos importantes a la exploración petrolera que ojalá superen las bajas metas que ha planteado el gobierno para el presente cuatrienio.

#### c. Sustitución de combustibles

Desde el año 1993 cuando se inició el programa de masificación de gas natural, se planteó el objetivo de sustituir consumo de combustibles líquidos mediante el uso del gas natural vehicular (GNV). Este programa logró iniciarse con timidez a finales de los noventa y hoy día se tienen más de 100.000 vehículos a gas. Sin duda este hecho ha influido de manera importante en la reducción del consumo de gasolina, así como lo ha hecho el contrabando desde Venezuela.

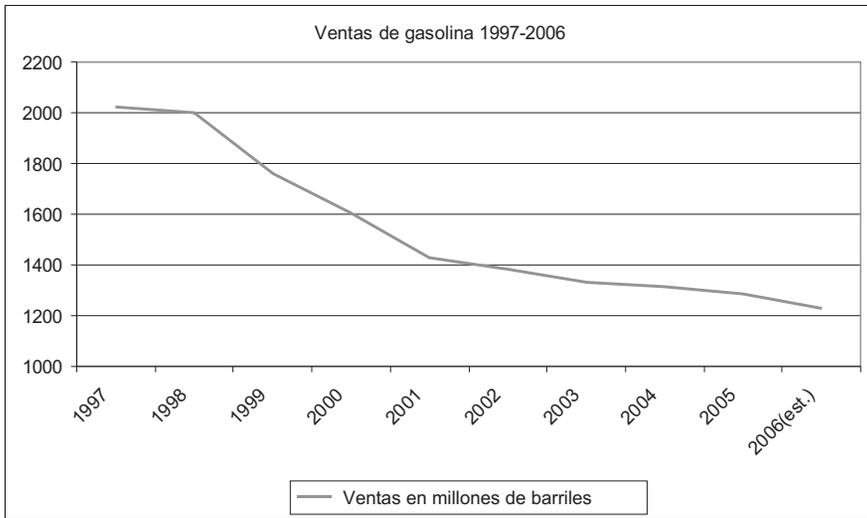
El Gráfico 10 expone las ventas de gasolina (corriente y extra) en los últimos años.

Se destaca cómo a partir de 1999 las ventas de gasolina han disminuido en forma considerable por diferentes razones:

- ◀ Por la recesión económica en 1999
- ◀ Por el contrabando de gasolina desde Venezuela
- ◀ Por el robo de gasolina no contabilizado como ventas
- ◀ Por la falta de seguridad en los primeros años de la serie
- ◀ Por las mejoras tecnológicas en los vehículos
- ◀ Por el incremento de los precios de la gasolina y el ACPM
- ◀ Por la penetración del GNV
- ◀ Por el uso de mezcla de alcohol en 2006



**Gráfico 10.** Ventas de gasolina. 1997-2006



**Fuente:** ECOPETROL.

Determinar el peso de cada causa resulta prácticamente imposible. Lo cierto es que si la tendencia de consumo se hubiera mantenido como en los primeros años de la década del noventa, para 2006 el consumo no hubiera sido de 1.229 millones de barriles sino de 2.500 millones<sup>1</sup>, es decir, el doble del consumo actual. Este ahorro en el consumo de gasolina ha permitido mantener por muchos más años la autosuficiencia petrolera.

Es claro, entonces que una política orientada a sustituir el consumo resulta muy eficaz en momentos en que las nuevas reservas no son encontradas y no se desarrolla un programa más agresivo de exploración.

El Gráfico 11 presenta las estimaciones del MME sobre demanda y producción, en las cuales se observa que a partir del año 2010 si no se encuentran reservas importantes, el país perderá su autosuficiencia. Se ha sobrepuesto una curva de demanda estimada bajo los supuestos enunciados, y se observa con claridad que el país de seguir con el ritmo de crecimiento de la demanda que venía teniendo en años anteriores, habría perdido la autosuficiencia en 2005. Es decir, las políticas y factores esbozados, son equivalentes a la adición

<sup>1</sup> Si se supone un crecimiento del 2,5 % anual. El crecimiento histórico hasta 1995 había sido del 3%.



de 1.140 millones de barriles, superior a la adición real de reservas en el periodo 2001-2006, las cuales han alcanzado una cifra de 849 millones de barriles.

Ahora bien, ¿será posible prolongar, con medidas diferentes a la exploración, el momento de pérdida de autosuficiencia energética? La respuesta es positiva, aunque el margen es poco, si se amplía el uso de alcohol carburante y se profundiza el programa de GNV.

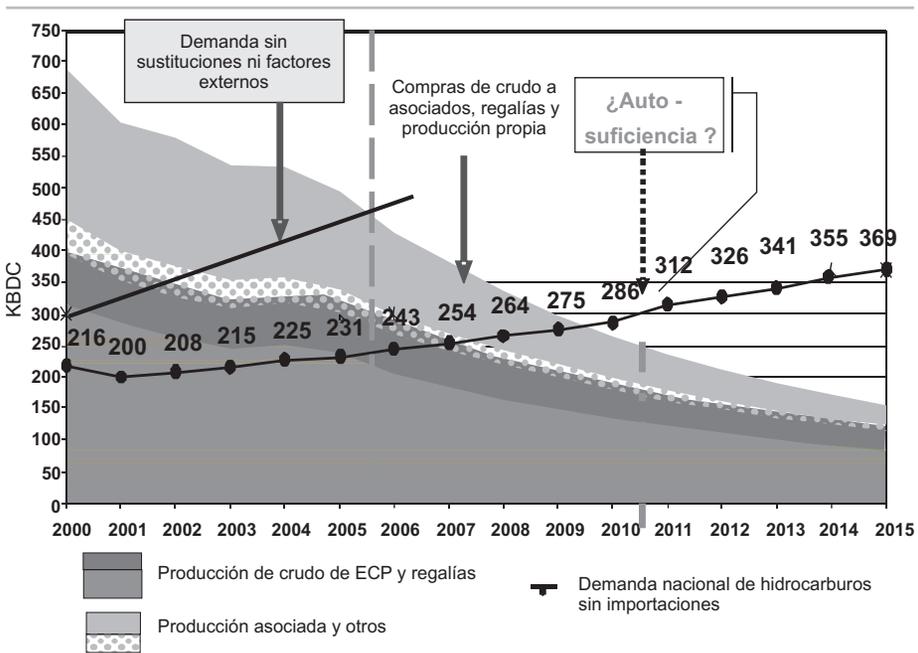
El Cuadro 1 muestra las sustituciones netas de fuentes de energía desde 1993 hasta 2003, en el cual se observa la penetración del gas natural en los sectores de transporte, industria, residencial y comercial y servicios.

A continuación se analiza la factibilidad y las dificultades de implementar estas medidas a corto plazo.

#### ◀ Programa de GNV

Colombia ha logrado a corto plazo incrementar el uso del gas natural vehicular (GNV), como lo ilustran los gráficos 12 y 13. A 2005 ya existían 92.000 vehículos funcionando con este combustible y hoy ya sobrepasan los

**Gráfico 11.** Proyecciones pérdida de autosuficiencia petrolera



Fuente: Ministerio de Minas y Energía (MME) y cálculos propios.



**Cuadro 1.** Análisis del proceso de sustituciones en energía neta por sector de consumo final y fuentes en TCAL\* Periodo 1990-2003

Fuentes	Petróleo	Gas natural	Carbón mineral	Leña, bagazo y otras	Electricidad	GLP	Derivados de petróleo	Total
<b>Sectores de consumo final</b>	<b>Variación del consumo final neto 1990-2003 en TCAL</b>							
Transporte		1.008	-4		34		9.321	10.359
Industria	-6.306	8.470	3.421	8.339	3.449	521	2.817	20.711
Residencial		5.405	-612	-16.619	2.234	2.060	-2.313	-9.845
Comercial y servicios	-55	954			2.795	278	793	4.765
Agro, pesca y minería	-39			1.169	221		2.178	3.530
Construcción	2.577			171	-432		-1.629	687
No energético							4.289	4.289
<b>Total</b>	<b>-3.823</b>	<b>15.836</b>	<b>2.805</b>	<b>-6.939</b>	<b>8.302</b>	<b>2.858</b>	<b>15.456</b>	<b>34.496</b>

\* TCAL: unidad energética que significa tera-calorías.

**Fuente:** Cálculos de la Fundación Bariloche.

100.000. Esta política ha contribuido a la disminución de la demanda de combustibles y está basada en el diferencial de precios existente entre los dos combustibles, que permite a los propietarios de vehículos realizar las inversiones para la conversión a gas y repagarlas con los ahorros obtenidos en el costo de los combustibles.

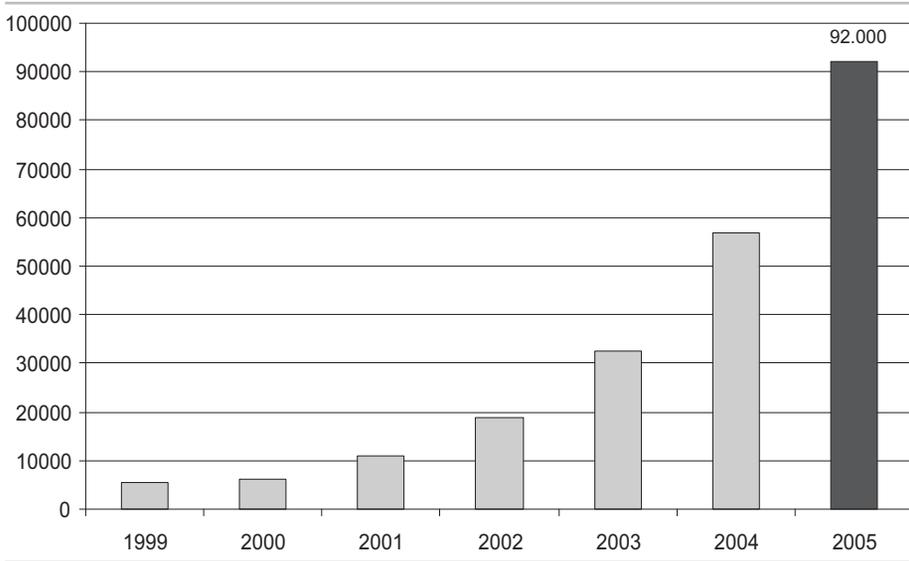
La sostenibilidad de este programa y la ampliación del mismo está fundamentada en dos aspectos: la disponibilidad de gas a mediano y largo plazos y el mantenimiento del diferencial de precios entre los dos combustibles.

Sobre la oferta de gas, parece estar garantizada a largo plazo con las reservas de gas existentes en el país y con la posibilidad de importaciones desde Venezuela con la construcción del gasoducto de La Guajira que entrará en operación en el segundo semestre de 2007.

Sin embargo, a plazo parece haber dificultades de suministro por falta de capacidad de producción en los campos y en el transporte de los gasoductos. Si el sector eléctrico requiriera prender todas las plantas térmicas a gas en forma simultánea no sería posible atender esta demanda. Este hecho tiene varias soluciones pero quizás detrás de ello está alguna presión de los productores de gas por subir el precio, con el argumento de que el precio interno es muy superior al precio internacional.

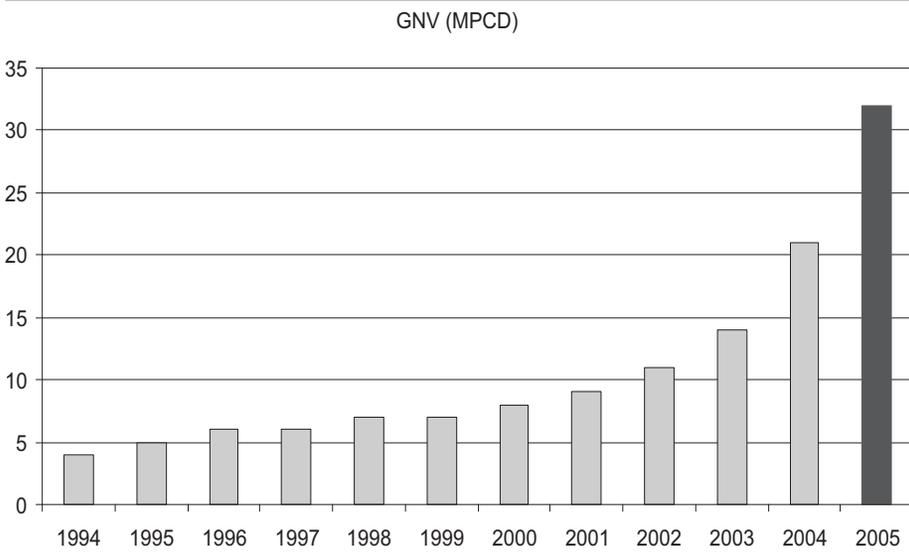


**Gráfico 12.** Número de automotores a GNV



**Fuente:** Naturgas.

**Gráfico 13.** Consumo de gas por vehículos a GNV. 1994-2005.



**Fuente:** Naturgas.



Ello es cierto, pero olvidan los productores que el gas no es un bien transable hasta tanto no se comercie con Venezuela a precios de mercado. Ello ocurrirá después de varios años, pues el negocio realizado entre ECOPETROL, Chevron y PDVSA estableció inicialmente un precio igual al regulado por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) en Colombia.

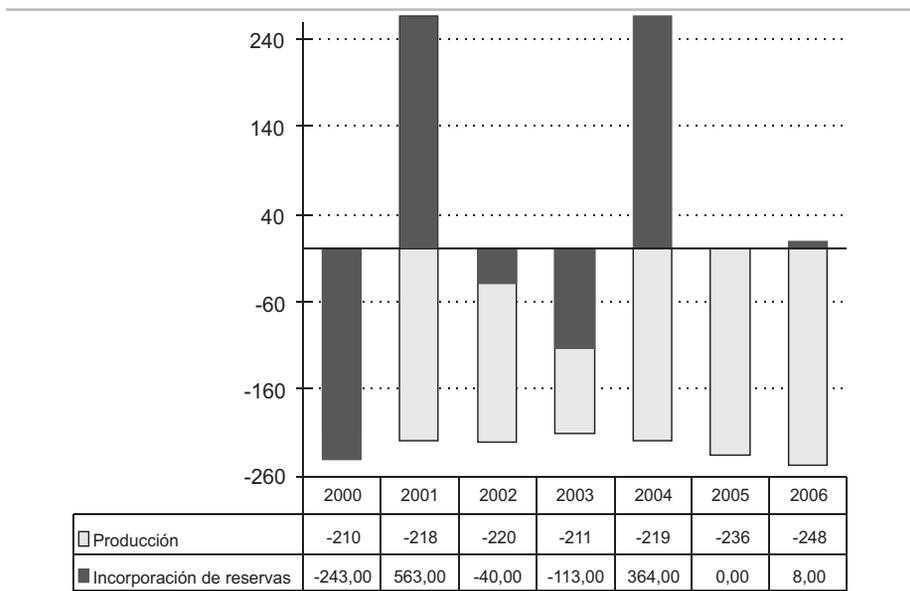
En términos de reservas y producción de gas natural, el Gráfico 14 contiene la situación para el periodo 2000-2006.

Se debe señalar que a pesar de que las reservas de gas son importantes, la adición de reservas en los últimos años ha sido mínima y ello puede conducir a reducir las reservas actuales en forma muy rápida. De nuevo la pobre actividad exploratoria afecta la posibilidad de encontrar reservas en el país.

#### ◀ Programa de biocombustibles

Como complemento a la política de sustitución de combustibles orientada a la reducción del consumo de combustibles derivados del petróleo, el gobierno ha implementado el programa de utilización de biocombustibles para utilizarlos como mezcla de las gasolinas y ACPM producidos en nuestras refinerías.

**Gráfico 14.** Producción de gas natural y adición de reservas



Fuente: UPME, ANH.



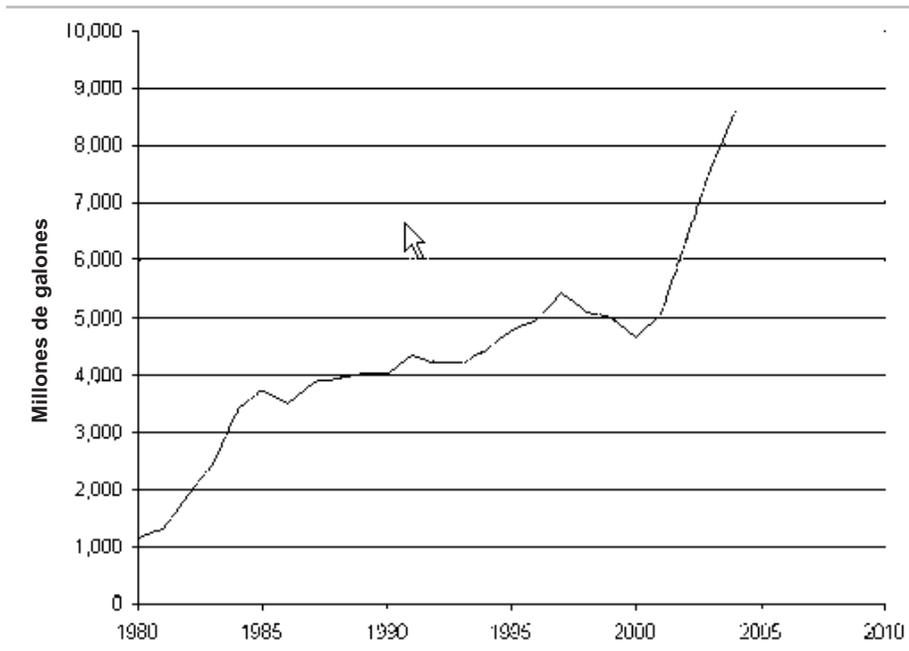
En el ámbito internacional, el consumo y la producción de alcohol carburante data desde el siglo XIX, y fue intensa en la Segunda Guerra Mundial. En los últimos veinte años, a raíz de la conciencia ambiental y de los altos precios del petróleo se ha intensificado, como se muestra en el Gráfico 15.

El país ha impulsado el uso del alcohol carburante fijando una mezcla del 10% con la gasolina. En la actualidad, la producción se está haciendo con base en la caña de azúcar. El país cuenta con 50.000 hectáreas sembradas de caña y 5 destilerías operando en el Valle del Cauca y cinco plantas en construcción.

Hasta ahora, la producción de alcohol carburante no ha implicado un incremento del número de hectáreas sembradas, sino que su producción se ha hecho con la sustitución de producción de azúcar por alcohol.

Se calcula que 2/3 de la demanda de gasolina está siendo mezclada con alcohol, lo cual representa unos 5.000 galones diarios menos de gasolina. El objetivo es el de tener el 100% de la gasolina mezclada con el 10% de alcohol en el año 2009.

**Gráfico 15.** Producción mundial de etanol



**Fuente:** Worldwatch / Internacional Energy Agency (IEA).



En materia de biodiésel, la producción inicialmente se basará en palma de aceite, aunque existen diversas especies oleaginosas de las cuales se podría extraer el biodiésel. El país iniciará el programa con una mezcla de 5% de biodiésel. Uno de los argumentos esgrimidos para incentivar el uso de los biocombustibles es su mejor desempeño ambiental frente a los combustibles derivados del petróleo. Conviene puntualizar que muchos sectores ambientalistas ven un riesgo muy alto en este esquema, pues al masificarse producirá sustitución de cultivos destinados a la alimentación por este tipo de cultivos, que por otra parte afectan fuertemente los ecosistemas y requieren de grandes cantidades de agua.

En general se pueden citar los siguientes efectos negativos que puede tener el uso de biocombustibles:

- ◀ Los precios de alimentos pueden subir por desplazamientos de cultivos
- ◀ Los precios de los productos alternativos influirán en forma importante en los precios de los combustibles
- ◀ Se trata de cultivos de gran extensión que favorecen la concentración de la propiedad de la tierra
- ◀ Si bien puede generar empleo en los cultivos, hasta ahora lo que se ha dado es sustitución de producto con menor empleo
- ◀ Se plantea como una alternativa para exportar, sin embargo, los costos de transporte no lo hacen tan competitivo. En cambio países como Estados Unidos con grandes subsidios pueden inundar al país de estos combustibles
- ◀ Hasta ahora no se ha contemplado en serio la utilización de plantas más adaptables a nuestros ecosistemas como la jatrofa, la higuera, la moringa (aceitosa), el inchi o la sucha inchi, originarias de Orinoco y la Amazonia.

En síntesis se requiere de una mayor profundización de los efectos de este tipo de cultivos y estudiar otro tipo de especies más amigables con los ecosistemas como la higuera.

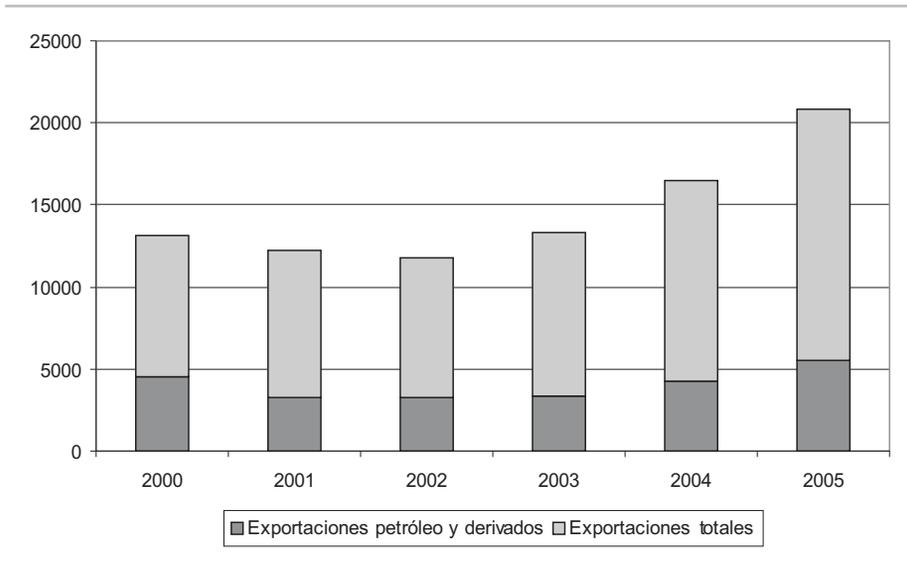
### 3. La economía y los hidrocarburos en Colombia

A pesar de que Colombia no es un país petrolero, los hidrocarburos y, en especial, el petróleo representan uno de los sectores más importantes de la economía (3,5% del PIB) y es el mayor generador de divisas del país al implicar en promedio para los últimos seis años el 26,9% de las exportaciones totales del



país (Gráfico 16). De allí la importancia de analizar algunas de las principales cifras económicas del petróleo.

**Gráfico 16.** Exportaciones totales y de petróleo crudo y derivados



**Fuente:** ECOPETROL, UPME, ANH.

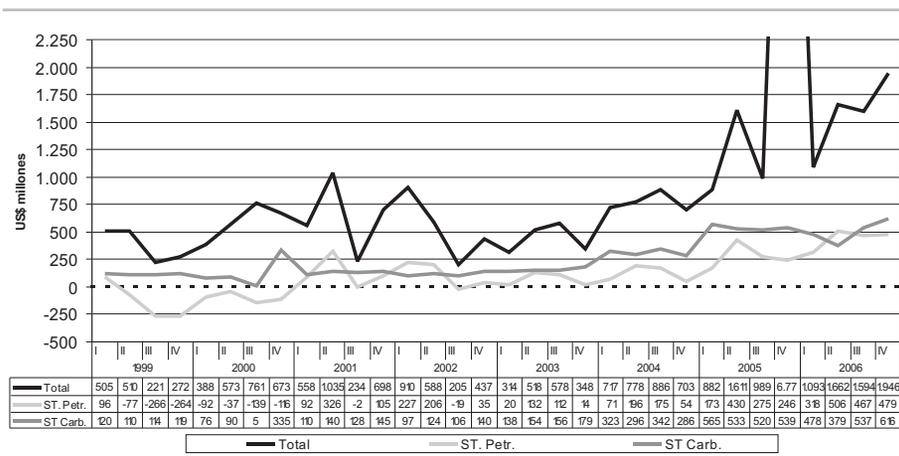
El sector concentra el mayor flujo de inversión extranjera directa (Gráfico 17), la cual se ha dinamizado en los últimos tres años en parte por los buenos precios internacionales de los hidrocarburos y en parte por el nuevo sistema de contratación petrolera que ofrece mayores beneficios a los inversionistas.

Respecto a los ingresos generados por la industria solo las transferencias de ECOPETROL a la nación conformadas por regalías, dividendos, subsidios e impuestos (renta, IVA, impuesto de producción, impuestos de importación, de timbre predial etc.), han representado para el periodo 2000-2006 en promedio 20% de los ingresos corrientes de la nación (Gráfico 18). Esto sin contabilizar los transferencias de las demás empresas privadas en impuestos y regalías demuestran que para el Estado colombiano el sector petrolero es la fuente más importante de recursos, y que “si bien la economía colombiana no es enteramente petróleo-dependiente, el Estado colombiano sí lo es” (Barrios y Cárdenas, 2005).

La inversión en exploración se ha incrementado desde el establecimiento del nuevo contrato de concesión en el año 2004 y es importante destacar, como

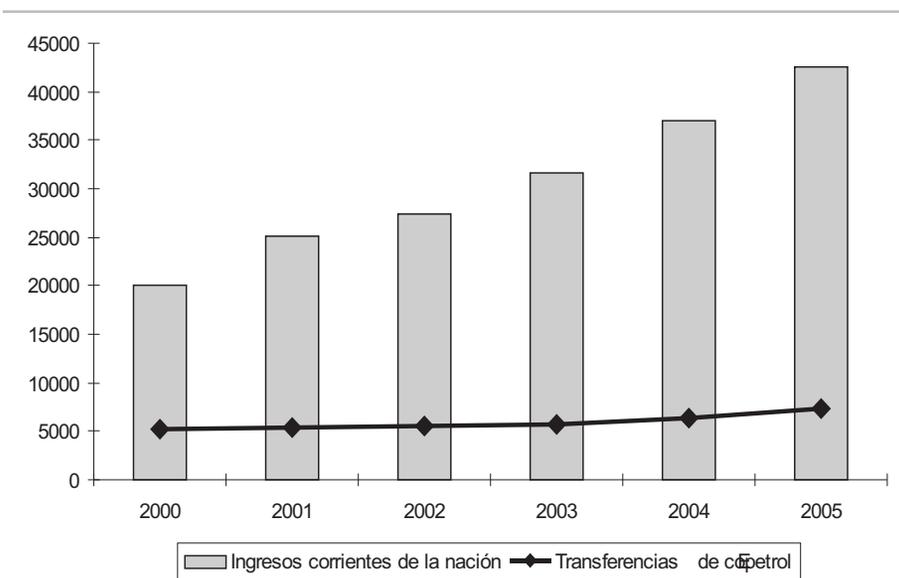


**Gráfico 17.** Inversión extranjera directa total sector petrolero y de minas, incluyendo carbón (Millones de dólares)



Fuente: Banco de la República, ECOPELROL.

**Gráfico 18.** Ingresos corrientes de la nación y transferencias ECOPELROL



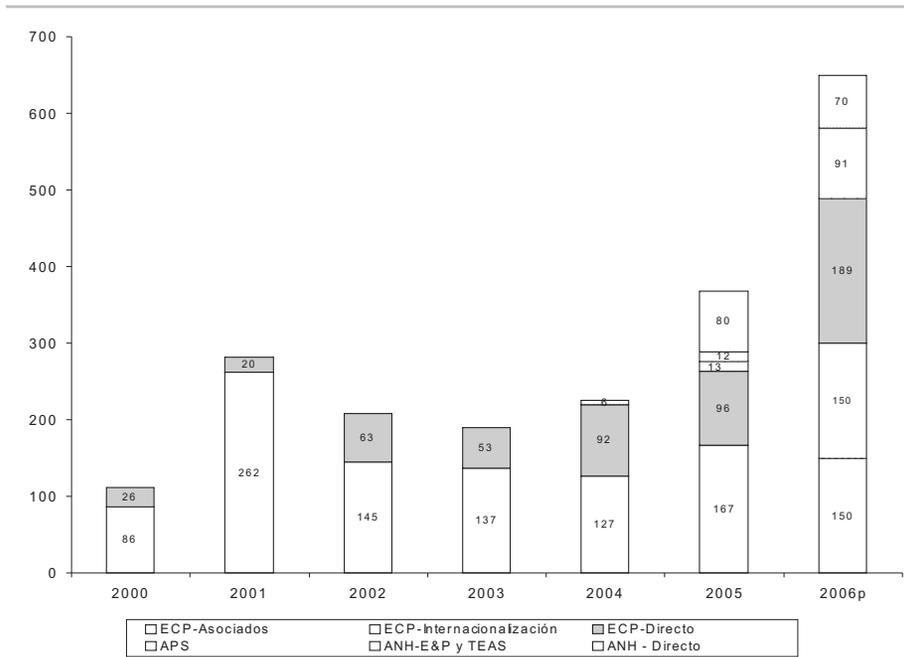
Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ECOPELROL.



se observa en el Gráfico 19 los esfuerzos realizados por ECOPETROL para invertir con sus recursos propios en la exploración de petróleo en el territorio nacional. Sin embargo, la cantidad de pozos tipo A3 explorados anualmente todavía no alcanza el número requerido en términos estadísticos para mantener el nivel de producción actual<sup>2</sup>.

Es importante resaltar que el nuevo contrato de concesión tuvo en cuenta las diferencias que pueden presentarse para el momento de realizarse descubrimientos de gas natural en vez de petróleo, el contrato estableció periodos de evaluación y comercialización más largos y pagos como el canon por uso del subsuelo se mantienen inalterados en la fase de exploración y producción, lo cual sumado al pago de regalías más económicas incrementaron la

**Gráfico 19.** Inversión en exploración por origen de los recursos  
(Millones de dólares)



**Fuente:** ANH, ECOPETROL.

<sup>2</sup> La UPME ha calculado en cerca de 100 pozos A3 anuales los que se deberían perforar para mantener una producción de cerca de 700.000 barriles diarios.



rentabilidad de los descubrimientos de gas natural hasta una TIR (tasa interna de retorno) para el inversionista del 38% y una participación del Estado (*State Take*) del 47%.

Aunque el nuevo contrato de concesión puede ser más atractivo para los inversionistas que los anteriores, mantener en el tiempo un punto justo de equilibrio entre riesgo y rentabilidad no es fácil en un escenario en el que el Estado debe tratar de obtener la mayor renta posible por este tipo de aprovechamiento de recursos no renovables frente a las condiciones que se ofrecen en otros países.

### Conclusiones

La política petrolera colombiana ha estado dirigida fundamentalmente a mejorar las condiciones del contrato petrolero para incrementar la exploración. Esta política no parece ser sostenible pues factores diferentes como el precio internacional del petróleo pueden influir más sobre la actividad exploratoria que las mismas condiciones del contrato.

Conviene reforzar la capacidad de ECOPETROL para explorar en el país, de tal manera que la actividad exploratoria sea menos vulnerable al vaivén del precio internacional del petróleo. La capitalización de la empresa puede ayudar en este propósito, pero se corre el riesgo de que se dirijan los esfuerzos al exterior, con lo cual el país pierde en términos de ingresos fiscales y de regalías para las regiones.

Este gobierno ha enfatizado en procesos de sustitución que han sido muy importantes para prolongar la autosuficiencia petrolera. Sin embargo, en términos de gas natural un incremento de los precios internos pone en peligro la penetración del GNV en el transporte.

En cuanto al biodiésel, si bien contribuye a disminuir la demanda de gasolina y ACPM, podría tener efectos indeseados que aún no han sido suficientemente estudiados.

Los buenos precios internacionales del petróleo así como el incremento en la demanda por productos refinados como gasolina para avión o naftas, que sirven de base para la elaboración de otros combustibles, han sido el propulsor de las exportaciones. Los 2.852 millones de dólares que van a octubre ya superan los 2.822 millones de dólares que se exportaron durante todo el año pasado. En volumen, las ventas de Ecopetrol pasaron de 169.000 barriles diarios en promedio durante todo el año 2005 a 175.068 barriles por día a octubre de 2006.



La importancia económica y estratégica del petróleo requiere con urgencia evaluar las políticas del gobierno y plantear alternativas que permitan realmente incrementar las reservas en el mediano plazo. Perder la autosuficiencia tendría efectos fiscales muy negativos, se afectaría la balanza comercial, las regiones perderían parte de las regalías que hoy reciben y el crecimiento económico se vería seriamente afectado.

## Bibliografía

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). 2006. *Minuta contrato de exploración y producción de hidrocarburos 2006*. Bogotá.
- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). 2006. *Minuta contrato de evaluación técnica*. Bogotá.
- Álvarez, Carlos Guillermo. 2000. *Economía y política petrolera*. USO, INDEPAZ, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Medellín.
- Barrios G, Adriana. 2003. *Energía y desarrollo 1: ensayos sobre hidrocarburos en Colombia y el mundo*. Observatorio Colombiano de Energía (OCE). Bogotá.
- Barrios G, Adriana E; Cárdenas V, Juan C. 2005. *Energía y desarrollo 2: ¿es atractiva la contratación petrolera para la inversión privada en Colombia?* Observatorio Colombiano de Energía (OCE) Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), Bogotá.
- Barrows. 1981. *World Petroleum Arrangements*. Barrows. Nueva York.
- British Petroleum-Amoco. 2006. *BP Statistical Review of World Energy*, June. UK.  
<http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=6842&contentId=7021390>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). 2004. Departamento Nacional de Planeación, Documento CONPES No. 3363; *Proyectos estratégicos de ECOPETROL S.A.*, Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 2005. *Análisis de la política de extensión de los contratos frente a La Guajira Área A.*, Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 2004. *Determinantes de la inversión en exploración y producción de petróleo en Colombia*. Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 2003. *Retos y oportunidades del sector de hidrocarburos en Colombia*. Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 2002. *Plan de masificación del gas: evaluación y perspectivas*. Bogotá.
- Contraloría General de la Nación. 2001. *Autosuficiencia petrolera en Colombia*. Bogotá.
- Departamento de Planeación Nacional (DNP). 2005. *Visión Colombia 2019. Segundo Centenario*. Bogotá.
- ECOPETROL S.A. 2006. *Estadísticas de la industria petrolera 2005*. Dirección de Planeación Corporativa y Riesgos.
- García Parra, Jaime. 1998. *El petróleo. ¿Un problema?*



- González, Jorge Iván; Zapata, Juan Gonzalo. 2005. *El manejo de los recursos naturales no renovables*. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), FEDESARROLLO.
- Martínez, Astrid. 1999. Algunos determinantes y características de la política petrolera. Mimeo, Bogotá.
- Mommer, B. 1999. Oil Prices and Fiscal Regimes. 1999. *OIES WPN 24*. Oxford Institute for Energy Studies.
- Observatorio Colombiano de Energía (OCE). Varios números del Boletín, Centro de Investigaciones para el Desarrollo. 2000-2006.
- Politécnico Grancolombiano. 2006. *Apuntes críticos Visión Colombia 2019*. Politécnico Grancolombiano, DNP, Corporación Escenarios.
- Presidencia de la República de Colombia. 2003. Decreto 1760 del 26 de junio de 2003. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2006. *Boletín estadístico de energía y minas 1999-2005*. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). *Plan energético nacional 1997-2010. Autosuficiencia energética*. Bogotá.
- Unidad de Planeación Minero Energética (UPME). 2005. *La cadena del petróleo en Colombia*. Bogotá.
- Van Meurs, Peter. 1995. Governments Cut Takes to Compete as World Acreage Demand Falls. *Oil and Gas Journal*. April.
- Van Meurs, Peter. 1997. *World Fiscal System for Oil*. Barrows. Nueva York.
- Van Meurs, P; Seck, A. 1997. Governments Takes Decline as Nations Diversify Terns to Attract Investment. *Oil and Gas Journal*. Mayo.
- [http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see\\_s\\_externo.htm#flujos](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_s_externo.htm#flujos)  
Flujos de inversión extranjera directa por sectores en Colombia.
- [http://www.dinero.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=30966](http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=30966)  
Carbón: el as bajo la manga, Edición 270. En: Revista Dinero. 2006.
- [http://www.eia.doe.gov/oil\\_gas/natural\\_gas/info\\_glance/natural\\_gas.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/natural_gas/info_glance/natural_gas.html)
- [http://www.eia.doe.gov/oil\\_gas/petroleum/info\\_glance/petroleum.html](http://www.eia.doe.gov/oil_gas/petroleum/info_glance/petroleum.html)
- [http://www.ingeominas.gov.co/tramites/regalias\\_y\\_contraprestaciones\\_economicas.htm](http://www.ingeominas.gov.co/tramites/regalias_y_contraprestaciones_economicas.htm)
- <http://www.minminas.gov.co/>  
Minas-estadísticas. Conocimiento del subsuelo.pdf
- <http://www.minminas.gov.co/>  
Minas-estadísticas. PIB I Sem 2000.pdf

## Glosario de siglas

---

- ACEMI. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral
- ACHC. Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas
- ACP. Asia, Caribe, Pacífico
- AFP. Aseguradoras fondos de pensiones
- AIS. Programa de Agro Ingreso Seguro
- ALADI. Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC. Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALCA. Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
- AMI. Acuerdo multilateral de inversiones
- ANH. Agencia Nacional de Hidrocarburos
- ARS. Aseguradoras de riesgos profesionales
- AS. Empresas asociativas
- ASOFONDOS. Asociación Colombiana de Administradores de Fondos
- ATPA. Ley de preferencias arancelarias andinas (gobierno de Estados Unidos)
- ATPDEA. Ley de preferencias arancelarias andinas y de erradicación de drogas (Estados Unidos)
- BDUA. Base de datos única de afiliados a la seguridad social
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo
- BM. Banco Mundial
- BP. British Petroleum Company
- CAF. Corporación Andina de Fomento
- CAN. Comunidad Andina de Naciones
- CARICOM. Comunidad del Caribe
- CC. Cámaras de Comercio
- CCF. Cajas de compensación familiar
- CEC. Consejería Económica y de Competitividad
- CEDE. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico
- CEGA. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
- CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CGR. Contraloría General de la República
- CGRAL. Diseño conceptual y metodológico Censo general 2005 – CGRAL
- CIADI. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
- CID. Centro de Investigaciones para el Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia
- CIF. Costos, fletes y seguros (por su sigla en inglés)
- CKD. Completely Knocked Down (desarmado completamente, por su sigla en inglés)



- COLCIENCIAS. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología Francisco José de Caldas
- CONFECÁMARAS. Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio
- CONFIS. Consejo Nacional de Política Fiscal
- CONPES. Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CNSSS. Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud
- CREG. Comisión de Regulación de Energía y Gas
- CREP. Tasa de crecimiento de la razón empleo/población
- CRS. Comisión de Regulación en Salud
- CS. Contratos sindicales
- CST. Código Sustantivo de Trabajo
- CT. Contribución directa
- CTA. Cooperativas de trabajo asociado
- CTD. Contribuciones totales directas
- DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DDTS-DNP. Dirección de Desarrollo Territorial del DNP
- DIAN. Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas
- DOE. Departamento de Energía de Estados Unidos (por su sigla en inglés)
- DNP. Departamento Nacional de Planeación
- DR CAFTA. Países centroamericanos más República Dominicana que firmaron el TLC con Estados Unidos)(por su sigla en inglés).
- EAM. Encuesta anual manufacturera
- EAT. Empresa asociativa de trabajo
- ECAES. Exámenes de Estado para educación superior
- ECH. Encuesta continua de hogares
- ECM. Error cuadrático medio
- ECOPETROL S.A. Compañía Colombiana de Petróleos
- ECV. Encuesta de calidad de vida
- EEB. Empresa de Energía de Bogotá
- EGYA. Energía, gas y agua
- EIA. Agencia de Energía Atómica (por su sigla en inglés)
- ENH. Encuesta nacional de hogares del DANE
- EPS. Empresa promotora de salud
- ER. Efecto reasignación
- ESES. Empresas sociales del Estado
- ETESA. Empresa Territorial de Salud
- ETR. Efectos totales de reasignación
- FARC. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
- FCE. Fondo de Cultura Económica
- FEC. Fondo Educativo de Compensación
- FEDESARROLLO. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
- FEPS. Fondo de Equilibrio de Protección Social
- FLAR. Fondo Latinoamericano de Reservas
- FMI. Fondo Monetario Internacional
- FOB. Valor libre en puerto (por su sigla en inglés)
- FOMIN. Fondo Multilateral de Inversiones
- FONDEP. Fondo de Pensiones de Empleados Públicos
- FOSYGA. Fondo de Solidaridad y Garantía subcuenta de solidaridad
- GATS. Acuerdo general sobre comercio de servicios (por su sigla en inglés)
- GATT. Acuerdo general sobre comercio y aranceles (por su sigla en inglés)
- GLP. Gas licuado de petróleo
- GNC. Gastos gobierno nacional central
- GNV. Gas natural vehicular



- G3. Grupo de los 3. Acuerdo de integración México, Venezuela y Colombia
- ICBF. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- ICETEX. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
- ICFES. Instituto Colombiano de Fomento a la Educación Superior
- ICN. Ingresos corrientes de la nación
- IEA. International Energy Agency (por su sigla en inglés)
- IGAC. Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- IMP. Índice de desempeño macroeconómico
- INDEPAZ. Instituto de Estudios para la Paz
- INS. Instituto Nacional de Salud
- IPC. Índice de precios al consumidor
- IPP. Índice de precios al productor
- IPS. Instituciones prestadoras de salud
- ISS. Instituto del Seguro Social
- ISS-EPS. Instituto del Seguros Sociales-EPS
- IVA. Impuesto al valor agregado
- IVC. Inspección, vigilancia y control
- IVM. Invalidez, vejez y muerte
- LP. Línea de pobreza
- MCC. Mercado Común Centroamericano
- MEN. Ministerio de Educación Nacional
- MERCOSUR. Mercado Común del Sur
- MERPD. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad
- MINHACIENDA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público
- MIT. Massachusetts Institute of Technology
- MME. Ministerio de Minas y Energía
- MMM. Muestra mensual manufacturera
- MPS. Ministerio de la Protección Social
- MSR. Manejo social del riesgo
- NAFTA. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (por su sigla en inglés)
- NATURGAS. Asociación Colombiana de Gas Natural
- NBI. Necesidades básicas insatisfechas
- NIC. Nuevos países industrializados de Asia
- NMF. Nación más favorecida
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OCE. Observatorio Colombiano de Energía
- OCSE. Observatorio de Coyuntura Socio Económica CID UNAL
- OEI-CID. Observatorio de Economía Internacional CID UNAL
- OIT. Organización Internacional del Trabajo
- OMC. Organización Mundial de Comercio
- OMPI. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
- OMS. Organización Mundial de la Salud
- OPEP. Organización de Países Productores de Petróleo
- OPS. Organización Panamericana de la Salud
- OPS. Órdenes de prestación de servicios
- PAB. Plan de atención básico
- PAI. Plan ampliado de inmunizaciones
- PARS. Programa de Apoyo a la Reforma de Salud
- PDVSA. Petróleos de Venezuela
- PEA. Población económicamente activa
- PEI. Proyecto educativo institucional
- PET. Población en edad de trabajar
- PIB. Producto interno bruto
- POS. Plan obligatorio de salud
- POS-C. Plan obligatorio de salud contributivo
- POS-S. Plan obligatorio de salud subsidiado
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PRI. Países recientemente industrializados



- PROEXPORT. Organismo encargado de la promoción comercial de las exportaciones no tradicionales, el turismo internacional y la inversión extranjera en Colombia
- P y P. Actividades de promoción y prevención
- PS. Protección social
- PTF. Productividad Total de Factores
- RS. Régimen subsidiado
- RSS. Régimen subsidiado de salud
- SENA. Servicio Nacional de Aprendizaje
- SGP. Sistema general de participaciones
- SGSSS. Sistema general de seguridad social en salud
- SISBÉN. Sistema de identificación de beneficiarios
- SNIES. Servicio nacional de pruebas del MEN
- SPNF. Sector público no financiero
- SPS. Sistema de protección social
- SSR. Sistema social del riesgo
- TCAL. Unidad energética que significa tera-calorías
- TD. Tasa de desempleo
- TELECOM. Empresa Colombiana de Telecomunicaciones
- TES. Títulos del gobierno
- TGI-EEB. Empresa Transportadora de Gas del Interior
- TGP. Tasa global de participación
- TI. Tasa de informalidad
- TIR. Tasa interna de retorno
- TLC. Tratado de Libre Comercio
- TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés)
- TO. Tasa de ocupación
- TPI. Tratados bilaterales de protección de inversiones
- TRIMS o MICS. Acuerdo sobre medidas de comercio relacionadas con la inversión (por su sigla en inglés)
- TS. Tasa de precariedad o subempleo
- UE. Unión Europea
- UN. Universidad Nacional de Colombia
- UNDP. United Nations Development Program (por su sigla en inglés)
- UPC. Unidades de pago por capitación
- UPME. Unidad de Planeación Minero Energética
- USO. Unión Sindical Obrera
- UK. United Kingdom

**BIEN-ESTAR y MACROECONOMÍA**

**2007**  
Más allá de  
la retórica



En su composición se utilizaron  
caracteres Souvenir Lt BT 10.5/13  
Formato 16,5 cm x 24 cm, páginas interiores  
en propalcote de 90 gramos  
y carátula en propalmate de 240 gramos.  
Se terminó de imprimir en Bogotá, Colombia  
el mes de octubre de 2007  
en los talleres gráficos de UNIBIBLOS,  
Universidad Nacional de Colombia

