

# **BIEN-ESTAR: MACROECONOMÍA Y POBREZA**

**INFORME DE COYUNTURA 2003**

**Universidad Nacional de Colombia**

**Facultad de Ciencias Económicas**

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

**Contraloría General de la República**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS  
CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO  
(CID)**

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**EQUIPO DE INVESTIGADORES**

Ricardo Bonilla González\*  
Jorge Iván González\*  
(Coordinadores)

Álvaro Moreno\*  
Álvaro Zarta  
Germán Umaña\*  
Mauricio Pérez  
Mauricio Cabrera  
Leonardo Duarte\*  
Luis Ignacio Aguilar\*  
Rafael Villarreal\*

**ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN**

Martha Sánchez  
Bibiana Quiroga  
Diana Penagos  
Paola Montenegro  
Camilo Rodríguez  
Dimitri Zaninovich

**Apoyo estadístico**  
Santiago Grillo Astudillo

Bogotá, 2004

\* Profesores de la Universidad Nacional de Colombia.

**Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia**

Bien-estar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura 2003 / Coordinadores Ricardo Bonilla González, Jorge Iván González. -- Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.

173 p. : il.

ISBN : 958-701-459-6

1. Política económica - Colombia 2. Política monetaria - Colombia 3. Política fiscal - Colombia I. Bonilla González, Ricardo, 1949- II. González Borrero, Jorge Iván, 1953- III. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) IV. Colombia. Contraloría General de la República

**339.5 CDD-21**

**BIEN-ESTAR: MACROECONOMÍA Y POBREZA  
INFORME DE COYUNTURA 2003**

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

**Rector General**  
*Marco Palacios Rozo*

**Decano Facultad de Ciencia Económicas**  
*Luis Ignacio Aguilar Zambrano*

**Director del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)**  
*Jorge Iván González*

**Coordinadora de la Oficina de Comunicaciones del CID**  
*Patricia Umaña*

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**Contralor General de la República**  
*Antonio Hernández Gamarra*

**Revisión de estilo y diagramación**  
*Carolina Méndez Téllez*

**Diseño de carátula**  
*Juan Manuel Uribe*

Impreso por  
Universidad Nacional de Colombia  
UNIBIBLOS  
dirunibiblo\_bog@unal.edu.co  
Bogotá, Colombia  
2004

## ÍNDICE

Presentación. Rector Marco Palacios .....	1
Presentación. Contralor Antonio Hernández Gamarra.....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	9
2. ES NECESARIO UN CAMBIO ESTRUCTURAL.....	17
3. CALIDAD DE VIDA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	21
3.1. <i>La pobreza reciente explica el mal-estar social</i> .....	21
3.2. <i>Desigualdad del ingreso y concentración de la riqueza</i> .....	24
3.3. <i>Los hogares pobres concentran el gasto en bienes básicos</i> .....	25
3.4. <i>El desequilibrio se trasladó a la educación media y superior</i> .....	27
3.5. <i>La salud sigue dependiendo del presupuesto nacional</i> .....	29
3.6. <i>El problema pensional y de las reservas del ISS</i> .....	31
3.7. <i>La nueva ocupación sigue siendo precaria</i> .....	34
4. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y EL CRECIMIENTO MODERNO.....	39
5. SECTOR EXTERNO .....	55
5.1. <i>Tasa de cambio y balanza de pagos</i> .....	55
5.2. <i>Las remesas familiares</i> .....	65
5.3. <i>Las negociaciones comerciales</i> .....	74
6. POLÍTICAS MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA.....	81
6.1. <i>Una menor expansión monetaria</i> .....	81
6.2. <i>La política cambiaria</i> .....	89
6.3. <i>Recuperación del sector financiero</i> .....	95
6.4. <i>El costo fiscal de la política monetaria</i> .....	100
7. POLÍTICA FISCAL.....	109
7.1. <i>Déficit fiscal</i> .....	109
7.2. <i>Deuda pública</i> .....	112
7.3. <i>Ingresos públicos</i> .....	118
7.4. <i>Gasto público</i> .....	124
7.5. <i>Perspectivas de mediano plazo</i> .....	127
Comentario. Salomón Kalmanovitz.....	131
Comentario. Abdón Espinosa Valderrama.....	143
Clausura. Decano Luis Ignacio Aguilar .....	149
Bibliografía .....	153
Anexo. ¿Cómo se mide la pobreza?.....	157

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: PIB per cápita .....	10
Figura 2: Distribución de la población afiliada a salud según régimen.....	30
Figura 3: Distribución de las nuevas ocupaciones por rama de actividad.....	36
Figura 4: Distribución de los nuevos ocupados por posición ocupacional.....	37
Figura 5: Tasa de inflación y desempleo.....	38
Figura 6: ITRC y tasa de cambio nominal euro-dólar .....	56
Figura 7: Precios de los principales <i>commodities</i> .....	58
Figura 8: Exportaciones no tradicionales a USA y Venezuela .....	59
Figura 9: Comportamiento de los precios mayoristas relativos.....	61
Figura 10: Importaciones totales, 1998-2003.....	62
Figura 11: Cuenta corriente, balanza de pagos.....	62
Figura 12: Saldo de flujos financieros.....	64
Figura 13: Remesas netas de emigrados de países andinos, 2002.....	70
Figura 14: Ingresos por transferencias, remesas y giros.....	71
Figura 15: Hogares que reportan emigración al exterior de algún integrante ....	71
Figura 16: Crecimiento de la base, M1 y M3.....	82
Figura 17: Evolución de la relación M1/PIB y M3/PIB.....	84
Figura 18: Crecimiento anual de cuenta corriente, ahorro y saldo de CDT .....	85
Figura 19: Multiplicador bancario.....	86
Figura 20: Tasa de crecimiento de la Base, IPC y M1.....	87
Figura 21: Variación del IPC por grupos de consumo, 1999-2003 .....	88
Figura 22: Tasas de interés, de intervención del BanRep, DTF, TIB.....	89
Figura 23: Variación del tc nominal y tasa de intervención del Ban.Rep. ....	90
Figura 24: Tasa de devaluación implícita de los <i>forwards</i> a 60 y 90 días .....	91
Figura 25: EMBI + Colombia y promedio latinoamericano .....	94
Figura 26: Evolución de la cartera .....	98
Figura 27: TES adquiridos por el sistema financiero.....	100
Figura 28: Ingresos y gastos GNC.....	100
Figura 29: Saldo de la deuda externa e interna (% PIB).....	101
Figura 30: Saldo de la deuda interna e intereses .....	102
Figura 31: Diferencia entre el déficit y el déficit primario del GNC .....	103
Figura 32: Tasa de interés de los TES y del DTF.....	104
Figura 33: Tasa implícita de los TES y DTF.....	105
Figura 34: Evolución de las colocaciones de TES .....	106
Figura 35: Emisión neta de TES y DTF.....	107
Figura 36: Tasa de crecimiento anual de TES/(M3+ bonos) y DTF .....	108
Figura 37: Deuda pública.....	117



## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Matriz Integrada de Pobreza, diferencias entre 1997 y 2003.....	23
Cuadro 2: Medidas de pobreza basadas en el ingreso.....	24
Cuadro 3: Gasto mensual del hogar por deciles, 2003.....	26
Cuadro 4: Estimación de las elasticidades.....	26
Cuadro 5: Ingresos y gastos mensuales del hogar, 2003.....	27
Cuadro 6: Asistencia escolar según decil de ingreso, 2003.....	28
Cuadro 7: Afiliación a salud según régimen.....	30
Cuadro 8: Crecimiento del PIB y del empleo.....	34
Cuadro 9: Patrón observado y esperado de crecimiento, 1970-2050.....	44
Cuadro 10: Patrones observados y esperados de crecimiento, 1970-2000.....	46
Cuadro 11: Fuentes sectoriales de crecimiento (%).....	48
Cuadro 12: Fuentes de crecimiento, 1990-2001.....	51
Cuadro 13: Desviación del crecimiento balanceado, 1990-2001.....	52
Cuadro 14: Balanza de pagos (millones de dólares).....	57
Cuadro 15: Cambios en la competitividad cambiaria colombiana.....	60
Cuadro 16: Saldo de la cuenta de capitales 2003 (millones de dólares).....	63
Cuadro 17: Emigración permanente, 1996-2002.....	65
Cuadro 18: Remesas de trabajadores emigrados a países en desarrollo.....	66
Cuadro 19: Características de los migrantes colombianos en España.....	72
Cuadro 20: Importaciones de Estados Unidos desde Colombia (%).....	76
Cuadro 21: Fuentes de la base monetaria.....	83
Cuadro 22: Estructura de consumo ponderada por la inflación.....	87
Cuadro 23: Indicadores del sistema financiero (%).....	96
Cuadro 24: Resultados de las grandes empresas.....	97
Cuadro 25: Cartera e inversión en TES del sistema bancario.....	99
Cuadro 26: Balance fiscal del SPC 2003 y el Acuerdo FMI.....	109
Cuadro 27: Balance fiscal del sector público consolidado.....	110
Cuadro 28: Balance fiscal del sector público no financiero.....	111
Cuadro 29: Gastos del Gobierno Nacional Central.....	111
Cuadro 30: Ingresos Gobierno Nacional Central.....	112
Cuadro 31: Deuda bruta del GNC y del resto del SPNF (% PIB).....	113
Cuadro 32: Deuda bruta total GNC y resto del SPNF (% PIB).....	113
Cuadro 33: Deuda neta del sector público no financiero (% PIB).....	114
Cuadro 34: Balance del Gobierno Nacional, déficit primario (%).....	116
Cuadro 35: Tasa de interés real implícita y crecimiento del PIB real.....	117
Cuadro 36: Total ingresos tributarios.....	119
Cuadro 37: Participación de los contribuyentes del impuesto a la renta.....	121
Cuadro 38: Reformas tributarias IVA.....	122
Cuadro 39: Recaudo efectivo IVA.....	123
Cuadro 40: Estructura del IVA según decil y grupo de consumo (%).....	124
Cuadro 41: Gastos totales del GNC.....	125
Cuadro 42: Supuestos macroeconómicos.....	128
Cuadro 43: Resultados para el GNC.....	129
Cuadro A1: Líneas de pobreza (LP).....	162



## **Presentación. Rector Marco Palacios**

### **POBREZA Y DESIGUALDAD: ¿QUÉ HACER?\***

El documento “Bien-estar: Macroeconomía y Pobreza, Informe de Coyuntura 2003” que presenta la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), tiene varios significados.

Uno, y quizás el más importante, nos remite a su contenido. No voy a detenerme en este aspecto que involucra elementos técnicos ajenos a quienes somos legos en la materia. No obstante, la monografía presenta convincentemente los problemas crónicos de la economía colombiana y permite concluir que, a pesar de las reformas estructurales y el esfuerzo estabilizador –o quizás a causa de estos–, tales problemas, lejos de resolverse, se acumulan o intensifican. Un resumen del documento fue presentado a la opinión por *UN Periódico* en su edición No. 61, de agosto 1 del año en curso.

Otro significado es el nexo de estrecha cooperación y mutuo respeto y confianza que se establece entre instituciones como la Contraloría y la Universidad Nacional de Colombia en la elaboración de este tipo de documentos, proceso fundamental para consolidar el proyecto democrático colombiano, puesto que en estas alianzas el país gana: la Universidad sale de la supuesta torre de marfil cuando acomete el análisis de la coyuntura y de la trayectoria de la economía nacional y de las políticas públicas. Gana, también, una de las instituciones centrales del Estado colombiano, la Contraloría, la cual sale de la supuesta tecnocracia desalmada. Y al no actuar el Estado colombiano como su propio y único evaluador, se da un paso hacia la pluralidad de puntos de vista, como la que debe imperar en el Congreso de la República.

El eje central del estudio es la preocupación por el aumento de la desigualdad económica, el crecimiento de la pobreza, y la persistencia del desempleo y del llamado empleo precario, que se niegan a retroceder a pesar de la expansión del gasto público.

---

\* Palabras del Rector de la Universidad Nacional de Colombia, Marco Palacios, en la presentación del estudio en mención elaborado por el CID para la Contraloría General de la República, el 10 de agosto pasado.

El Informe del CID aporta a la mejor comprensión del funcionamiento de la economía nacional en cuanto llama la atención sobre la fractura estructural reflejada en el retroceso prematuro de la industria y de la agricultura en la generación del producto interno bruto y del empleo. Esta falla explicaría los problemas de los bajos ingresos y del desempleo, el lento crecimiento de la productividad y la limitada capacidad de compra de la población colombiana.

Un aspecto novedoso de la monografía es el análisis de las corrientes migratorias y del impacto de las remesas en la balanza de pagos, en el ingreso familiar y en atemperar el efecto de desaceleración del ingreso per cápita sobre la pobreza y la concentración del ingreso. Sin las remesas de los colombianos en el exterior hacia sus familias serían peores y más alarmantes los índices de pobreza y desigualdad.

También ofrece análisis convencionales de la tasa de cambio o de la tasa de interés bancario, de la masa monetaria o del sector externo. En ese ejercicio los investigadores del CID encuentran factores que podrían ser positivos, como por ejemplo un papel más activo del Banco de la República y del gobierno para estimular lo que ellos llaman una actitud económica más keynesiana y menos ortodoxa. Sin embargo, habríamos de legar a dos conclusiones con el Informe: primera, que pese a estos cambios, el desempeño de la economía colombiana parece seguir una tendencia inercial difícilmente alterable; segunda, que el modelo económico surgido de las reformas hace parte de una especie de endemia que afecta con mucha mayor fuerza a los países latinoamericanos. Es decir, que pese a las reformas de los años noventa persisten o se agravan los problemas subrayados.

Lo que amerita mayor reflexión en el caso colombiano sería la razón por la cual los cambios en las políticas monetarias y fiscales y en el sector externo no produjeron los efectos propuestos por tales políticas. Resulta entonces inevitable formular la pregunta: ¿Qué hacer? o ¿Qué nuevo camino tomar? Es evidente que no podemos regresar al pasado. Sabemos que por unos veintitantos años, a partir de mediados del siglo anterior, se registraron las tasas de crecimiento más elevadas de nuestra historia, pero no se pudieron superar las barreras de la pobreza y la desigualdad, ni se lograron altos índices de eficiencia económica.

El mundo ha cambiado radicalmente, y esos cambios nos obligan a mirar hacia adelante. Aquí creo que la universidad, pública y privada, pero en particular la Universidad Nacional de Colombia cumpliría mejor su misión proponiendo, por sí sola, basada únicamente en el saber colectivo acumulado en sus comunidades, cómo debiera ser la sociedad colombiana del futuro, o sea, una sociedad mejor integrada, sin pobreza, sin desempleo, con crecimiento, con una industria robusta, con una agricultura floreciente, que son los prerequisites de la consolidación del pro-

yecto democrático. En segundo lugar, cuáles serían las posibles alternativas de políticas públicas para construir ese nuevo país.

Recordemos las conclusiones del informe del Banco Mundial de hace más de 50 años, dirigido por alguien que fue maestro de muchos economistas y director del CID, el profesor Lauchlin Currie, quien encontró que las políticas económicas de la época establecían metas de crecimiento muy por debajo del potencial del país, y consideraba que frenaban la expansión en aras de la estabilidad. Por ejemplo, por controlar la inflación se restringía la capacidad de generar empleo y por mantener los equilibrios fiscales con un bajo nivel impositivo se reducían los efectos multiplicadores de la inversión pública. Es decir, desde ese tiempo ya se planteaba que la economía no podía crecer más debido a un bloqueo institucional muy fuerte. El profesor Currie propuso adoptar medidas menos ortodoxas y más audaces.

Hoy, a la luz de este documento del CID, uno bien podría pedir a los discípulos del profesor Currie y a la comunidad de economistas en general que tengan en mente la estatura intelectual del maestro y la profundidad en la concepción de las políticas económicas, pero sobre todo que sigan el ejemplo de su audacia para proponer fórmulas claras y radicales que, a mi juicio, tienen por referencia una situación histórica superada: el pánico de las clases altas a la hiperinflación producida en la Guerra de los Mil Días. De tal pánico derivó la separación, que se fue convirtiendo en abismo a lo largo del siglo XX, entre la política económica (primero la monetaria con la reforma constitucional de 1910) y el reino de la política, entendido éste como el espacio del bien colectivo, del manejo negociado de la cosa pública.

Y eso, qué país económico deseamos y cómo llegamos a él, es lo que estamos esperando los ciudadanos y, seguramente, en la Contraloría, en el gobierno, en la galaxia de empresarios, en el mundo sindical y rural, así como entre profesores y estudiantes.



## **Presentación. Contralor Antonio Hernández Gamarra\***

Este es el segundo informe que resulta de un convenio celebrado entre la Contraloría General de la República y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia. Su motivación –como en el convenio anterior– es la necesidad de proporcionar al Congreso de la República, a la ciudadanía y al Gobierno una evaluación independiente de la política macroeconómica y la política social, y de sus interrelaciones.

Esta visión alternativa al tradicional análisis de la gestión pública nos invita a reflexionar sobre el método más adecuado para abordar dichas interrelaciones. Constituye todo un desafío no sólo por la construcción de un método adecuado que permita establecer los canales de transmisión entre las variables macroeconómicas y sectoriales frente a los resultados de bien-estar social, sino porque también se requiere dilucidar el impacto de las decisiones de coyuntura sobre las estructuras sociales.

Este segundo informe, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 y de 2003 indagó sobre la evolución de las condiciones de vida de la población. Entre otros resultados, se destaca que entre ambos años la pobreza se incrementó en once puntos, pasando de 55% al 66%, medida por línea de pobreza, lo cual corrobora el resultado de medición de pobreza (64,3%) que la Contraloría General de la República publicó en su informe de *Evaluación de la Política Social 2003*. Frente a los resultados de estas mediciones se ha suscitado un debate estadístico que ha dejado de lado el problema de fondo. Es evidente y preocupante el elevado impacto que los altos guarismos de pobreza tienen sobre la población colombiana. Pero, más allá de las cifras, el punto por debatir y resolver es qué se está haciendo y qué se va hacer para reducir la pobreza. En ese sentido, este informe constituye un aporte importante al diagnóstico, la discusión y el planteamiento de alternativas.

De esta manera, se abre uno de los debates más urgentes e importantes, el que tiene que ver con la extendida pobreza de los colombianos, para propiciar las soluciones aptas para el desarrollo económico y humano en Colombia. La amplia participación en esta discusión es importante para crear conciencia, opinión y, por ende, cultura política. Con esta iniciativa buscamos no sólo apoyar técnicamente al Con-

---

\* Contralor General de la República.

greso de la República sino, también, fomentar la participación ciudadana con el objetivo que la academia, los gremios, las asociaciones sindicales, los centros especializados de estudios, las universidades y, en general, las organizaciones civiles, hagan parte de esta discusión.

Este informe evidencia que las condiciones físicas de vida de la población han mejorado y que se ha avanzado, principalmente, en la cobertura de servicios públicos y en la calidad de la vivienda, pero paralelamente evidencia un deterioro en el ingreso de los hogares, lo cual es reflejo del debilitamiento progresivo de la capacidad de generación de ingresos, tanto a nivel individual como agregado.

El estudio señala que el deterioro de los ingresos tiene su origen en factores tales como el retroceso de las actividades agrícola e industrial y los cambios en las modalidades de actividad y contratación laboral, que contribuyen a la informalidad así como a precarias condiciones de empleo. Destaca, además, la persistencia de la desigualdad en la estructura del ingreso en Colombia, una de las más altas en América Latina.

En consecuencia, la combinación de mejores condiciones físicas de vida con un deterioro en el nivel de ingresos refleja fenómenos perversos que, a la par que indican avances en las condiciones de habitación y de acceso a servicios públicos, se acompañan con restricciones para la generación de más altos ingresos. Este diagnóstico abre un espacio importante para la formulación y aplicación de políticas públicas dirigidas a crear más y mejores empleos, y para la ejecución de programas sociales que sean más efectivos en incrementar las dotaciones de la sociedad y que contribuyan a la generación de ingreso en la ciudad y en el campo.

El informe del CID también evalúa la experiencia de los años noventa y su impacto sobre la economía y sobre su desempeño reciente. Según sus análisis, las políticas de libre mercado, en especial la apertura, no arrojaron los resultados esperados y el cambio estructural fue adverso para la economía colombiana. Se sostiene que durante la década de los noventa, la economía tendió hacia una trampa de bajo crecimiento, contrario a lo que se pretendía inicialmente. De la misma forma, el cambio técnico no fue el motor de crecimiento y las exportaciones jugaron un papel pasivo en el desarrollo económico. Es así como el crecimiento resultó explicado por factores internos contrastando con la internacionalización que se esperaba. En consecuencia, el patrón de crecimiento colombiano se sustentó en el crecimiento del sector no transable, que contó con el auspicio de mejores precios relativos y de una elevación del ingreso con motivo de transitorias bonanzas sectoriales.

Frente a los anteriores resultados, el documento plantea la necesidad de trascender el concepto, hoy predominante, de estabilización para involucrar acciones contracíclicas en la política económica que permitan ajustes compensados de la demanda

agregada y de los precios relativos. Las reformas microeconómicas por su parte, como sostiene el Informe, pudieron mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, pero no condujeron a acelerar las tasas de crecimiento del PIB per cápita ni de la productividad a nivel agregado.

El análisis de la política monetaria indica que la postura del Banco de la República ha resultado favorecida por el esquema de inflación objetivo, lo cual ha permitido mayor discrecionalidad a la autoridad monetaria, de tal forma que se implementó una política monetaria activa. Se advierte, sin embargo, sobre el efecto adverso que tiene la inflación sobre la población de menores ingresos: de acuerdo con el estudio, los rubros de alimentos, educación y salud, registraron la mayor variación, afectando especialmente a los deciles más bajos de la población.

Muchas otras contribuciones se obtienen de este estudio, orientadas –como es el propósito de la Contraloría– a formar opinión y propender por un debate que contribuya a la solución de los problemas de pobreza, desigualdad y bajo crecimiento, a partir del vínculo entre Macroeconomía y Bien-estar.

Mediante éste y otros estudios independientes y de alta calidad, la Contraloría pretende informar a la opinión pública y al propio gobierno, sobre el curso de nuestra economía con el fin de adoptar los correctivos y reformas necesarios para avanzar en la reducción de la pobreza en medio de un proceso sostenido de crecimiento económico. El estudio de la Universidad Nacional de Colombia constituye un valioso aporte para la discusión y la búsqueda de alternativas en esta dirección.

Finalmente, quiero manifestar que una de mis preocupaciones en la Contraloría es la de fortalecer las actividades de rendición de cuentas por quienes adquirieron compromisos con la administración pública, y la de propiciar la veeduría ciudadana sobre los diferentes actos de la función pública. Los informes de los funcionarios públicos y la información que le suministran a la sociedad deben ser objeto del escrutinio público, y nada mejor para ello que la presencia de diferentes estudios académicos independientes.

Este estudio, preparado por investigadores muy competentes del CID de la Universidad Nacional de Colombia, contribuye, sin duda, a ampliar las alternativas de examen de la realidad nacional. Mi propósito es seguir apoyando este tipo de iniciativas, creando condiciones para la existencia de una pluralidad de opiniones que dote a la sociedad civil de, cada vez, mejores criterios de evaluación de la acción pública.



## 1. INTRODUCCIÓN

El Informe gira alrededor de dos preocupaciones. La primera es si el crecimiento actual<sup>1</sup> es *sostenible y equitativo*, y la segunda es sobre la forma como este crecimiento se inscribe en el marco de los acuerdos de libre comercio<sup>2</sup>. En los últimos meses el TLC parece estar copando todas las agendas de la política económica. Es sorprendente la prioridad que se le está dando porque este lugar privilegiado no lo ocupó en el Plan de Desarrollo. Parece como si de un momento a otro se hubiera modificado el orden de prioridades.

En el estudio anterior (CID 2003) se mostró que el juicio sobre las bondades del crecimiento se debe realizar a la luz de lo que ha sucedido con el bien-estar de la población<sup>3</sup>. Se dijo que la equidad y la inclusión son dos componentes centrales del bien-estar y que, adicionalmente, favorecen la sostenibilidad del crecimiento.

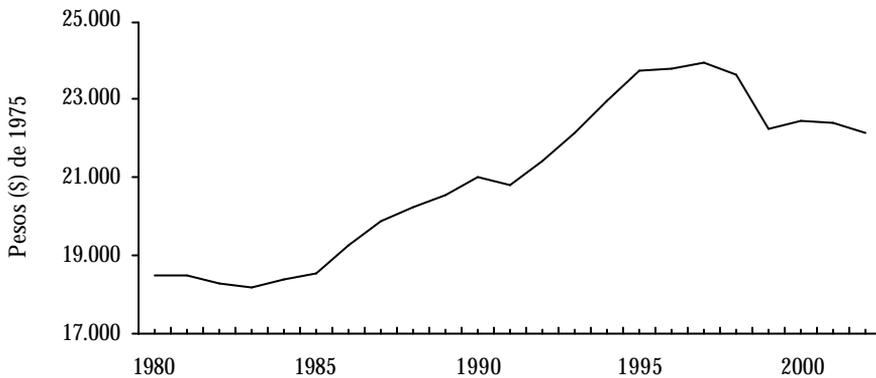
La Figura 1 presenta la dinámica del PIB per cápita desde 1980. La línea vertical corresponde a 1997, que fue el año en el que llegó a su nivel más alto. Las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) de 1997 y 2003 proporcionan información muy interesante sobre las condiciones de bien-estar de la población. Entre ambos años la pobreza, medida por línea de pobreza (LP), aumentó 11 puntos, pasando del 55% al 66%. Este dato es escandaloso por lo menos en dos sentidos. Primero, muestra que la pobreza no cede ni siquiera cuando el PIB per cápita llega a su punto máximo. En 1997 más de la mitad de la población era pobre. Nuestro modelo de crecimiento es claramente excluyente. Y segundo, los resultados de la ECV son preocupantes porque la pobreza, que es muy sensible a la caída del producto, no reacciona con la misma celeridad cuando el producto aumenta. Lo sucedido en 1997 muestra que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza. Un modelo de crecimiento que genera empleo precario, que mantiene las características excluyentes, y que no modifica la estructura de distribución de la riqueza, no puede mejorar la calidad de vida de la población.

---

<sup>1</sup> La economía está creciendo, aunque se podría estar presentando una sobreestimación del aumento del PIB originada en los errores del cálculo de las variaciones de las existencias. De todas maneras, la tendencia de la demanda es creciente. El informe del Banco de la República al Congreso atribuye la tendencia favorable a la conjunción de las demandas interna y externa. “El año anterior se caracterizó por la aceleración del crecimiento económico como consecuencia de un mayor dinamismo de la demanda interna y la paulatina recuperación de la demanda externa. Como resultado de ello, tuvo lugar una importante expansión tanto en los sectores de bienes transables, como en los de los no transables. Colombia registró una de las tasas de crecimiento más altas de América Latina, de 3,7% frente a 1,5%” (Banco de la República 2004b, 7).

<sup>2</sup> Este tema no es objeto del presente informe. Se incluirá en versiones posteriores.

<sup>3</sup> “Utilizamos el término *bien-estar* en lugar de *bienestar* porque mientras que el primero es cercano a nociones que tienen un significado amplio como ‘estar bien’, el segundo suele asociarse a enfoques utilitaristas y bienestarristas estrechos” (CID 2003, 1).

**Figura 1: PIB per cápita**

Fuente: Dane, cálculos del CID.

Un crecimiento excluyente e inequitativo no es sostenible por dos razones básicas. Una económica y otra política. La económica ya había sido claramente señalada por Marshall (1920). El autor distingue dos tipos de necesidades básicas. Las de ‘subsistencia’ y las de ‘eficiencia’. La satisfacción de las necesidades de ‘subsistencia’ evita que las personas se mueran de hambre, pero no contribuye al crecimiento. Las necesidades que favorecen la ‘eficiencia’ tienen que ver con el consumo y con la productividad<sup>4</sup>. Si los trabajadores no consumen no hay demanda, y su nivel de vida es tan bajo que no pueden ser eficientes.

La pobreza no sólo es una consecuencia de la recesión. También es una de las causas del estancamiento en la medida en que limita la expansión del mercado interno, que fue la principal fuente de crecimiento de la economía colombiana en la última década. La población que está por debajo de la línea de pobreza tiene un impacto moderado en la demanda agregada y, además, no tiene una alta productividad. La lógica fordista, de principios del siglo XX, es compatible con estos principios. Keynes (1936) retoma las ideas de Marshall, agregándoles la incertidumbre asociada a la demanda voluntaria de dinero y al futuro. En este mundo incierto, los acuerdos, las convenciones y la inclusión, contribuyen al bien-estar, porque crean lazos de solidaridad respaldados institucionalmente.

<sup>4</sup> “En la Inglaterra de hoy un agricultor ordinario, o un trabajador de la ciudad no calificado, debe satisfacer ciertas necesidades para ser eficiente. Debe tener una vivienda adecuada con varios cuartos, un vestido caliente, además de varias mudas de ropa interior, agua pura, todo el cereal que requiera, cantidades adecuadas de carne y leche, un poco de té, etc., algo de educación y recreación y, finalmente, la esposa debe tener un trabajo que le deje tiempo libre para atender sus obligaciones de madre y de ama de casa” (Marshall 1920, 58).

Desde la perspectiva política, la inclusión favorece la gobernabilidad, entendida como la respuesta adecuada del gobernante a las demandas de quienes se sienten excluidos. El juicio sobre lo “adecuado” de la respuesta del gobernante lo expresan los gobernados de maneras muy heterogéneas (voto, manifestaciones, paro, violencia, etc.). La definición supone que en ausencia de exclusión no hay problemas de gobernabilidad. Basta con que una persona se sienta excluida para que haya –así sea en mínimo grado– un problema de gobernabilidad. La unanimidad es una situación extrema que deja sin sentido la pregunta por la gobernabilidad. El juicio sobre lo “adecuado” de la respuesta del gobernante se tiene que realizar, finalmente, en términos de poder.

La paz favorece la inclusión y la gobernabilidad, y en este proceso los acuerdos con los paramilitares ocupan un lugar privilegiado. Las conversaciones se deberían aprovechar para colocar en primer plano la agenda distributiva de la sociedad colombiana. Y de manera más específica, se le debe dar una importancia central a los aspectos relacionados con la concentración de la propiedad, que se ha agravado con la violencia y el desplazamiento. La redistribución de la tierra que resulta del conflicto armado, lleva a desconocer los derechos de posesión y propiedad de los campesinos que se ven obligados a abandonar sus viviendas y parcelas. Aunque en Colombia no se cuenta con información regular que permita conocer lo que ha sucedido con la desigualdad de la riqueza (ingreso, activos, tierras, acciones, etc.), hay claros indicios de que la distribución de la riqueza ha empeorado. En el caso de la tierra, el diagnóstico del *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de Naciones Unidas es preocupante. La acumulación de la tierra como fuente de poder es una de las motivaciones de los conflictos territoriales<sup>5</sup>.

El proceso de concentración de la tierra va en contra de los principios más elementales de las sociedades liberales. Jefferson asoció la democracia política a la democracia económica, y por ello insistió en la importancia de consolidar la pequeña propiedad. Walras (1926), el fundador de las teorías del equilibrio general y padre de la economía moderna, decía a principios del siglo XX que la competencia únicamente tenía sentido si las personas participan en el mercado en igualdad de condi-

---

<sup>5</sup> En 1996 había 11.570 propietarios (0,4% del total) con fincas mayores de 500 hectáreas. Poseían 22,6 millones de hectáreas (45% del total bajo explotación). El promedio resultante es de unas 2 mil hectáreas por persona. Y por el otro lado, había 2,2 millones de pequeños propietarios (69%), con fincas menores de 5 hectáreas. En conjunto poseían 2,2 millones de hectáreas (4,3%). Ello significa que, en promedio, cada familia disponía de una hectárea (PNUD 2003, 350). Esta mala distribución de la tierra ha empeorado por las compras de los narcotraficantes. “Tal es el caso de la región Caribe (Córdoba, Sucre, Bolívar, Magdalena, Cesar), el Magdalena Medio y la Orinoquía. Allí el paramilitarismo actúa para proteger los privilegios del latifundio” (Ibid., 347). El Informe muestra que el latifundio ganadero costeño, que en los setenta expulsó campesinos, “ahora está asediado por las guerrillas, y protegido por las autodefensas” (Ibid., 348). En las zonas de colonización de la Orinoquía y en partes de la Amazonía, el “endeude” ha contribuido a reproducir el latifundio.

ciones. En su opinión, la tierra que era el factor de producción más importante, debería ser propiedad del Estado.

La concentración de la tierra no es sólo antiliberal. Tampoco favorece la eficiencia. De acuerdo con los datos del *Informe* de Naciones Unidas, los pastos ocupan 41,7 millones de hectáreas, que equivalen al 37% de la superficie total del país. “Su expansión ha desbordado las áreas cuya vocación natural es la ganadería, estimadas en 19 millones de hectáreas, a expensas de los suelos para agricultura y conservación” (PNUD 2003, 348). La agricultura ocupa 5,8 millones de hectáreas. Y de acuerdo con las características de los suelos podría ocupar 9 millones. Por la mala distribución de la propiedad de la tierra, se cultiva en algunos suelos que no son aptos para la agricultura.

Los acuerdos de paz con los paramilitares –y eventualmente con la guerrilla– deberían llevar a realizar un pacto distributivo, que en el caso de la propiedad de la tierra tiene tres componentes. El primero, que es una condición mínima, es el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad de las personas desplazadas. El segundo es el pago del impuesto predial. El recaudo predial efectivo en las zonas rurales apenas es del 24 por mil (PNUD 2003, 355). El margen de maniobra es amplio. La tarifa nominal del predial es –dependiendo del municipio– tres o cuatro veces superior al recaudo efectivo. El recaudo efectivo del predial podría llegar a ser del 15 por mil. Actualmente no se cobra el predial en el campo porque los concejales y los alcaldes de los municipios pequeños no tienen la capacidad de enfrentar a los terratenientes de la zona. Pero esta labor sí la puede realizar la Dian con unos avalúos actualizados. Y el tercer componente es la ampliación de los alcances de la reforma agraria.

Las causas objetivas de la violencia continúan siendo relevantes. El diagnóstico del Gobierno y del Plan de Desarrollo supone que la violencia tiene sus raíces, principalmente, en el narcotráfico. Esta percepción es equivocada. El narcotráfico alimenta la violencia pero su causa última tiene que ver con la exclusión. Y la concentración de la tierra es una de las formas más agresivas de exclusión. Así que el proceso de negociación con los paramilitares únicamente tendrá bases firmes si incorpora la agenda distributiva. Es la oportunidad para que la sociedad colombiana empiece a entender que la construcción del capitalismo no es posible cuando la distribución de la riqueza empeora. La tarea distributiva no sólo tiene que ver con la concentración de la tierra, también debe ir poniendo sobre el tapete la concentración del sistema bancario, la prensa, la televisión, el mercado bursátil, las comunicaciones, etc.

La demanda interna ha crecido gracias a que el gasto público sigue aumentando y la política monetaria ha sido más expansiva que en los años noventa. De hecho, la política económica ha optado por un camino claramente keynesiano, cuyos princi-

pales elementos son: (i) el aumento del gasto público, (ii) la mayor liquidez, (iii) el incremento de la demanda, especialmente en el sector de la construcción<sup>6</sup>, (iv) las menores tasas de interés. Estos argumentos llevan a minimizar la importancia que el Gobierno le ha atribuido a la seguridad democrática como explicación fundamental de la recuperación económica<sup>7</sup>.

No obstante el escepticismo del Ministerio de Hacienda, la opción keynesiana ha sido exitosa. La emisión monetaria no ha resultado perversa. Todo lo contrario. La economía comienza a salir de la recesión. La inflación sigue bajando y la temida devaluación no se ha presentado. Estos resultados, totalmente inesperados en el marco de la ortodoxia, muestran que el margen de maniobra es relativamente amplio, y que los choques por el lado de demanda no son diabólicos. Para que esta dinámica sea sostenible es necesario: (i) favorecer la equidad, (ii) consolidar la demanda interna, (iii) mejorar los términos de los acuerdos de comercio, (iv) avanzar en la modificación de la estructura de la deuda, (v) mantener una política monetaria amplia.

Al lado de los incentivos keynesianos que favorecen el crecimiento van apareciendo síntomas especulativos. Los dos últimos ciclos del PIB presentan una alta correlación con los movimientos de los flujos de capitales. Las reservas internacionales siguen creciendo, y la bonanza de dólares no se ha manifestado en un mejor bienestar de la población. Como sucedía a mediados de los noventa, el país se llena de dólares sin encontrar los instrumentos adecuados para aprovechar la bonanza. El exceso de dólares termina estimulando procesos especulativos<sup>8</sup>. Desde comienzos de los noventa se crearon condiciones favorables para el predominio de la especulación. Para contrarrestar estos procesos dañinos, es importante crear condiciones que estimulen la demanda interna, y que funden el crecimiento en un mejoramiento de la productividad y la competitividad. Y el impulso a la demanda interna obliga a darle prioridad a la agenda distributiva, de tal forma que se generen las condiciones estructurales que garanticen un crecimiento sostenido de largo plazo.

---

<sup>6</sup> Gran parte de la dinámica de la construcción ha sido posible por los incentivos inequitativos derivados de los créditos de las cuentas de Ahorro Fomento Construcción (AFC) estimulando la construcción de estratos 4 y 5.

<sup>7</sup> El Banco de la República no considera el mayor gasto público como uno de los factores que impulsa la demanda. Por el contrario, afirma que el ajuste fiscal ha tenido un impacto positivo en la demanda, amén de los logros conseguidos en el campo de la seguridad democrática. “La recuperación interna, que debe atribuirse fundamentalmente al comportamiento del sector privado fue, en parte, consecuencia de la mayor confianza en la economía, producto a su vez de las políticas de seguridad democrática del actual Gobierno, la continuación del ajuste fiscal y de la política monetaria de los últimos cinco años, la cual ha podido mantener tasas de interés bajas por un tiempo prolongado” (Banco de la República 2004b, 7).

<sup>8</sup> Ya decía Bentham (1801, 247) que “el dinero no es riqueza”. La conversión del dinero en riqueza y felicidad es un arte difícil. Como en los noventa, la abundancia de dólares estuvo acompañada de síntomas de ‘enfermedad holandesa’.

En los últimos años la tasa de interés ha bajado, aunque continúa siendo alta comparada con los estándares internacionales. Las reservas están creciendo por el aumento de la deuda externa pública<sup>9</sup>, las remesas que envían los colombianos del exterior, los flujos de capitales de corto plazo, y los dólares provenientes del narcotráfico. Hay indicios de que la economía todavía no sale de la lógica especulativa en que estuvo durante los años noventa. La actividad exportadora no se consolida y la revaluación del peso frente al dólar vuelve a incentivar las importaciones.

Para el Banco de la República (2004b, 27) la situación actual es muy distinta a la de los años noventa y, por tanto, no hay evidencia clara de la existencia de fuerzas especulativas. En opinión del Banco, la entrada de los flujos de capitales a los países de América Latina tiene lugar en un contexto diferente. Primero, porque “la profundidad de la fase recesiva del ciclo económico en los países industrializados ha sido menor que la de finales de los ochenta y comienzos de los noventa” (Ibíd., 27). Segundo, en el caso de las economías receptoras, “es claro que si bien se ha presentado un proceso reciente de recuperación de la dinámica, este dista aún de ser relevante y las economías se encuentran lejos de una situación de recalentamiento” (Ibíd., 27). La mejora en el precio de los productos básicos favorece a las economías latinoamericanas. Tercero, ahora prevalecen los regímenes de flotación de la tasa de cambio. En los noventa había mayor dispersión de regímenes cambiarios. Piensa el Banco, que la tasa de cambio flexible contrarresta la especulación. En sus palabras, “la mayor volatilidad de la tasa de cambio actúa como un potente desincentivo para los inversionistas especulativos que durante los años noventa contribuyeron de manera importante en las entradas totales de capital” (Ibíd., 28).

Resumiendo, “la diferencia entre la dinámica de los países industrializados y los latinoamericanos es, pues, menor que la que existió durante los años noventa, lo cual supone mejores condiciones para la recepción del capital”. El Banco termina su análisis lleno de optimismo.

(...) es probable que dada la mejoría en el entorno doméstico y las condiciones de rentabilidad de América Latina frente a los países industrializados y Estados Unidos, en particular, se presente una nueva oleada de flujos de capital. Sin embargo, en caso de que este fenómeno se dé, es también probable que sea menor que cuando ocurrió a comienzos de los años noventa y que su efecto sea menos perturbador que entonces. La existencia de un régimen de flotación de la tasa de cambio es en particular un desincentivo para la entrada de capitales especulativos (Banco de la República 2004b, 28).

---

<sup>9</sup> Aunque en el último año el Gobierno no ha sido un oferente neto importante.

Los dos primeros argumentos expuestos por el Banco de la República son ciertos. El tercero es muy cuestionable. En los años ochenta también se observó un predominio de la tasa de cambio flexible, sin que ello hubiera frenado las tendencias especulativas. De hecho, la volatilidad financiera hoy es mayor que hace 30 años<sup>10</sup>. La pertinencia de los dos primeros argumentos del Banco de la República no es suficiente para descartar la hipótesis sobre los rasgos especulativos de la actual fase expansiva. No hay resultados contundentes que muestren que la productividad y la competitividad de la economía están mejorando. Y esta es una condición *necesaria* para que la recuperación tenga raíces en el mundo real. Los procesos de integración económica deben ir a la par con la consolidación de la demanda interna. Ambas dinámicas son complementarias. Se comete un grave error al pensar que el TLC puede ser exitoso sin fortalecer el mercado doméstico. La creación de polos de desarrollo endógenos debería ser una pieza central de la estrategia exportadora nacional (Krugman 1991).

---

<sup>10</sup> La volatilidad financiera sigue siendo un problema teórico y una dolorosa realidad. La tasa de cambio flexible no es la solución a la especulación, que es una de las fuentes de la volatilidad. El debate ha sido muy rico. Ver, por ejemplo, Triffin (1989), Tobin (1993), Salama (2002), Poterba (1990), Poterba y Summers (1986). Tobin (1993) insiste en la pertinencia del enfoque keynesiano para entender el comportamiento cada vez más errático de los flujos financieros. En opinión de Keynes, las fluctuaciones de los capitales tienen que ser controladas y reguladas porque las fluctuaciones del mundo monetario perturban la actividad económica del mundo real. Ver Davidson (1978).



## 2. ES NECESARIO UN CAMBIO ESTRUCTURAL

El interés de cómo podría ser el mundo en el año 2000 no estuvo ausente en el seno de la comunidad de economistas. En junio de 1969, en Massachussets, Jagdish Bhagwati reunió a un grupo de economistas para examinar conjuntamente los problemas de proyectar un orden mundial óptimo para el año 2000. La arquitectura internacional deseada cumplía con los criterios de un mundo menos polarizado entre naciones ricas y pobres en el cual los mercados nacionales estuvieran más integrados comercial y financieramente. No obstante, el acuerdo común sobre estos principios generales, cada especialista reveló las dificultades que enfrentarían los países de una determinada región durante el proceso de transición hacia el óptimo universal.

La idea era que a partir de un análisis riguroso de las fuerzas endógenas que configuran la evolución de la economía, la política y la sociedad se deseaba “prever, en términos de variables significativas, la trayectoria de la evolución societaria hasta una fecha fija, y ver luego cómo podemos desviar esta evolución hacia las direcciones deseadas” (Bhagwati 1972). En general, se puede decir que había un espíritu optimista sobre las posibilidades de transformación y cambio dentro de los países y del orden mundial. Lo cual no es sorprendente, pues cuando se mira el futuro, es difícil deshacerse de la idea de progreso, según la cual, las cosas siempre pueden mejorar. Aunque no se desconoció que podrían existir obstáculos insalvables, nadie tuvo el espíritu lo suficientemente lúgubre como para “inventar números” que mostraran el posible “fracaso de crecimiento” para África y la década y media perdida para América Latina.

De todos modos, las experiencias de crecimiento en los siguientes treinta años fueron muy disímiles. El desempeño de las naciones del Sudeste Asiático fue destacado. Excluyendo a China, su PIB per cápita creció 4,4% entre 1960 y 2000. China se constituyó en la gran sorpresa de comienzos de los ochenta, creciendo al sorprendente 8% anual. Entre 1960 y 1980 China creció, en promedio, a una tasa de 2%. Aunque menos espectacular, India logró duplicar su tasa de crecimiento a 3,3% entre 1980 y 2000, mientras que su mejor marca había sido 1,2% entre 1960 y 1980. Aunque América Latina y África experimentaron un robusto crecimiento hasta finales de la década de los setenta: 2,9% y 2,3% respectivamente, colapsaron durante la década de los ochenta, y aún no se recuperan. África prácticamente acumula veinte años de crecimiento negativo: dos décadas perdidas (Rodrik 2003).

Estas cifras ‘reales’ no dejan duda. Las trayectorias de las regiones pobres del mundo siguieron sendas divergentes, incluso a pesar de que en América Latina a principios de los noventa ‘se intentó’ cambiar el rumbo hacia la dirección deseada. Es

cierto que las reformas estructurales buscaron transformar la estructura institucional y económica de los países de la región, basta por ejemplo, citar los anhelos de la 'vanguardia' de la tecnocracia en Colombia: *Revolución Pacífica*, *Salto Social* y *Cambio para Construir la Paz*. Todos los Planes de Desarrollo hacen referencia a una ruptura, a una negación particular con el pasado. Se buscan caminos diferentes al enclausamiento económico, la violencia galopante y la pobreza extrema. No obstante, después de una década de transformaciones y cambios, todo parece seguir igual, o peor. Cabrían, acaso, las palabras de un gran pensador anterior a la Revolución Industrial: "Todo lo que se perfecciona mediante el progreso perece también por el progreso. Lo que ha sido débil nunca puede ser absolutamente fuerte. Es bueno decir: ha crecido, ha cambiado; pero sigue siendo el mismo" (Pascal).

Nos preguntamos si las reformas tuvieron éxito en promover 'cambios estructurales' en la economía colombiana durante la década de los noventa, y si esos cambios están acordes con los patrones de desarrollo derivados de los trabajos de Chenery, Robinson y Syrquin (1986).

A principios de los años noventa, Lora (1990) reunió a un grupo de economistas colombianos para prever el futuro de la economía durante la década de los noventa. Las proyecciones, o mejor, los números inventados por los grupos de investigación, mostraban que si no se acometía una serie de reformas de libre mercado el estancamiento económico sería inevitable. Aunque todas las proyecciones no se cumplieron, el ejercicio fue interesante porque permitió compartir diferentes enfoques. Posteriormente, el debate se concentró en si las reformas deberían ser graduales o inmediatas. La 'vanguardia estridente' defendió acelerar las reformas, aduciendo que si no se hacía de ese modo, la economía estaría condenada al atraso. Como dice Carlos Díaz-Alejandro:

Los políticos de ayer y de hoy parecen incapaces de pronunciar un discurso sin indicar –de una manera o de otra– que vivimos en tiempos críticos, en coyunturas históricas, en momentos decisivos, en el principio o el fin de una era, etc. Los estudiantes con frecuencia comparten esta sobredramatización del presente fugaz, y subestiman la continuidad histórica. Siempre es tentador predecir catástrofes si el mundo miope no sigue nuestras ideas preferidas (Díaz-Alejandro 1972).

Se hicieron las reformas y hubo desastre. El crecimiento no pudo recuperarse, la violencia se escaló, la desigualdad y la pobreza aumentaron, y el cambio estructural se reversionó. ¿Elo quiere decir que las reformas estructurales fracasaron?. En términos concretos sí. A pesar de que el objetivo que se trazaron era limitado, los reformadores consideraron que si se realizaban dichos cambios, el crecimiento y la productividad se recuperarían de manera sostenida. Incluso, en el plan *La Revolución Pacífica* se proyectaron tasas de crecimiento del 6% hacia el final de la década. El

supuesto subyacente era que los logros micro se reflejarían, de manera automática en resultados positivos a nivel macro. Se pretendía mejorar la eficiencia, facilitar la operación de los mercados, y reducir los efectos de las distorsiones de la intervención del Estado en la economía. Sin duda, se lograron importantes adelantos en todas las áreas objeto de reforma. El índice construido por Lora (2001) es contundente. Sobre una escala de 0 a 1, el indicador de reforma estructural para América Latina pasó de 0,34 en 1985 a 0,58 en 1999. Sin embargo, a pesar de que se insistió en la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica como una condición para el crecimiento, la desregulación financiera y la apertura en la cuenta de capitales eliminaron los estabilizadores automáticos, los cuales fueron reemplazados por desestabilizadores automáticos (Stiglitz 2003). La volatilidad financiera y real aumentó. El control y la regulación macro sobre la demanda agregada prácticamente se perdió. Las políticas monetarias y fiscales fueron procíclicas, y las economías navegaron como un barco ebrio en un mar turbulento y peligroso.

Aunque las reformas microeconómicas pueden mejorar la eficiencia en la asignación de recursos<sup>11</sup>, en economías como las latinoamericanas no conducen necesariamente a acelerar las tasas de crecimiento del PIB per cápita y de la productividad a nivel agregado<sup>12</sup>. La ‘vanguardia’ reformista de los noventa se parece mucho a los matemáticos griegos quienes con apenas dos instrumentos: el compás y la regla, trataron de resolver problemas irresolubles con dichas herramientas. Es conocido que la duplicación del cubo, la trisección del ángulo y la cuadratura del círculo no se pueden resolver con compás y regla, o con sus equivalentes en ecuaciones algebraicas de grado uno y dos. En otras palabras, el problema de duplicar el ingreso per cápita, dividir equitativamente la riqueza y transformar la estructura económica escapan a las limitadas estrategias microeconómicas y exigen un tratamiento de análisis superior que permita ampliar los instrumentos y el enfoque de los problemas. En este sentido, no se debe hablar de reformas de ‘tercera, cuarta o quinta generación’, sino más bien, de cambiar la orientación de las reformas hacia cierta herejía competente que contemple el contexto y las restricciones locales.

Lo que se propone es un cambio de mirada, que pase del espacio del álgebra al espacio de fases, es decir, del análisis de la ‘neutralidad’ de las reformas a la evaluación de la ‘calidad’ de las políticas. Y aquí cabe otra analogía. En un célebre relato de Tolstoi se intenta responder la siguiente pregunta: ¿Cuánta tierra necesita un hombre? El cuento narra la historia de un campesino llamado Pájom cuya obsesión era acumular tierras y más tierras. Su afán lo lleva al punto de aceptar grandes sacrificios que finalmente le conducen a la muerte. En ese momento Pájom sólo necesi-

---

<sup>11</sup> Sobre este punto se puede ver el interesante trabajo de Eslava *et al.* (2004).

<sup>12</sup> Ver el riguroso estudio de Rafael Correa (2002).

ta la tierra suficiente para su sepultura. Los economistas y la vanguardia reformista en Colombia y América Latina se han obsesionado con la microeconomía, al punto de que un premio Nobel llegó a decir que “no sólo de macroeconomía vive el hombre”. Al final de la década, el desorden macroeconómico redujo los niveles de vida de la gran mayoría de hombres y mujeres del continente y se considera que las reformas microeconómicas fueron un completo fracaso. En palabras de Stiglitz (2003): “Una estrategia de reforma que prometió crear una prosperidad sin precedentes ha fracasado de una manera casi sin precedentes”. En fin, aún el modelo está por armar.

Sin duda alguna, cualquier observador interesado en los últimos años del llamado “siglo corto” que se inicia en Sarajevo en 1914 y termina en 1989 con el derrumbamiento silencioso del socialismo realmente existente, constatará sin mayor problema que los gradientes ideológicos y políticos cambiaron drásticamente. El fracaso de la planeación central y de la economía mixta permitió que los intelectuales y las tecnocracias homogeneizaran sus opiniones en torno a las posibilidades ilimitadas de la descentralización de las decisiones por medio del mercado y de la necesidad de corregir las fallas del Estado reduciendo su intervención directa en las actividades económicas.

El fin de la historia se asoció con el triunfo solitario del capitalismo como el mejor régimen de crecimiento moderno, y de la democracia liberal como el sistema óptimo para resolver los conflictos generados por la dinámica de la acumulación de capital y la globalización. Si bien las reformas introducidas en los antiguos países comunistas no tuvieron los resultados esperados, ello no fue un obstáculo para que en América Latina y en Colombia una ‘vanguardia mesiánica’<sup>13</sup> se tomara el deber de impulsar ‘grandes transformaciones’ institucionales que hicieran de la nación una sociedad moderna y exitosa desde el punto de vista del ‘crecimiento económico moderno’. Sin duda era una apuesta arriesgada, a pesar de la confianza y la fe de carbonero que manifestaron, y siguen manifestando, los protagonistas y ejecutores de la onda reformista de principios de los años noventa.

Estas esperanzas de cambio eran incluso compartidas por ‘otros’, Hobsbawm (1995), desde la otra orilla, lo manifiesta con claridad: “Confiemos en que el futuro nos depare un mundo mejor, más justo y más viable. El viejo siglo no ha terminado bien”. Después de diez años, se puede decir, que el nuevo siglo no empezó bien, de hecho, se perdió media década de crecimiento para Colombia.

---

<sup>13</sup> Este carácter mesiánico es muy claro en la siguiente afirmación de Rudolf Hommes: “Por eso hace falta, cada dos o tres administraciones, que llegue al poder un equipo reformista que corrija la tendencia, para darle un nuevo impulso al sector privado” (Hommes 1998).

### **3. CALIDAD DE VIDA, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

La volatilidad en el crecimiento de la última década<sup>14</sup> afectó negativamente a la población más vulnerable del país. Ello se reflejó en el deterioro de indicadores sociales como la pobreza. Tal como se señaló en el informe anterior (CID 2003), la recesión de 1999 causó una fragilidad estructural. El desempleo llegó al umbral de los tres millones de personas, y la pobreza aumentó con la consecuente pérdida en el bien-estar de los colombianos. En las páginas siguientes se analiza hasta qué punto la lenta recuperación económica posterior a la crisis y el mejor resultado del 2003 han logrado frenar el deterioro social y recuperar algo del bien-estar perdido.

El deterioro económico y social se agudizó durante los cinco trimestres continuos de recesión económica, entre julio de 1998 y septiembre de 1999. El año 1997 es buen punto de referencia porque, como se dijo en la Introducción, el PIB per cápita fue el más alto de la década, la tasa de desempleo fue de un dígito (9,8%) y el volumen de desocupados no superaba los 1,7 millones de personas<sup>15</sup>.

#### **3.1. LA POBREZA RECIENTE EXPLICA EL MAL-ESTAR SOCIAL**

Las medidas de política económica en contra de la pobreza han sido relativamente exitosas cuando se juzgan a la luz del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Poco a poco se han ido mejorando las condiciones de acceso a la educación y a los servicios públicos. Aumentó la cobertura escolar y se ampliaron los años de educación obligatoria. Al mismo tiempo, se fortalecieron los programas de acueducto y alcantarillado y se redujo el hacinamiento. Estos logros se reflejan muy bien en el NBI y en el Índice de Calidad de Vida (ICV). A nivel nacional, entre 1997 y 2003, la pobreza por NBI se redujo del 37% al 21%<sup>16</sup>. Y el puntaje de calidad de vida mejoró, pasando de 74,7 a 77,4 (el máximo es 100). El NBI y el ICV son mucho menos sensibles a la dinámica de los ingresos que la línea de pobreza (LP). Son medidas que captan las tendencias de mediano plazo de variables más estructurales (vivienda, acueducto, alcantarillado, educación, etc.). La pobreza por

---

<sup>14</sup> En los años ochenta la varianza de la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 2,2, y en los noventa del 8,7. Las varianzas respectivas del PIB per cápita fueron 2,3 y 8,3. La volatilidad de ambos aumentó considerablemente. El PIB ha sido más errático que el PIB per cápita.

<sup>15</sup> Comparando los indicadores sociales de las ECV de los años 1997 y 2003.

<sup>16</sup> El cálculo es de personas. El NBI por hogares bajó de 20,8% a 16,4%.

LP aumentó (del 55% al 66%) porque el indicador es muy sensible al ciclo económico y a la dinámica del empleo e ingresos.

El NBI presenta una mejora sustancial en dos componentes: mayor escolaridad y menor dependencia económica. El ICV también se construye a partir del acceso a bienes públicos, e incluye cuatro grupos de variables: las relacionadas con la educación o formación del capital humano, la infraestructura de las viviendas, el capital social y los bienes materiales. Los dos primeros factores tienen la mayor ponderación (39,4% y 27,4% respectivamente) y están en función de la oferta pública educativa y de servicios de acueducto y alcantarillado. La mitad del mejoramiento del ICV se explica, principalmente, por los avances de la escolaridad de los niños entre 5 y 11 años. La mayor cobertura de acueductos, alcantarillados y la recolección de basuras explican un 30%, y la menor tasa de natalidad explica el resto. Las diferencias entre la ciudad y el campo son notorias. En el 2003 el ICV urbano (84,6) es mucho más alto que el rural (55,3). Los avances han sido mayores en el campo, donde el ICV aumentó 4,7 puntos frente a 1,5 urbanos. De todas maneras, la brecha entre las zonas urbana y rural sigue siendo preocupante. En el 2003 la pobreza rural (43%) por NBI es casi cuatro veces superior a la urbana (13%). Y la miseria rural es cinco veces mayor.

La reducción de la pobreza por NBI e ICV no se refleja en un mayor poder de compra sobre los bienes de mercado. La pobreza medida por ingresos sí revela la pérdida del poder adquisitivo de los colombianos. La evolución positiva del NBI y del ICV muestra que el gasto social ha sido efectivo y que los gobiernos han cumplido su función. Estos resultados muestran que las transferencias a los municipios y departamentos han sido positivas. Gracias a que las transferencias están atadas a la ley, han cumplido un papel contracíclico muy importante desde el punto de vista social. El panorama desde la LP es desolador. El deterioro de los ingresos es palpable, y evidencia la necesidad de nuevas directrices en la política social.

Una visión integral de las dos mediciones de pobreza se obtiene con la matriz integrada de pobreza (MIP) que integra NBI y LP. El Cuadro 1 presenta la diferencia entre los años 1997 y 2003. Durante este período la población aumentó en 3,87 millones (3,38 millones en las ciudades y 491 mil en el resto, o áreas rurales). Gracias a la inversión pública y al gasto social 1,47 millones de personas salieron de la pobreza por NBI, quedando todavía 9,12 millones de pobres. El deterioro de los ingresos fue de tal magnitud que volvió nuevos pobres a 5,35 millones de personas, un volumen superior al incremento natural de la población, para completar un total de 29 millones de personas con ingresos insuficientes para adquirir una canasta básica de bienes.

**Cuadro 1: Matriz Integrada de Pobreza, diferencias entre 1997 y 2003**

Matriz Integrada de Pobreza (MIP)	Necesidades Básicas Insatisfechas		Total	
	No pobres	Pobres		
Línea de Pobreza (LP)	No pobres	-2.011.313	-869.223	-2.880.536
	Pobres	7.358.156	-602.466	6.755.690
	Total	5.346.843	-1.471.689	3.875.154

Fuente: Dane-ECV 1997-2003, cálculos del CID.

Se examinan cuatro situaciones posibles:

- 1) Pobreza crónica. Cuando las personas son pobres simultáneamente por NBI y LP. En el período considerado, 602.466 personas dejaron de ser pobres crónicos, y la tendencia puede ser decreciente en la medida en que se alcance la cobertura universal en educación básica y se mejoren los servicios domiciliarios. El campo de la acción pública es grande, puesto que aún quedan 8,4 millones de personas que están en una situación de pobreza crónica.
- 2) Pobreza reciente. Cuando las personas se encuentran bajo la línea de pobreza por ingresos y no tienen NBI. Es la pobreza típica de los últimos años en Colombia. Es generada por el deterioro de los ingresos y revela la magnitud de la pérdida del poder adquisitivo de los colombianos y la estrechez de su demanda. En el período de referencia, el número de pobres aumentó en 7,4 millones. En conjunto, y dada la definición de pobreza reciente, en 2003 hay 20,6 millones de personas pobres por ingresos y sin carencias de NBI.
- 3) Pobreza inercial. Cuando las personas tienen ingresos suficientes para estar por encima de la LP, pero no han cubierto sus necesidades básicas. Es decir, son pobres solamente por NBI. En el período, 869.223 personas dejaron de ser pobres por NBI. No obstante, este tipo de pobreza persiste para 711 mil personas. Es la pobreza más fácil de reducir.
- 4) No pobres. Cuando las personas tienen ingresos suficientes y no tienen NBI. En esta casilla, el número de no pobres se redujo en 2 millones de personas.

De la tipología anterior se sigue que el mayor problema de la actual coyuntura es la pobreza reciente. La caída de los ingresos tiene sus raíces en el deterioro del aparato productivo, en la desagrarización y la desindustrialización, en los cambios en las modalidades de contratación, en el creciente número de trabajadores independientes, y en la extensión de la jornada de trabajo con ingresos precarios. Cuatro años

después de haber tocado fondo, con la recesión de 1999, la evidencia empírica revela que se ha hecho muy poco por corregir la creciente pauperización. Así lo revelan los resultados del 2003, a pesar del mejor desempeño económico y de la creación de 950 mil nuevos puestos de trabajo, en su mayoría precarios e, incluso, algunos sin ingresos monetarios.

El Cuadro 2 muestra las principales medidas de pobreza basadas en la LP: brecha, intensidad y severidad de la pobreza. El índice de brecha de la pobreza mide la distancia entre el ingreso efectivo y el valor de la línea de pobreza. Permite estimar el porcentaje en que debería aumentar el ingreso de las personas pobres para superar la línea. En el campo, las personas pobres tendrían que aumentar los ingresos en un 57% para superar la línea. El índice de severidad de la pobreza mide las diferencias de ingreso entre los “menos pobres” y los “más pobres”. Los diferenciales aumentaron especialmente en las áreas rurales, donde el índice pasó de 0,205 en 1997 a 0,313 en el 2003. En todos los casos, los índices son menores en las ciudades. Sin embargo, en las zonas urbanas, el 60% de la población es pobre y se requiere un incremento del 47% en los ingresos para dejar de serlo.

### Cuadro 2: Medidas de pobreza basadas en el ingreso

	Nacional	Urbano	Resto
Población total	43.717.578	32.113.030	11.604.548
Personas pobres	28.985.672	19.247.970	9.737.702
Promedio del ingreso per cápita entre los pobres	\$ 115.770	\$ 131.723	\$ 84.236
Promedio diferencia de la línea y el ingreso per cápita	\$ 115.980	\$ 118.458	\$ 111.082
Incidencia de pobreza: FTG(0)*	0,66302	0,59938	0,83913
Déficit de pobreza**	0,50520	0,47310	0,56870
Intensidad de pobreza: FTG(1)*	0,33497	0,28356	0,47723
Severidad de la pobreza: FTG(2)*	0,20710	0,16867	0,31344

\* Índices de pobreza FGT (Foster, Greer y Thorbecke 1984).

\*\* Porcentaje en que el ingreso promedio de los pobres es inferior a la línea base de pobreza.

Fuente: Dane-ECV 1997-2003, cálculos del CID.

### 3.2. DESIGUALDAD DEL INGRESO Y CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA

Las ECV permiten comparar la distribución del ingreso, pero no dicen nada sobre la distribución de la riqueza. Además, la información sobre los ingresos es muy imperfecta porque es sesgada hacia abajo. De acuerdo con las ECV entre 1997 y 2003, el coeficiente de Gini mejoró porque pasó de 0,603 a 0,563. Estos avances se

deben mirar con precaución porque la distribución del ingreso es aplanada. En la ECV del 2003, el ingreso promedio mensual de los hogares más ricos, los del decil diez, es de \$ 4,5 millones. Los hogares con ingresos superiores no están incluidos y, obviamente, ello se refleja en una distribución del ingreso mucho mejor de la que se obtendría si en el decil diez efectivamente estuvieran los hogares ricos. A pesar de que esta distribución es aplanada, las desigualdades son enormes. En 1997 los ingresos del decil diez era, en promedio, 45,4 veces el del decil uno. En el 2003 la relación bajó a 39,5 veces. La diferencia entre el decil diez y el nueve es de 2,94 veces. La mayor brecha se presenta entre los deciles 10 y 9. El diferencial de ingresos entre el decil nueve y el uno es de 13,4 veces. La distribución del ingreso en el campo es mejor que en las ciudades.

El análisis sobre la distribución es completo únicamente si se tiene en cuenta la concentración de la riqueza. En los países con una distribución del ingreso relativamente igualitaria, con un Gini que oscila entre 0,25 y 0,35, la menor desigualdad es resultado de estructuras de propiedad más democráticas. En Colombia, el Gini rural (0,46) es mejor que el urbano por dos razones: se toma sobre los habitantes rurales que son homogéneamente más pobres (84%) y no incluye a los propietarios de tierra que no viven en el campo, cuyos ingresos se reflejan en las ciudades.

### **3.3. LOS HOGARES POBRES CONCENTRAN EL GASTO EN BIENES BÁSICOS**

El deterioro de los ingresos se refleja en la forma como los hogares ajustan el gasto. En el 2003 el 60,3% del gasto de los hogares se destinó a la compra de bienes básicos (alimentos, vivienda y ropa). El 13,9% a salud, educación y esparcimiento. Y el 25,8% a comunicaciones y servicios financieros (ver Cuadro 3). De acuerdo con la Ley de Engel, el peso que tienen los bienes básicos en el gasto de los hogares disminuye a medida que aumenta el ingreso. De manera inversa, la participación de los bienes de lujo en el gasto crece con el ingreso. En la población de menores ingresos los bienes básicos equivalen al 74% del gasto. Y en la de ingresos altos, esta participación es de 49,7%. La estructura de consumo que se desprende del Cuadro 3 sigue los criterios generales de la Ley de Engel.

El Cuadro 4 presenta las elasticidades ingreso y precio por grupos de bienes. La elasticidad ingreso indica el cambio porcentual en el consumo del bien por cada variación de un 1% del ingreso. Y la elasticidad precio representa el cambio porcentual en el consumo del bien por cada variación del 1% en el precio. Los signos de la elasticidad ingreso son positivos. Los de la elasticidad precio son negativos.

**Cuadro 3: Gasto mensual del hogar por deciles, 2003**

Decil	Alim. %	Viv. %	Vest. %	Salud %	Educ. %	CyE %	TyC %	Otros %	Total %
1	45,4	24,0	4,6	4,0	5,3	1,0	7,9	7,7	100,0
2	46,7	21,0	5,1	4,7	6,0	1,1	8,8	6,6	100,0
3	44,7	22,5	6,0	4,0	5,5	1,3	9,3	6,5	100,0
4	40,0	24,1	5,8	4,3	5,3	1,5	12,0	7,1	100,0
5	37,0	24,3	5,6	4,3	5,2	2,2	13,3	8,1	100,0
6	35,9	24,7	5,2	4,3	6,7	1,8	14,0	7,4	100,0
7	32,1	25,5	5,3	4,8	6,7	1,8	16,0	7,7	100,0
8	31,9	24,3	5,2	5,3	6,7	2,2	16,0	8,6	100,0
9	28,3	23,9	4,5	5,5	8,0	2,1	16,9	10,7	100,0
10	20,8	25,0	3,9	6,4	6,4	3,0	18,9	15,5	100,0
Total	31,1	24,3	4,8	5,2	6,5	2,2	15,4	10,4	100,0

Alim.: alimentos, Viv.: vivienda, Vest.: vestuario, Educ.: educación, CyE: cultura y esparcimiento, TyC: transporte y comunicaciones.

Fuente: Dane-ECV 2003, cálculos del CID.

**Cuadro 4: Estimación de las elasticidades**

Sector	Elasticidad ingreso		Elasticidad precio	
	1997	2003	1997	2003
Alimentos y bebidas	0,46	0,48	-0,31	-0,30
Prendas de vestir, calzado	0,21	0,58	-0,11	-0,31
Alquiler, combust., servs. mant. vivienda	0,60	0,56	-0,32	-0,31
Muebles, accesorios, reparaciones	0,59	1,79	-0,29	-0,85
Servicios médicos y farmacia	0,84	2,04	-0,44	-0,91
Transporte y comunicaciones	2,69	1,47	-1,08	-0,71
Educación, recreación	2,37	1,33	-1,17	-0,66
Artículos de aseo personal	0,65	0,62	-0,33	-0,31
Servicios financieros	6,63	6,21	-2,57	-2,37

Fuente: Dane-ECV 1997 y 2003, cálculos del CID.

Al analizar los valores de las elasticidades se encuentra que en 1997, dejando por fuera los servicios financieros, los bienes más elásticos eran educación y transporte. Así que cuando el ingreso caía, los hogares reaccionaban disminuyendo, sobre todo, este tipo de gastos. Entre 1997 y 2003 aumentó la elasticidad ingreso de los alimentos, las prendas de vestir y los servicios médicos. El resultado es preocupante porque indica que, frente a la caída del ingreso, los hogares ajustan el consumo reduciendo la demanda de bienes básicos. En ambos años la elasticidad ingreso de

la educación es superior a uno. La educación es muy sensible a los cambios en el ingreso de la familia. Las elasticidades confirman la opinión de las familias porque cuando se les pregunta por qué los hijos abandonan la escuela, la principal razón que aducen es la dificultad económica. El sacrificio en los gastos de salud y educación generan mayor presión sobre los cupos públicos y el régimen subsidiado. Estas formas de responder a la crisis afectan negativamente la calidad de vida de la población. El Cuadro 5 resume el balance ingresos/gastos de los hogares por deciles. El ahorro se concentra en los dos deciles superiores. El decil diez tiene una capacidad de acumulación 18 veces superior al del decil nueve. Parece que se ha ido ampliando la brecha entre el decil diez y la potencial clase media del país.

**Cuadro 5: Ingresos y gastos mensuales del hogar, 2003**

Decil	Ingreso mensual % del total	Gasto mensual % del total	Desahorro mensual %
1	1,2	3,8	-2,6
2	2,3	4,6	-2,3
3	3,3	4,9	-1,6
4	4,3	6,2	-1,9
5	5,3	7,4	-2,1
6	6,7	8,1	-1,4
7	8,4	9,4	-1,0
8	11,0	11,3	-0,3
9	15,9	15,2	0,7
10	41,7	29,2	12,6
Total	100,0	100,0	0,0

Fuente: Dane-ECV 2003, cálculos del CID.

### 3.4. EL DESEQUILIBRIO SE TRASLADÓ A LA EDUCACIÓN MEDIA Y SUPERIOR

Entre 1997 y 2003 se observan tres hechos relevantes: (i) la disminución de la inasistencia escolar en las edades y niveles de educación obligatoria, (ii) la mayor presión por cupos públicos en todos los niveles, y (iii) el incremento de la demanda y de los subsidios en la educación superior (ver Cuadro 6). La reducción de la tasa de crecimiento natural de la población, la transición demográfica que reduce la proporción de niños y jóvenes, y la emigración hacia el exterior contribuyen a aproximar al país a la meta de cobertura universal en los ciclos de educación obligatoria. La disminución en la tasa de inasistencia es una de las razones que explica la caída

de la pobreza por NBI y el mejoramiento del ICV. Los menores ingresos de la clase media presionaron la demanda de cupos del sistema público. Es notorio el aumento de la participación pública en la oferta educativa básica. Los cambios en el mercado laboral y la exigencia cada vez más generalizada del título de bachiller para trabajar, se reflejaron en una mayor demanda por los cupos en educación media y superior. En ambos niveles la participación de la educación pública aumentó entre los años de 1997 y 2003.

### Cuadro 6: Asistencia escolar según decil de ingreso, 2003

Deciles	Inasistencia 5 a 17 años	Matrícula preescolar a media		Matrícula educación superior	
		Pública	Privada	Pública	Privada
1	20,22%	15,11%	1,58%	0,78%	0,60%
2	18,06%	14,43%	3,42%	1,63%	2,56%
3	14,99%	14,22%	4,22%	3,43%	1,32%
4	15,63%	12,18%	5,26%	3,80%	2,33%
5	12,39%	11,32%	7,19%	8,14%	4,41%
6	7,98%	10,97%	8,19%	8,85%	6,00%
7	8,82%	8,64%	13,13%	13,34%	10,26%
8	9,77%	6,63%	14,04%	14,66%	13,01%
9	6,85%	4,55%	19,64%	24,03%	23,78%
10	5,00%	1,96%	23,34%	21,35%	35,73%
Total	1.602.647	9.036.197	1.879.684	622.960	992.247
Part 03	13,21%	82,78%	17,22%	38,57%	61,43%
Part 97	17,40%	73,25%	26,75%	29,47%	70,53%

Fuente: Dane-ECV 2003, cálculos del CID.

Si se toma como límite la edad de 17 años, que corresponde al fin del ciclo obligatorio y de la educación media, se observa una disminución en la inasistencia escolar de 4,2 puntos (1.132.000 niños). No obstante, la inasistencia es elevada (13,2%). Hay 1,6 millones de niños y jóvenes por fuera del sistema, y el 77% son de hogares de los cinco deciles más pobres de la población. De acuerdo con los resultados de la encuesta, la principal causa de inasistencia o deserción escolar es la precariedad económica. La situación en el campo es más dramática. El 52% de la inasistencia escolar del país se concentra en el área rural.

Alrededor de 440.000 niños en edad escolar y menores de 12 años están por fuera de las aulas. El 73% de los jóvenes que no asisten a la escuela son mayores de 12

años. Este grupo, que tiene la tasa de desempleo más alta, presiona el mercado laboral ya que hace aumentar la tasa de participación. La cobertura de programas de emergencia, como familias en acción, es insuficiente.

Una manifestación clara de la mayor precariedad, es el traslado estudiantil desde instituciones privadas a públicas. En el periodo 1997-2003 salieron 750.000 estudiantes de diferentes instituciones privadas, de todos los niveles educativos e ingresos, y se trasladaron a la educación pública. El gasto público se debió concentrar en la ampliación de la cobertura para los niveles de educación obligatoria y extender el radio de acción hacia la educación media. Aunque la deserción privada se dio en todos los deciles de ingreso de la población, se concentró en los cinco más altos, de donde salió el 58% de los estudiantes. Este cambio en la composición educativa afectó la distribución de los subsidios a favor de las familias de ingresos medios.

En la educación superior también aumentó la matrícula pública. Los nuevos cupos han sido utilizados, sobre todo, por las familias de ingresos medios y altos. Según la ECV, entre los años 1997 y 2003, la participación de la matrícula superior pública aumentó 9,1 puntos. Se crearon 206 mil nuevos cupos. Entre tanto, las universidades privadas perdieron 5 mil cupos. El neto fue un incremento de 201 mil nuevos cupos. La educación superior es el principal mecanismo de movilidad social. Sin embargo, la población de ingresos bajos tiene acceso limitado. El 40% de los nuevos cupos públicos fueron absorbidos por estudiantes pertenecientes a las familias de los dos deciles superiores. El 60% de los nuevos entrantes son de los deciles 7, 8, 9 y 10. Del total de los estudiantes de las universidades públicas, el 73,4% pertenece a estos cuatro deciles.

### **3.5. LA SALUD SIGUE DEPENDIENDO DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

El deterioro de los ingresos, junto con los cambios en las formas de contratación (órdenes de prestación de servicios) redujeron el universo de los potenciales afiliados al régimen contributivo de salud. El propósito de la Ley 100/93 de buscar la universalización del servicio, con una participación del 60% del régimen contributivo y 40% del subsidiado, está lejos de cumplirse. Esa meta suponía la desaparición del grupo de los mal llamados “vinculados” al sistema, bien sea porque tuvieran capacidad de pago e ingresaran al contributivo o, en su defecto, porque fueran declarados pobres y aptos para ingresar al subsidiado. La cobertura total también supone que todos los que tienen algún ingreso hacen parte del régimen contributivo. Pero los requisitos de acceso y la forma de pago están diseñados para que acce-

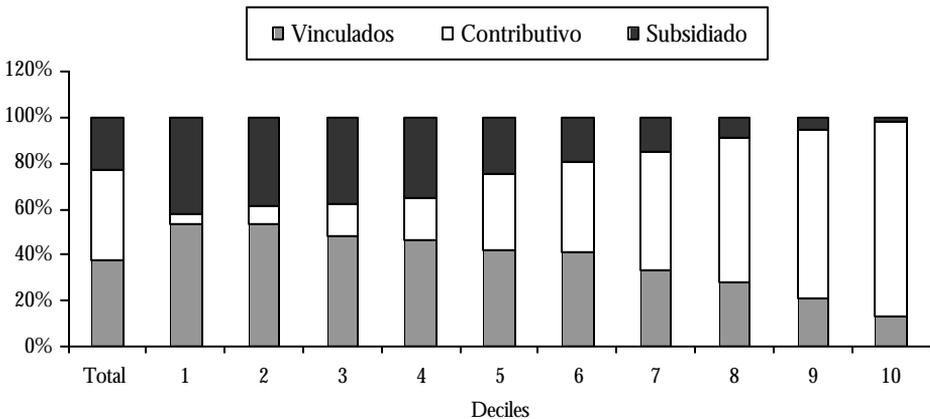
dan únicamente quienes tengan contrato de trabajo asalariado, mientras la situación para los “cuenta propia” es difícil y gravosa. Entre los años 1997 y 2003 los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado aumentaron. No obstante, los vinculados siguen siendo más de una tercera parte de la población colombiana. Los deciles más pobres tienen los mayores niveles de exclusión y no hay claridad sobre las cifras de afiliación del contributivo (ver Cuadro 7).

**Cuadro 7: Afiliación a salud según régimen**

	Contributivo		Subsidiado		Vinculados	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Nacional	14.837.756	17.010.848	7.946.462	10.020.866	17.058.206	16.685.864
Urbano	13.626.780	15.468.848	3.880.128	5.562.883	11.222.331	11.081.298
Resto	1.210.976	1.541.999	4.066.334	4.457.983	5.835.875	5.604.565
Nacional	37,24%	38,91%	19,94%	22,92%	42,81%	38,17%
Urbano	47,43%	48,17%	13,51%	17,32%	39,06%	34,51%
Resto	10,90%	13,29%	36,59%	38,42%	52,51%	48,30%

Fuente: Dane-ECV 1997 y 2003, cálculos del CID.

**Figura 2: Distribución de la población afiliada a salud según régimen**



Fuente: Dane-ECV 2003, cálculos del CID.

Aún quedan por fuera del sistema de salud el 38,2% de los colombianos, con una proporción mucho más alta en la zona rural (48,3%). Con respecto al año 1997, la

población vinculada solamente se redujo en 373 mil personas. Los recursos para financiar la atención de los vinculados cuando asisten a instituciones públicas provienen del presupuesto, así que los llamados subsidios a la oferta siguen teniendo una importancia grande. La población vinculada se distribuye en todos los deciles de ingreso de la población (Figura 2). Esta estructura muestra que hay errores de inclusión y exclusión. Están quedando por fuera del régimen subsidiado personas que no deberían estarlo, a la vez, hay personas que evaden el contributivo y van al subsidiado, o utilizan la red de hospitales públicos como vinculados, sin merecerlo.

### **3.6. EL PROBLEMA PENSIONAL Y DE LAS RESERVAS DEL ISS**

La última propuesta del Gobierno es imponer el IVA social (4%), esta vez con el argumento de que se acabaron las reservas del ISS y la necesidad de trasladarle \$ 1,7 billones para cubrir el faltante de las pensiones del presente año y los \$ 3,8 billones que se proyectan para el año entrante. Con este hecho se confirman tres realidades en el país, en primer lugar que las reservas del ISS no eran infinitas y que algún día se tenían que acabar, en segundo lugar, que el Estado tenía que asumir responsablemente su paternidad y corregir algunos de los descuidos del pasado y, en tercer lugar, que el gobierno prefiere trasladar la carga a los más pobres y mantener los privilegios de sus consentidos. Las reservas del ISS se acabaron porque los últimos gobiernos así lo quisieron y no le buscaron adecuada solución, mientras tanto, ni legisladores ni ejecutivo hicieron algo por reducir las cargas onerosas del pequeño grupo de colombianos con pensiones exorbitantes, pagadas directamente por el Estado y donde el ISS no tiene nada que ver.

Al Gobierno actual le cabe mucha de la responsabilidad histórica de esta debacle que proviene desde la Ley 100 de 1993. Dicha Ley fue presentada al Congreso por el Gobierno Gaviria en cabeza de sus ministros Juan Luis Londoño<sup>†</sup> y Rudolf Hommes como responsables de las carteras de Salud y Hacienda, y ponente fue el entonces senador Álvaro Uribe Vélez, hoy Presidente de la República. Poco más de diez años sobrevivió el ISS a la pena de muerte impuesta por el “Congreso Admirable” elegido después de la Constituyente y encargado de desarrollar los derechos ciudadanos allí preconizados. Antes, durante la discusión y después de aprobada la Ley, el ISS fue sometido al escarnio público, declarada entidad ineficiente y, sin derecho a defensa, condenada a muerte por inanición, pena que comienza a hacerse efectiva después de diez años de tortuosa agonía. Con el prurito de ponerla a competir con los nacientes Fondos Privados, al ISS le cortaron las alas, la esterilizaron y

le hicieron una liposucción machetera con la que se comenzó a escribir la 'Crónica de su muerte anunciada'. ¿Por qué y cómo se desangró innoblemente el ISS?

El régimen pensional del ISS es de prima media, conocido bajo el modelo macroeconómico de generaciones traslapadas, donde las nuevas generaciones alimentan las reservas y las viejas generaciones se van jubilando en el clásico relevo generacional. Para que un sistema de este tipo funcione es necesario que algunos principios básicos se den, entre ellos que los posibles beneficiarios se vinculen tempranamente y coticen durante un período sustantivo de su vida, que haya equilibrio entre las cotizaciones y los futuros beneficios, que la plata sea eficientemente administrada, que su costo de administración sea racional y, sobre todo, que entren nuevos aportantes cuyas cotizaciones permitan pagar a los nuevos jubilados. La Ley 100/93 le quitó ese espacio y truncó su capacidad de crecimiento.

En medio de la puesta en marcha de los nuevos negocios, una enorme campaña de desprestigio y mucho de competencia desleal al ISS le sustrajeron más de 1,7 millones de afiliados, le impidieron recibir nuevos aportantes y no tuvo manejo autónomo de su plata. Como consecuencia, el ISS envejeció, se quedó con los jubilados y las AFP con la plata. Hoy, el ISS tiene más de 550.000 pensionados, más del doble de los que tenía en 1993, y 2 millones de cotizantes que esperan jubilarse paulatinamente en los próximos 15 años, sus reservas se agotaron y los aportantes se reducen. Las AFP, en cambio, no tienen más de 15.000 pensionados y \$ 21 billones de reservas. Las reservas del ISS se agotaron porque el Gobierno las trasladó hacia otro lugar donde no existe solidaridad intergeneracional ni con el ISS.

Agotadas las reservas, ¿quién responde por los actuales y futuros pensionados del ISS? Indudablemente el Estado. Eso no tiene discusión. El ISS es una Entidad Pública creada con el propósito exclusivo de brindar servicios de seguridad social y pensional a los trabajadores del sector privado del país. Múltiples compromisos fue adquiriendo el Estado a lo largo de más de cincuenta años, algunos de ellos incumplidos, tal el aporte tripartita con el que garantizaba su participación y se comprometía a sostener el sistema. Hasta ahora y durante este largo recorrido, los Gobiernos se beneficiaron del ISS y no le aportaron, ellos decidieron donde colocar la plata y fue el gran proveedor de los recursos del crédito público, incluyendo buenas y malas decisiones. Durante muchos años las reservas del ISS estuvieron invertidas en TES, los cuales se han tenido que liquidar rápidamente desde el año 2000, esas liquidaciones cambiaron el flujo del dinero, inicialmente del ISS hacia el Gobierno, y en los últimos tres años desde éste hacia el ISS. Agotadas las reservas, al ISS solamente le quedan los ingresos generados por sus afiliados cotizantes y la diferencia le corresponde al Estado. Para el 2004, los pensionados del ISS cuestan \$ 5,4 billones, los cotizantes aportan alrededor de \$ 2 billones, las reservas y sus rendimientos proveen \$ 1,7 billones más, quedando un faltante de \$ 1,7 billones que, por primera

vez debe cubrir el Estado. Para el 2005 ya no habrá reservas ni rendimientos, solamente quedarán las cotizaciones, las pensiones llegarán a los \$ 6,1 billones y el Estado deberá proveer \$ 3,8 billones.

¿Cómo financiarlos? Hace diez años el gobierno descartó el mecanismo intergeneracional, también abandonó la idea de solidaridad y no tiene intención de recurrir a los fondos privados. En tales circunstancias, solamente le queda el mecanismo impositivo, el mismo con el que actualmente cubre las pensiones públicas, que le cuestan \$ 10 billones. Es importante clarificar que los pensionados del ISS son solamente la mitad de los pensionados del país, la otra mitad es de ex funcionarios públicos a los que se les paga con partidas del presupuesto público y cotizaciones de los funcionarios activos.

Con el agotamiento de las reservas del ISS, el presupuesto del 2005 deberá prever desembolsos por \$ 13,8 billones para pagar las pensiones de los 1,2 millones de colombianos que tendrán derecho. De hecho, allí hay una enorme distorsión, que la mitad de pensionados cueste \$ 10 billones mientras la otra mitad originada en el ISS solamente \$ 3,8 billones. Eso no coincide con la rabiosa afirmación del ex ministro Hommes de que los pensionados del ISS son “ricachones”, ¿pueden acaso serlo unas personas con pensión promedio de 1,6 salarios mínimos, donde el 80% se encuentra entre uno y dos salarios mínimos mensuales y la pensión máxima apenas llega a los 16 salarios mínimos? Todo indica que los “ricachones” no están allí.

Los ricachones son los consentidos del gobierno, aquellos a los que se ha abstenido de tocar, y con quienes concilia para mantener de su lado. Ellos son un pequeño grupo de 1.312 personas con pensiones por encima de los 20 salarios mínimos, límite máximo permitido por la Ley 100/93. Entre ellos no hay ningún dirigente sindical ni luchador popular que haya reivindicado las conquistas sociales. Están, eso sí, muchos dirigentes políticos, militares y del mundo económico, ellos son: 602 del Fondo del Congreso, es decir ex congresistas o funcionarios del parlamento, 315 altos funcionarios del Estado y ex magistrados, 292 militares de alto rango en uso de retiro, 83 ex funcionarios del Banco de la República, y 20 más de distintas dependencias públicas. Ese grupo cuesta \$ 209 mil millones y se lleva el 2,1% del presupuesto asignado para las pensiones públicas. Como principio de equidad, a ese grupo debería rebajársele la mesada al límite de la Ley, es decir a 20 salarios mínimos y no a los 25 de que habla el gobierno. Si ello ocurriera el Estado se ahorraría \$ 77,3 mil millones al año, cifra que es equivalente a lo que el presupuesto nacional le asignó al programa de atención a los ancianos (\$ 79,9 mil millones) que deben cubrir las necesidades de más de dos millones de personas excluidas del sistema pensional.

### 3.7. LA NUEVA OCUPACIÓN SIGUE SIENDO PRECARIA

Después de la reforma laboral, Ley 50/90, la estructura del mercado laboral siguió tendencias de precarización, deslaboralización y tercerización, que aceleraron el acceso de la mujer al mundo del trabajo, precipitaron la llegada de los jóvenes y proyectaron las tasas de desempleo a niveles impensados. En una década se perdieron 900.000 contratos de trabajo asalariado y aumentaron los independientes o “cuenta propia” en dos y medio millones. Los jefes de hogar fueron los más afectados por esta reducción del ingreso. Para afrontar las dificultades de la familia, otros miembros del hogar (cónyuges e hijos solteros) tuvieron que vincularse al mercado laboral. La tasa global de participación (TGP) aumentó en seis puntos. El mercado no logró crear oportunidades para tanta gente y la tasa de desempleo se trepó por las nubes. Como consecuencia, la tasa natural de desempleo llegó al 14% y la Nairu<sup>17</sup> subió aún más, tal como se demostró en el informe del CID (2003).

Siguiendo la tendencia de los años anteriores, en el 2003 la tasa global de participación (TGP) subió a 62,1%, con una población económicamente activa (PEA) de 20,4 millones de personas. La tasa de participación de las mujeres tuvo un aumento importante. Llegó al 50,6%, mientras que la de los hombres se mantuvo alrededor del 75%. Para que la tasa de desempleo baje, es necesario que el número de ocupados aumente en una proporción mayor que la de la tasa de participación.

#### Cuadro 8: Crecimiento del PIB y del empleo

Sector	2002 (preliminar)		2003 (proyectado)	
	PIB	Empleo	PIB	Empleo
Agropecuario	0,6	-8,0	2,3	9,7
Minas y canteras	-4,6	42,8	9,8	-20,9
Industria manufacturera	1,1	0,3	4,1	3,8
Electricidad, gas y agua	3,0	-20,0	3,0	-7,5
Construcción y obras públicas	8,6	29,5	10,9	-7,7
Comercio, restaurantes y hoteles	2,4	-1,3	4,3	6,2
Transporte y comunicaciones	3,0	0,0	4,6	12,4
Sector financiero	2,4	1,4	5,5	11,8
Servicios comunales	1,0	3,0	1,2	4,9
PIB	1,6	0,2	3,7	5,7

Fuente: DNP y Dane, cálculos del CID.

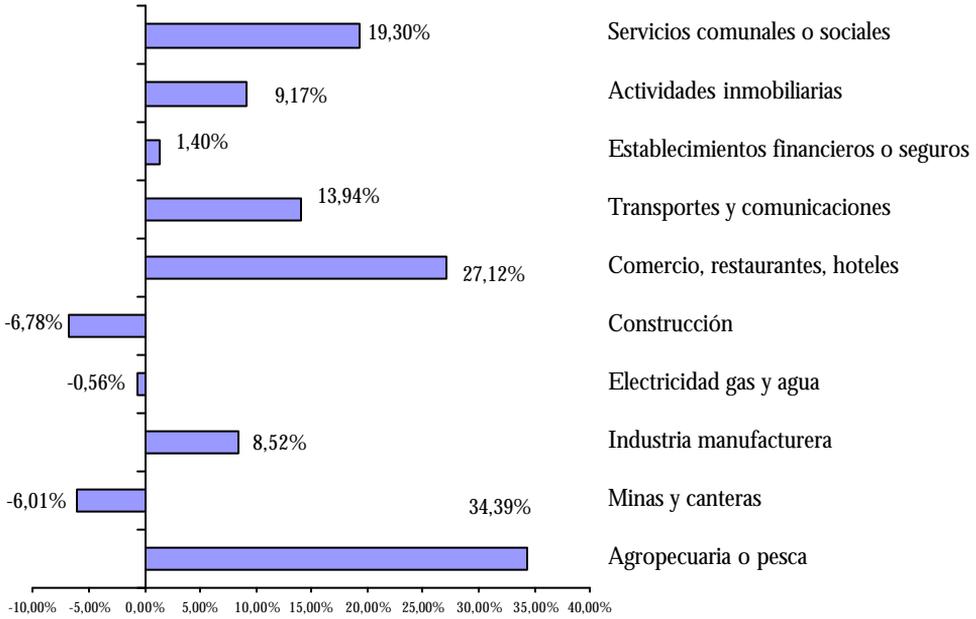
<sup>17</sup> Tasa de desempleo no aceleradora de inflación. NAIRU por la respectiva sigla en inglés.

Al finalizar el tercer trimestre del año, sin el vértigo estacional de la temporada decembrina, la tasa de desempleo se redujo a 14,3%, un punto menos que el mismo trimestre del año anterior, por debajo de la Nairu, y próxima a la tasa natural de desempleo. Se crearon 949.797 nuevas oportunidades de trabajo, un volumen apreciable y muy superior al promedio que se venía generando en la última década (aproximadamente 300.000 puestos de trabajo anuales). En el 2003, el empleo creció 5,7% y el PIB 3,7% (ver Cuadro 8). Esta dinámica es positiva desde el punto de vista de la cantidad del empleo, pero no de su calidad.

Las nuevas ocupaciones generadas en el 2003 no son consistentes con la evolución del PIB, ni global ni sectorialmente dado que se superan los índices históricos de incremento de la ocupación y empleo por cada punto del PIB, en este caso se habrían creado 256.000 puestos de trabajo por punto del PIB, aproximadamente el doble de la tendencia histórica. Los sectores que dinamizaron el crecimiento reciente fueron los de construcción (10,9%) y minas (9,8%), sin embargo ellos no generaron nuevos puestos de trabajo, por el contrario, los redujeron y utilizaron la capacidad que ya se había generado en el 2002, de tal manera que ellos solamente explican la pérdida de 121 mil oportunidades de trabajo. Al otro extremo, los sectores agropecuario (2,3%) y servicios comunales (1,2%) tuvieron una participación débil en la dinámica del PIB, no obstante, son responsables de 510 mil nuevas oportunidades de trabajo (ver Figura 3) de baja productividad y con proyectos gubernamentales de emergencia. Los que mantienen alguna consistencia son los de comercio y transporte-comunicaciones que generaron 390 mil puestos adicionales.

En las nuevas oportunidades de trabajo prevalecen los bajos ingresos, el independentismo y los nexos familiares. Los trabajadores por cuenta propia y los familiares sin remuneración son las modalidades dominantes, estas posiciones ocupacionales explican 642.000 nuevos puestos de trabajo, mientras los empleos bajo contrato asalariado particular solamente contribuyen con 355 mil (ver Figura 4). Los contratos asalariados son muy curiosos puesto que el 45% de los privados y el 56% de los públicos se originaron en zona rural y dispersa, definición del resto en la ECH. No fue en la agricultura, los jornaleros se redujeron y aumentaron los guardabosques, informantes, subcontratistas y soldados campesinos, la mayor parte de los cuales no figura en nóminas oficiales sino en la de contratistas particulares.

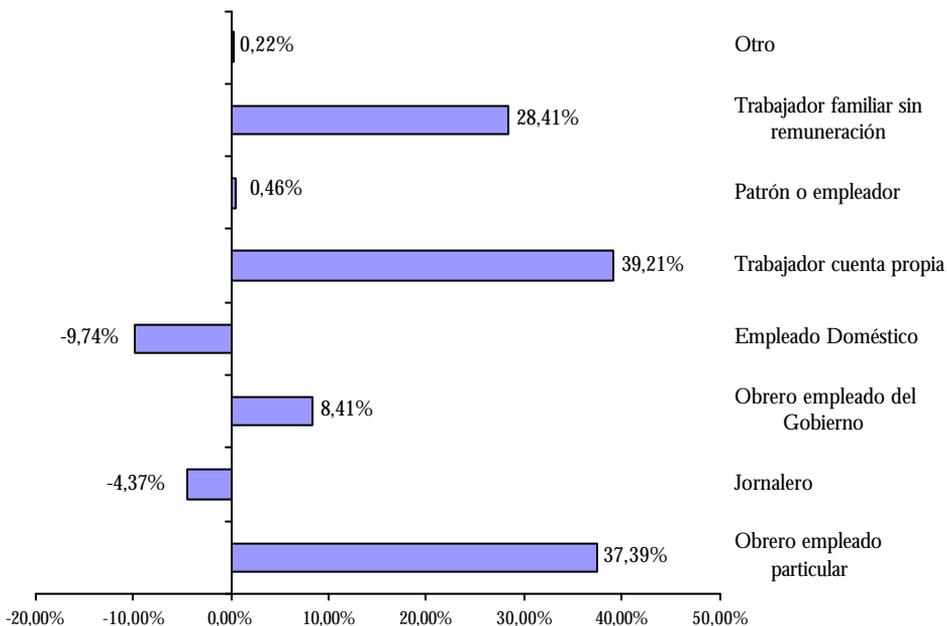
**Figura 3: Distribución de las nuevas ocupaciones por rama de actividad 2002-2003**



Fuente: Dane-ECH 2003, cálculos del CID.

La índole de las oportunidades de trabajo generadas en el área rural difiere radicalmente de las áreas urbanas. Según la ECH, en áreas rurales se crearon el 38,7% de los nuevos puestos de trabajo, distribuidos por mitad entre contratos asalariados y trabajadores familiares sin remuneración. Estos últimos corresponden a la participación de distintos miembros de la familia en las labores de sembrado y recolección de la cosecha, con la que cada uno contribuye al ingreso familiar, como su nombre lo indica estas personas no reciben ingresos y su incorporación es una forma de señalar que en el campo aún hay formas de ahorro oculto. Esta figura representa el 28,4% de todos los puestos de trabajo generados en el país durante el 2003, lo que no representa ningún motivo de orgullo o de éxito de la política, a menos que el gobierno quiera reducir las tasas de desempleo poniendo a trabajar a todos los miembros del hogar, sin ingresos. Con esos empleos, ¿para qué política?

**Figura 4: Distribución de los nuevos ocupados por posición ocupacional 2002-2003**

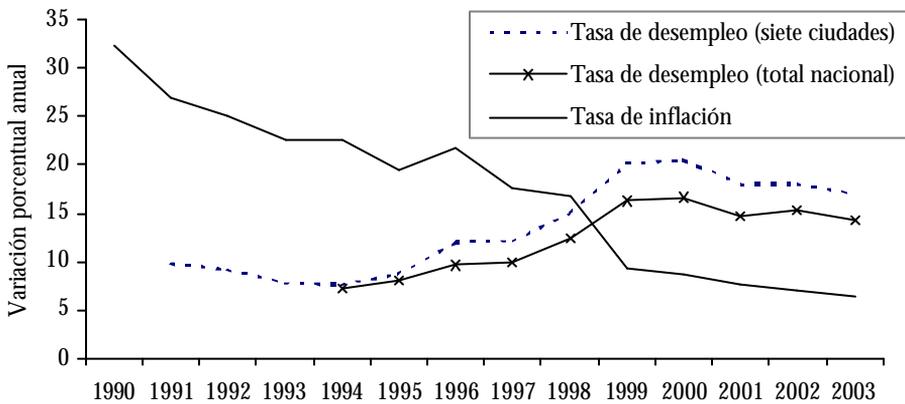


Fuente: Dane-ECH 2003, cálculos del CID.

En las ciudades, la deslaboralización y precarización se profundizan, allí está el reino de los cuenta propia, el independentismo y las órdenes de prestación de servicios. El 60,3% de los 582.493 puestos de trabajo generados en áreas urbanas correspondió a trabajadores por cuenta propia, otro 15,1% a trabajadores urbanos familiares sin remuneración y el resto a contratos asalariados, 83% con particulares y 17% oficiales. Los sectores de servicios constituyen el paraíso de los trabajadores por cuenta propia, allí predomina la actividad de corta duración, el rebusque, la venta de servicios y los contratos de proveedores con bajos ingresos, por tal razón están vinculados al comercio, los servicios personales y transporte-comunicaciones, sectores que explican el 60,4% de los nuevos puestos de trabajo. Los trabajadores urbanos familiares sin remuneración son el equivalente urbano al ayudante familiar de la tienda o del taller de mantenimiento o de la venta en la esquina sin ingresos. Ambas modalidades son precarias, la de los familiares porque no reciben ingreso y la de los cuenta propia por los bajos ingresos, el 55% de ellos con menos de medio salario mínimo mensual.

En los años noventa la reducción de la inflación tuvo impactos negativos en el sector real de la economía, y específicamente en la tasa de desempleo (CID 2003). Podría decirse que la reducción de la inflación en los noventa estuvo asociada con un crecimiento del desempleo (ver Figura 5). Las políticas restrictivas no han favorecido la creación de empleo.

**Figura 5: Tasa de inflación y desempleo**



Fuente: Dane-ECH 2003, cálculos del CID.

Las autoridades económicas se enfrentan con el reto de reducir la tasa de desempleo por debajo de su tasa natural del 14%. Este propósito se consigue si las políticas macroeconómicas expansivas que se están aplicando se combinan seriamente con medidas redistributivas, de manera que se pueda mejorar el funcionamiento de los mercados laborales y, en consecuencia, reducir la desigualdad.

#### 4. EL CAMBIO ESTRUCTURAL Y EL CRECIMIENTO MODERNO

Es de interés aclarar lo que se entiende por “crecimiento económico moderno” y cambio estructural, así como resaltar la importancia de la relación de “bucle” que establece la literatura entre estos dos procesos dinámicos y complejos. La idea de crecimiento económico moderno se asocia al trabajo pionero de Kuznets<sup>18</sup>. Después de un cuidadoso análisis de los datos de los principales países desarrollados derivó un conjunto de características que describían los patrones de desarrollo de los países de la OECD y de Estados Unidos. Destacamos dos. En primer lugar, la referida al incremento sin precedentes del PIB per cápita, explicado en su mayor parte por el uso de la tecnología moderna, que permitió aumentar la eficiencia productiva y el crecimiento vertiginoso de la productividad. Esta etapa se inicia a finales del siglo XVIII en Inglaterra. El proceso de modernización económica no ocurrió de manera simultánea. Parece que existió una fila de espera cuyas distancias no fueron regulares en el tiempo. De allí que el crecimiento moderno se inicia en USA y Francia en la década de 1840, en Alemania en 1870, en Japón en el decenio de 1890, en Italia en el siglo XX, en Rusia a finales de 1930 y en China en 1960. En Colombia se podría decir que hacia finales de 1940 se inició un proceso incipiente de modernización, sin que se pueda decir que repitió los patrones de los países desarrollados. En realidad, el crecimiento del PIB per cápita de la posguerra no se puede explicar por aumentos significativos de la productividad multifactorial, como en los países industrializados, sino por la acumulación de factores de producción (Ocampo 1989 y Syrquin 1987).

La segunda característica del crecimiento moderno es una tasa dinámica de cambio estructural y un rápido desplazamiento de los factores productivos de las actividades primarias hacia sectores industriales y de servicios de alta tecnología. Estos cambios están asociados a las transformaciones de los componentes de la demanda agregada, el comercio exterior, la estructura sectorial de la producción y el consumo intermedio. Ello exige cambios en las escalas de las empresas y en los arreglos contractuales y de propiedad, por ejemplo, al pasar de la empresa familiar a la gran corporación impersonal. Del mismo modo operan cambios ideológicos e institucionales. La urbanización y la secularización de las personas dejan abierta la posibilidad de adaptar y utilizar las nuevas tecnologías y el conocimiento científico a los procesos productivos, lo que potencia la capacidad productiva del hombre. Por supuesto, como todo proceso de cambio, el crecimiento moderno no está ausente de conflictos y de la amenaza de la guerra civil<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo, Kuznets (1959, 1963, 1971, 1977).

<sup>19</sup> “El crecimiento moderno sólo es posible si se resuelven tales conflictos sin costos excesivos y sin debilitamiento a largo plazo del tejido político de la sociedad. El Estado soberano, con una autoridad basada en la

En este sentido, el crecimiento económico moderno no se asemeja a una “revolución pacífica” sino –como bien lo hacía notar el propio Kuznets– más bien se puede caracterizar como una “revolución controlada”. En efecto, un ambiente adecuado para acelerar el crecimiento del PIB per cápita por medio de la aplicación de las nuevas tecnologías, y acorde con rápidos cambios estructurales requiere integrar el conflicto como un factor concomitante del desarrollo económico que debe canalizarse institucionalmente de tal manera que no se convierta en una amenaza de la estabilidad de la sociedad y del buen desempeño del sistema económico.

Este punto de vista ha sido defendido por importantes figuras de las ciencias sociales a lo largo de la historia. Se reconoce que el conflicto se puede constituir en un factor favorable a la cohesión social. Hirschman (1994) retoma el punto y señala que todos los conflictos divisibles, como aquellos que surgen de “más o menos”, al ser resueltos por medio de regateo y argumentación enriquecen a la sociedad y generan procesos de aprendizaje con ricas economías externas que fortalecen el tejido y el capital social. Entonces, eliminar el conflicto del seno de las sociedades democráticas de libre mercado no sólo puede ser contraproducente, sino incluso perjudicial para su desarrollo económico. De tal manera, se explica la desconfianza de Hirschman hacia todo llamado por un mayor “espíritu comunitario”<sup>20</sup>.

Una vez hecha esta aclaración sobre las implicaciones y las características complejas del proceso de desarrollo y el crecimiento económico moderno, se puede pasar a la etapa del análisis cuantitativo el cual permitirá examinar la experiencia de transformación de la economía colombiana durante la década de los noventa<sup>21</sup>. Se considera que el marco de análisis estructuralista es el más adecuado para evaluar la eficacia de las reformas de los noventa, pues tal vez la mayor justificación para ‘cambiar de modelo’ fue el diagnóstico de un estancamiento estructural de la economía colombiana.

---

lealtad y en una comunidad de sentimientos –en suma el moderno Estado nacional– desempeña un papel decisivo en la resolución pacífica de tales conflictos inducidos por el crecimiento. Pero este y otros servicios del Estado nacional pueden ser costosos en diversas formas, una de las cuales es la intensificación del nacionalismo y otros efectos que son tan familiares que no necesitamos mencionarlos. Por supuesto, ésta no es la única función económica del Estado: también puede estimular el crecimiento y el cambio estructural. Y, para mencionar un servicio estrechamente relacionado, el Estado puede referir, seleccionar o descartar innovaciones legales e institucionales que se proponen en el intento por organizar y canalizar con eficacia las nuevas potencialidades de la producción” (Kuznets 1971, 121).

<sup>20</sup> “Invocar la necesidad del espíritu comunitario en estas situaciones equivale a reconocer que todavía no se han descubierto maneras concretas de afrontar los respectivos problemas; se recurre al espíritu comunitario como a alguna *deus machina*. Lo que en realidad se requiere para avanzar al afrontar los nuevos problemas que encuentra en su camino una sociedad es un ímpetu político emprendedor, imaginación, paciencia aquí, impaciencia allá, y otras variantes de *virtù* y *fortuna*. No veo la utilidad –y si veo mucho peligro– en echar todo esto en un mismo saco, invocando algún *Gemeinsinn* (espíritu comunitario)” (Hirschman 1994).

<sup>21</sup> El hilo conductor serán los trabajos seminales de Chenery *et al.* (1986), Syrquin (1987, 1988), Syrquin *et al.* (1984). En Colombia, este tipo de análisis ha sido realizado por Ocampo (1989, 1992).

Desde la mirada más convencional, algunos analistas consideraron que el ‘colapso’ de la productividad multifactorial, durante la década de los ochenta, era consecuencia directa del modelo mixto de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones el cual había terminado por convertirse en su contrario, es decir, en un modelo con un sesgo antiexportador. Esta era la hipótesis del enclaustramiento económico (Hommes 1998). Se confiaba, entonces, que la mayor competencia internacional impulsaría un gran esfuerzo de cambio técnico por parte de las empresas, y que la corrección de precios relativos permitiría mejorar la asignación de recursos y la eficiencia con el fin de aumentar el crecimiento económico, concomitante con ello, los flujos comerciales aumentarían, garantizando el financiamiento de las importaciones con mayores exportaciones, dadas las ventajas comparativas<sup>22</sup>.

Sin embargo, ésta no era la única explicación a la crisis estructural colombiana. Ocampo (1992) argumentó convincentemente que el modelo mixto fue exitoso y que la hipótesis de encerramiento carecía de fundamento empírico. Según su diagnóstico, la razón del ocaso de la transformación económica a mediados de los setenta se debió, fundamentalmente, a la ausencia de una política industrial clara y eficaz. De allí que considerara que la función central de la internacionalización de la economía era dinamizar de nuevo el proceso de industrialización y el cambio estructural abortado con los experimentos de liberalización en las décadas pasadas. A diferencia de los modelos de equilibrio, el cambio estructural se puede entender mejor como un fenómeno de desequilibrio, en el cual la reasignación de recursos de sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad puede acelerar la tasa de crecimiento del producto<sup>23</sup>.

Esta mirada compleja del proceso de cambio estructural y de crecimiento implica, necesariamente, una relación de bicausalidad entre la dinámica del PIB agregado, las transformaciones multisectoriales y los componentes de la demanda. El crecimiento y el cambio estructural no se pueden considerar como variables exógenas. Son producto de un sistema de ecuaciones simultáneas que integran factores de oferta y demanda, tratados de una manera esencial (Syrquin 1988). En esta perspectiva, Chenery *et al.* (1986) con datos de corte transversal para países con diverso grado de desarrollo –utilizando modelos multisectoriales y de equilibrio general–, lograron definir una tipología de análisis para clasificar y describir el patrón de de-

---

<sup>22</sup> Este enfoque de equilibrio, de corte neoclásico, también se encuentra en el GRECO (2002).

<sup>23</sup> Así, “la transformación de una economía en desarrollo puede ser definida como un conjunto de cambios en la composición de la demanda, comercio, producción y uso de factores que toma lugar a medida que el ingreso per cápita aumenta. Más específicamente, cambios en la demanda y el comercio pueden afectar las fuentes de crecimiento tanto como lo hacen los cambios en la oferta de factores que han sido destacados hasta ahora” (Chenery y Syrquin 1975).

sarrollo y de cambio estructural de una economía, a medida que el ingreso per cápita aumenta. Los países se clasificaron de acuerdo con su ingreso per cápita en cinco intervalos que describen la transición de la economía hacia la industrialización y el declive a niveles altos de desarrollo económico. También se tuvieron en cuenta el tamaño de la economía y las políticas comerciales. Contrario a las hipótesis de los analistas ortodoxos, quienes defienden la hipótesis del encierro y el sesgo antiexportador del modelo mixto colombiano, en este trabajo Colombia se considera como un país grande, especializado en bienes primarios y con políticas comerciales neutrales por lo menos hasta 1975. Estos resultados respaldan la hipótesis de Ocampo (1993), sobre el papel marginal que han tenido las políticas económicas en el direccionamiento del proceso de industrialización en Colombia.

La doble faz del desarrollo económico en el mediano plazo, que se puede mirar a la luz de la “destrucción creativa” de Schumpeter, se manifiesta en cambios de la estructura económica, que se pueden resumir así:

*Demanda final:* en general, la participación del consumo en el PIB se reduce, dejando mayor espacio a la inversión. Del mismo modo, el consumo de alimentos disminuye, y aumenta el de bienes durables y servicios modernos. *Consumo intermedio:* las compras de las empresas también experimentan cambios importantes. El uso de bienes manufacturados como insumos aumenta, reduciéndose los que provienen del sector primario de la economía. Esto revela cambios trascendentales en la organización económica de la producción, el crecimiento de la productividad y la “calidad” del valor agregado adicionado, pues estas transformaciones se relacionan con la reducción del empleo en las actividades primarias y la desaparición del trabajo artesanal, y su reemplazo por la producción en masa a escala industrial. *Comercio exterior:* el patrón de comercio cambia a medida que una economía aumenta su ingreso per cápita. Las ventajas comparativas se transforman de acuerdo con las políticas comerciales de los países y la dinámica de la demanda. En particular, se observa que los intercambios comerciales se dirigen hacia actividades manufactureras y se reduce el comercio de bienes primarios. *Producción y uso de factores:* Los cambios en los patrones de gasto, del comercio exterior y las diferencias en el crecimiento de la productividad al nivel sectorial refuerzan las transformaciones de la oferta de bienes y servicios. La agricultura pierde participación en el valor agregado nacional, mientras que la industria y los servicios aumentan significativamente. Así mismo el empleo manufacturero y de servicios gana importancia, reduciéndose la fuerza laboral en las actividades primarias y rurales. El sector no transable crece como consecuencia del proceso de urbanización, y los servicios intelectuales y de asesoría crecen a medida que las actividades productivas son más complejas y exigen conocimientos cada vez más especializados.

Los análisis clásicos del cambio estructural en Colombia muestran que el período comprendido entre 1930 y 1974 se caracterizó por un acelerado proceso de transformación económica, y una rápida y sostenida reasignación de recursos del sector primario de la economía hacia la industria y los servicios. Este período incluye la era dorada del crecimiento, entre 1967 y 1974, durante la cual la economía creció en promedio a 6,5%. La agricultura pasó de representar el 47,7% del PIB entre 1925 y 1930 a ser apenas el 24% entre 1970 y 1974. En el mismo período, la industria ganó importancia, pasando del 7,8% del PIB al 22,5%. Algo similar se puede decir de la dinámica de los servicios públicos y financieros, el transporte, las comunicaciones y el empleo (Ocampo 1992). El comercio exterior y la composición de la industria también sufrieron cambios importantes. Hubo un proceso dinámico de diversificación exportadora, aumentando el peso de las exportaciones no tradicionales, mientras se reducía la importancia del café en el comercio exterior colombiano. Igualmente, se lograron ciertos desarrollos y avances a nivel de las industrias intermedias y tardías. Este proceso se estancó a mediados de los setenta. Sufrió un duro retroceso durante la crisis de la deuda externa, sin que su dinámica se pudiera recuperar una vez se logró estabilizar la economía y se restableció el proceso de crecimiento durante la segunda parte de la década de los años ochenta.

En el Cuadro 9 se presenta una fotografía comparativa de la estructura económica del país durante tres períodos: 1970-1980, 1980-1990 y 1990-2000. El objetivo es contrastar los valores promedios observados con el patrón derivado de los ejercicios de Chenery *et al.* (1986) y así evaluar los avances y retrocesos alcanzados en los últimos treinta años. El análisis se concentra en la década de los noventa, para determinar la eficacia que han tenido las reformas económicas en la dinámica de cambio estructural. Para realizar la comparación se determinaron las respectivas equivalencias en términos del ingreso per cápita de Colombia en el año 2000 y el patrón de un país estándar de ingreso medio de US\$ 560 dólares de 1970. De otro lado, también se presenta el patrón de una economía industrializada cuyo nivel se podría alcanzar en medio siglo, siempre y cuando, la tasa de crecimiento del PIB per cápita recupere sus niveles de la época dorada de crecimiento.

A nivel de la composición de la demanda agregada, se observan cambios importantes. La participación del consumo privado y de alimentos en el PIB se redujo durante la década de los noventa. El espacio fue llenado por la inversión y el gasto del gobierno. De otro lado, es por lo menos paradójico que durante una década de apertura y cambios institucionales, la participación de las transacciones externas prácticamente permaneciera inalterada. La participación de las exportaciones y las importaciones en el PIB no sufrió transformaciones importantes respecto a las décadas precedentes. Sin embargo, se constatan ciertos cambios en la estructura del comercio exterior colombiano. En primer lugar, las exportaciones y las importa-

ciones primarias se reducen, mientras que las exportaciones industriales ganan participación en el PIB. En segundo lugar, las compras de bienes manufacturados prácticamente mantienen su nivel si se le compara con la década de los ochenta.

**Cuadro 9: Patrón observado y esperado de crecimiento, 1970-2050**

	Patrón observado			Patrón esperado	
	1970-80	1980-90	1990-00	2000 <sup>(1)</sup>	2050 <sup>(2)</sup>
<b>1. Demanda final (% PIB)</b>					
Consumo privado	73,0	71,3	65,3	65,0	59,0
Consumo de alimentos	25,8	24,7	17,4	25,0	12,0
Consumo del gobierno	9,4	10,7	16,1	15,0	18,0
Inversión	19,2	19,0	20,0	20,0	23,0
Exportaciones	15,1	16,3	16,2	24,1	27,6
Importaciones	16,7	17,3	17,8	25,4	28,2
<b>2. Comercio exterior (% PIB)</b>					
Exportaciones primarias	11,4	12,7	10,8	11,6	6,1
Exportaciones industriales	3,7	3,6	5,4	6,4	14,5
Importaciones primarias	1,3	1,5	1,3	4,8	8,5
Importaciones industriales	13,1	14,1	14,4	16,3	14,9
<b>3. Valor agregado (% PIB)</b>					
Agricultura	23,6	22,0	14,8	18,0	6,0
Agricultura con café	26,6	24,8	17,1	18,0	6,0
Minería	1,8	2,8	4,1	3,0	3,0
Industria	22,7	21,3	15,3	24,0	36,0
Industria sin café	19,7	18,4	13,0	24,0	36,0
No transables	51,9	53,7	63,3	55,0	55,0
<b>4. Empleo (% del total)</b>					
Agricultura	Nd	Nd	23,1	48,0	22,0
Industria	Nd	Nd	14,2	12,0	20,0
Servicios	Nd	Nd	50,6	40,0	58,0
<b>5. Población (% del total)</b>					
Urbana	60,0	65,2	69,5	Nd	Nd
Rural	40,0	34,8	30,5	Nd	Nd
<b>6. Industria I (% PIB industrial)</b>					
Alimentos procesados y tabaco	29,2	32,6	30,6	24,1	16,6
Bienes de consumo	27,9	23,4	21,5	40,9	35,6
Bienes de productor	33,7	34,3	39,6	27,7	34,7
Maquinaria	9,2	9,7	8,3	7,3	13,1
<b>7. Industria II (% PIB industrial)</b>					
Industria liviana	57,0	56,0	52,1	65,0	52,2
Industria pesada	43,0	44,0	47,9	35,0	47,8

<sup>(1)</sup> Con un ingreso per cápita de US\$ 560 de 1970, equivalente a US\$ 1.715 de 1987.

<sup>(2)</sup> Con un ingreso per cápita de US\$ 2.100 de 1970, equivalente a US\$ 6.431 de 1987.

En el 2000, Colombia tenía un ingreso per cápita de US\$ 1.772 de 1987 equivalente a US\$ 2.005 de 1999.

Fuente: Dane, Chenery *et al.* (1986), cálculos del CID.

La composición de la producción también sufrió cambios dramáticos. La agricultura y la industria sufrieron los rigores de la competencia internacional y la ausencia de políticas sectoriales y macroeconómicas consistentes. La participación de estos sectores se redujo ostensiblemente durante la década de los noventa, mientras que los sectores minero y no transable se expandían rápidamente. La participación de los sectores agrícola e industrial en el empleo total no es predominante, mientras el sector servicios absorbe cerca del 60% de la fuerza de trabajo colombiana.

Al interior de la industria se observaron dinámicas interesantes. Las industrias livianas pierden participación en el PIB, mientras los sectores tardíos ganan algunos puntos importantes. Las ramas industriales que se vieron más afectadas por la apertura fueron la de alimentos y bienes de consumo. Esta observación es consistente con la racionalización de la producción y los patrones de desarrollo. Los sectores de bienes de producción y materias primas resistieron de mejor manera la competencia internacional. La industria incipiente de maquinaria y equipo perdió puntos en el PIB.

En el Cuadro 10 se presentan las razones entre los valores observados y los esperados para un país con un ingreso de US\$ 1.715 dólares de 1987 y para una economía industrializada de US\$ 6.431 dólares del mismo año. En el 2000, Colombia tenía un ingreso per cápita de US\$ 1.771 dólares de 1987. Los indicadores cubren un período de tres décadas con el fin de comparar los avances y retrocesos obtenidos durante la década de las “grandes transformaciones”.

Asumiendo que los patrones derivados del trabajo de Chenery *et al.* (1986) describen la trayectoria “normal” de un país hacia su desarrollo industrial, y que dicho patrón se considera óptimo desde el punto de vista de la transformación estructural, se puede constatar que, por lo menos durante los últimos treinta años, la economía colombiana no ha experimentado cambios rápidos en esa dirección. En efecto, del lado de la demanda, se observa que únicamente para el consumo y la inversión, el valor observado en el 2000 era igual al esperado para un país con un nivel de desarrollo similar al de Colombia, sin embargo, aún se está lejos de alcanzar los niveles de un país industrializado.

Como se anotó arriba, la reducción del consumo de alimentos de ninguna manera fue un proceso óptimo, por el contrario, según el patrón esperado, su participación está muy por debajo del nivel regular para una economía como la colombiana. De otra parte, los niveles de comercio exterior siguen estando por debajo de lo esperado, cuestionando de algún modo las políticas comerciales subóptimas que se implementaron durante la primera mitad de la década. De hecho, es difícil sostener que la economía colombiana se reprimarizó, pues los niveles de exportaciones de

los sectores respectivos están por debajo de lo esperado, lo mismo se puede decir de las exportaciones industriales y las importaciones. En este sentido, la 'racionalización' del sector agropecuario y cafetero fueron el resultado de errores de política sectorial y macroeconómica, más que la consecuencia 'natural' de la competencia internacional.

**Cuadro 10: Patrones observados y esperados de crecimiento, 1970-2000**

	Observado vs. esperado 2000 Respecto a un país con un ingreso per cápita de US\$ 1.715 <sub>87</sub>			Observado vs. esperado 2000 Respecto a un país con un ingreso per cápita de US\$ 6.431 <sub>87</sub>		
	1970-80	1980-90	1990-00	1970-80	1980-90	1990-00
	<b>1. Demanda final (% PIB)</b>					
Consumo privado	1,12	1,10	1,00	1,24	1,21	1,11
Consumo de alimentos	1,03	0,99	0,70	2,15	2,06	1,45
Consumo del gobierno	0,62	0,72	1,08	0,52	0,60	0,90
Inversión	0,96	0,95	1,00	0,83	0,83	0,87
Exportaciones	0,63	0,67	0,67	0,55	0,59	0,59
Importaciones	0,66	0,68	0,70	0,59	0,61	0,63
<b>2. Comercio exterior (% PIB)</b>						
Exportaciones primarias	0,98	1,09	0,93	1,87	2,08	1,77
Exportaciones industriales	0,57	0,56	0,85	0,25	0,25	0,37
Importaciones primarias	0,27	0,31	0,28	0,15	0,17	0,16
Importaciones industriales	0,80	0,87	0,88	0,88	0,95	0,97
<b>3. Valor agregado (% PIB)</b>						
Agricultura	1,31	1,22	0,82	3,93	3,67	2,47
Agricultura con café	1,48	1,38	0,95	4,43	4,14	2,85
Minería	0,60	0,93	1,37	0,60	0,93	1,37
Industria	0,94	0,89	0,64	0,63	0,59	0,43
Industria sin café	0,82	0,77	0,54	0,55	0,51	0,36
No transables	0,94	0,98	1,15	0,94	0,98	1,15
<b>4. Empleo (% del total)</b>						
Agricultura	Nd	Nd	0,48	Nd	Nd	1,05
Industria	Nd	Nd	1,18	Nd	Nd	0,71
Servicios	Nd	Nd	1,27	Nd	Nd	0,87
<b>5. Población (% del total)</b>						
Urbana	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Rural	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
<b>6. Industria I (% PIB industrial)</b>						
Alimentos procesados y tabaco	1,21	1,35	1,27	1,76	1,96	1,84
Bienes de consumo	0,68	0,57	0,53	0,78	0,66	0,60
Bienes de productor	1,22	1,24	1,43	0,97	0,99	1,14
Maquinaria	1,26	1,33	1,13	0,70	0,74	0,63
<b>7. Industria II (% PIB industrial)</b>						
Industria liviana	0,88	0,86	0,80	1,09	1,07	1,00
Industria pesada	1,23	1,26	1,37	0,90	0,92	1,00

Fuente: Dane, Chenery *et al* (1986), cálculos del CID.

Lo dicho anteriormente, se confirma con el proceso de desagriculturización y desindustrialización que sufrió la economía colombiana durante la llamada “década de luces y sombras”. En el Cuadro 10 se observa que los sectores agrícola e industrial experimentaron, sin duda, un “efecto de piel de zapa”. Además de perder importancia relativa, su participación en el PIB estuvo muy por debajo de lo esperado para un país con el ingreso per cápita de Colombia en el 2000, lo que, por supuesto, aleja aún más a la economía del patrón de desarrollo industrial óptimo para los próximos cincuenta años.

El sector minero y el de no transables crecieron a ritmos mayores que el PIB. La revaluación del tipo de cambio real durante los primeros años de la década, conjuntamente con las políticas macroeconómicas procíclicas desencadenaron una verdadera enfermedad holandesa, incluso antes de que se presentara el auge del petróleo en la segunda mitad de los años noventa.

El discurso de la apertura económica no sólo tuvo un excelente ‘marketing’ sino que además disfrutó de condiciones ideológicas inmejorables que permitieron que el paquete de políticas de libre mercado se aceptara sin mayores controversias académicas y políticas. La agenda de reformas se presentó como un paquete sólido y coherente de medidas macroeconómicas y microeconómicas. Las primeras buscaban consolidar los procesos de ajuste macroeconómico manteniendo la disciplina fiscal y la moneda sana, mientras que las segundas buscaban la eficiencia estática y dinámica en la asignación de recursos.

Aunque existen varios estudios rigurosos que cuestionan las bondades y la consistencia del ‘nuevo modelo’ (Ocampo 2004, Rodrik 2003), sus defensores siguen asumiendo posiciones *ad hoc* que desvirtúan cualquier crítica aduciendo que las reformas nunca existieron. A diferencia del desarrollo científico que se construye mediante una rectificación de errores, la vanguardia reformista actúa como alquimistas que buscan sin descanso la receta que convierte cualquier metal en oro. Sin duda, el prestigio y el éxito pesan más que el argumento simple y robusto. Dicen que nada tiene más éxito que el éxito. Tal vez esa sea la razón para seguir argumentando que “todas las cosas buenas llegan juntas”. Como lo reconoce Rodrik (2003): “Si Latinoamérica estuviera en *boom* hoy, y China e India estancadas, sería más fácil para nosotros contrastar el mundo real con nuestra estructura de políticas de libre mercado. La realidad es que es extraño explicar por qué las reformas no ortodoxas, el modelo de dos huellas de China y el gradualismo lo hacen mucho mejor que la adopción de los paquetes estándar”.

Las políticas de libre mercado, y en especial la apertura y el diseño de políticas macroeconómicas, no arrojaron los resultados esperados. Ya se mostró que el cambio estructural fue adverso para la economía colombiana. Ahora se verá que en los noventa no se cumplieron las expectativas de la “Revolución Pacífica” porque no evitó que la economía cayera en una trampa de bajo crecimiento. El cambio técnico no fue el motor de crecimiento, y las exportaciones jugaron un papel pasivo en la tarea de dinamizar el desarrollo económico. De hecho, lo que se observó fue un deterioro estructural de la relación entre crecimiento y balanza comercial (Ocampo 2003, Cepal 2003).

El Cuadro 11 muestra la contribución sectorial al crecimiento económico siguiendo la clasificación del trabajo de Chenery *et al.* (1986). Se registran las contribuciones derivadas del modelo para un país con un nivel de desarrollo similar al de Colombia. Para facilitar el análisis se obtuvieron los promedios para todo el período 1991-2001, para la primera y la segunda mitad de la década (1991-1995 y 1996-2001).

**Cuadro 11: Fuentes sectoriales de crecimiento (%)**

Sector	1991-1995	1996-2000	1991-2001	Esperado*
Primario				
Agricultura	9,8	6,9	9,0	Nd
Minería	3,7	15,6	7,2	Nd
Industrial				
Alimentos procesados y tabaco	-2,5	-1,6	-2,2	Nd
Bienes de consumo	-0,6	2,1	0,2	Nd
Bienes de productor	5,2	2,0	4,3	Nd
Maquinaria	1,9	1,1	1,7	Nd
No transables				
Social <i>overhead</i>	26,0	-9,1	15,8	Nd
Servicios	56,5	82,9	64,1	Nd
Primario	13,5	22,6	16,1	14,0
Industria liviana	-3,1	0,6	-2,0	18,0
Industria pesada	7,1	3,1	5,9	12,0
No transables	82,4	73,7	79,9	56,0
Valor agregado (sin impuestos)	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Ingreso per cápita de US\$ 560 de 1970 equivalente a US\$ 1.771 del 1987. En el 2000 Colombia tenía un ingreso per cápita de US\$ 1.772 de 1987.

Fuente: Dane, Chenery *et al.* (1986), cálculos del CID.

Durante la primera mitad de la década de los noventa, los sectores más dinámicos fueron los no transables; en este período explican cerca del 83% de la tasa de crecimiento del PIB. Por el contrario, la agricultura y la industria tuvieron un modesto

desempeño. La agricultura explica apenas el 10% de la tasa de crecimiento. Y los sectores de la industria liviana motivan una caída del PIB de 3%. Los bienes de productor y la maquinaria tuvieron un mejor desempeño, pero apenas explican el 7% del crecimiento. Este patrón se mantiene durante la segunda parte de los noventa, sólo que se presenta un revés en el sector no transable, explicado por la crisis de la construcción, sin embargo, en el agregado, siguen explicando el 73% de la tasa de crecimiento del PIB. Los sectores agrícola e industrial reducen su poder explicativo sobre el crecimiento de la economía. No obstante, en promedio, mantienen las tasas positivas, excepto para los alimentos procesados. Vale la pena resaltar el papel que gana el sector minero, que ahora participa con 15% del crecimiento del PIB frente al 3% del período anterior.

La última columna registra la descomposición del crecimiento del PIB en sectores para toda la década. Esta columna permite constatar el patrón de crecimiento sectorial colombiano con el esperado para un país con un ingreso per cápita medio de \$US 1.771 dólares de 1987. Esta sencilla constatación muestra, nuevamente, que el crecimiento colombiano durante la década de los noventa no fue óptimo. La contribución del sector primario al crecimiento fue modesta, mientras la industrial estuvo por debajo de lo esperado. Por su parte, la contribución del sector no transable está sobredimensionada. El resultado se explica por los errores de la política económica, la liberación de las cuentas de capitales y financieras, y la privatización desordenada de los activos públicos.

Si bien es cierto que los análisis sobre las fuentes de crecimiento se han concentrado en el enfoque convencional de la función de producción neoclásica, no es menos cierto que destacados analistas, desde diversas vertientes teóricas, han tratado de llamar la atención sobre las limitaciones de este enfoque<sup>24</sup>. De hecho, existen desarrollos teóricos importantes que buscan establecer relaciones de causalidad de la demanda hacia el crecimiento y la productividad. Estas aproximaciones destacan las conocidas Leyes de Kaldor-Verdoorn<sup>25</sup>, y el trabajo de Nell (1998) sobre crecimiento transformacional. Sin hacer explícita esta tradición, Syrquin (1987, 1988) y Chenery y Syquin (1975) desarrollan un marco contable alternativo que permite medir las fuentes de crecimiento por el lado de la demanda. El análisis parte de la siguiente identidad:

$$X_i = u_i(D_i + W_i) + E_i$$

---

<sup>24</sup> Ver, por ejemplo, Ocampo (1989, 2004) y Chenery *et al.* (1986).

<sup>25</sup> Ver Thirlwall (1980).

Donde  $X_i$  es el producto bruto del sector  $i$ ,  $D_i$  es la demanda interna final para el sector  $i$ ,  $W$  es la demanda intermedia para el sector  $i$ ,  $u$  es el componente de la demanda interna que es provisto por empresas nacionales, es decir,  $(1 - u_i)$  es el coeficiente importado del sector. Asumiendo una tecnología lineal intermedia:

$$W = AX$$

Donde  $A$  es la matriz de coeficiente de insumo-producto o matriz de Leontief, sustituyendo en la ecuación vectorial para el producto, se llega a la siguiente expresión:

$$X = (1 - uA)^{-1}(uD + E)$$

Las fuentes directas e indirectas del crecimiento se pueden obtener ahora en términos discretos como:

$$\Delta X = R_2 \hat{u}_2 \Delta D + R_2 \Delta E + R_2 \Delta \hat{u}(D_1 + W_1) + R_2 \hat{u}_2 \Delta AX_1$$

Donde  $R_2$  es la inversa de la matriz de Leontief para el período 2. El primer término corresponde a la expansión de la demanda doméstica (DD); el segundo, a la expansión de las exportaciones (EE); el tercero, a la sustitución de importaciones (SI), y el último, al cambio técnico o de coeficientes técnicos (IO).

El Cuadro 12 muestra las fuentes de crecimiento en pesos reales de 1994, como porcentaje del crecimiento de la producción sectorial y de la producción total. Los resultados son concluyentes. El modelo de apertura no cumplió con las expectativas. Sus defensores sostuvieron que las reformas convertirían las exportaciones en el motor del crecimiento y que la mayor competencia y la disciplina del mercado obligarían a las empresas a mejorar sustancialmente su eficiencia económica, es decir, a mejorar su tecnología.

Sin embargo, como muy bien lo muestra el análisis, entre los años 1990 y 2001, la demanda interna fue la principal fuente de crecimiento a nivel sectorial y agregado. Las exportaciones si bien tuvieron un efecto positivo, éste estuvo muy por debajo de lo esperado. El cambio técnico fue positivo para la mayoría de los sectores, aunque no se convirtió en la fuerza dinamizadora del desarrollo. La sustitución de importaciones fue negativa para todos los sectores. Este resultado era de esperarse dadas las pretensiones del modelo de racionalizar la producción y reasignar eficientemente los recursos de la economía. De todos modos, es importante anotar que únicamente en el sector minero, las exportaciones explican en una mayor proporción el crecimiento de la producción.

**Cuadro 12: Fuentes de crecimiento, 1990-2001**

Sector	DD	EE	SI	IO	
	<i>A. En millones de pesos de 1994</i>				<i>dX</i>
Agricultura	1.888.706	912.950	-794.289	718.840	2.726.207
Minería	443.455	1.765.994	-261.768	-162.530	1.785.151
Alimentos procesados y tabaco	1.804.118	1.020.193	-844.516	822.425	2.802.219
Bienes de consumo	1.417.218	1.201.249	-1.353.129	633.805	1.899.142
Bienes de productor	3.366.124	3.247.176	-2.302.298	710.502	5.021.504
Maquinaria	1.624.259	1.197.348	-1.077.589	1.909.595	3.653.612
Social <i>overhead</i>	3.900.796	321.164	-506.821	659.899	4.375.038
Servicios	16.242.405	689.357	-530.906	171.810	16.572.666
Total	30.687.080	10.355.429	-7.671.316	5.464.345	38.835.539
	<i>B. Como porcentaje de la variación sectorial</i>				<i>Total</i>
Agricultura	69,3	33,5	-29,1	26,4	100,0
Minería	24,8	98,9	-14,7	-9,1	100,0
Alimentos procesados y tabaco	64,4	36,4	-30,1	29,3	100,0
Bienes de consumo	74,6	63,3	-71,2	33,4	100,0
Bienes de productor	67,0	64,7	-45,8	14,1	100,0
Maquinaria	44,5	32,8	-29,5	52,3	100,0
Social <i>overhead</i>	89,2	7,3	-11,6	15,1	100,0
Servicios	98,0	4,2	-3,2	1,0	100,0
Total	79,0	26,7	-19,8	14,1	100,0
	<i>C. Como porcentaje de la variación del producto total</i>				<i>% incremental</i>
Agricultura	4,9	2,4	-2,0	1,9	7,0
Minería	1,1	4,5	-0,7	-0,4	4,6
Alimentos procesados y tabaco	4,6	2,6	-2,2	2,1	7,2
Bienes de consumo	3,6	3,1	-3,5	1,6	4,9
Bienes de productor	8,7	8,4	-5,9	1,8	12,9
Maquinaria	4,2	3,1	-2,8	4,9	9,4
Social <i>overhead</i>	10,0	0,8	-1,3	1,7	11,3
Servicios	41,8	1,8	-1,4	0,4	42,7
Total	79,0	26,7	-19,8	14,1	100,0

DD: demanda doméstica, EE: exportaciones, SI: sustitución de importaciones, y IO: cambio técnico.  
Fuente: matrices de utilización y oferta, Dane 1990-2001, cálculos del CID.

El patrón de crecimiento colombiano se sustentó en un crecimiento desproporcionado del sector no transable, que se facilitó gracias a que la política macro perdió el control sobre la demanda agregada y los precios relativos más importantes de la economía. Esta experiencia negativa muestra que la política macro no se puede reducir a la lucha contra la inflación; debe ir más allá. La estabilización debe ser concebida desde una perspectiva más amplia en la que tenga sentido la política económica contracíclica. Las reformas microeconómicas pueden mejorar la eficiencia a nivel de la firma únicamente si en el agregado se logran cambios estructurales que desarrollen complementariedades sectoriales que permitan aprovechar las economías de escala y estimulen la innovación.

**Cuadro 13: Desviación del crecimiento balanceado, 1990-2001**

Sector	DD	EE	SI	IO	X <sub>2</sub> -1,46X <sub>1</sub>
<i>A. Desviación en millones de pesos de 1994</i>					
Agricultura	-3.272.325	-862.190	-1.159.661	2.304.637	-2.989.539
Minería	-265.247	833.951	-382.181	195.699	382.222
Alimentos procesados y tabaco	-4.658.801	671.772	-1.232.994	1.386.371	-3.833.652
Bienes de consumo	-2.150.425	570.118	-1.975.569	1.463.783	-2.092.093
Bienes de productor	-1.308.092	2.089.311	-3.361.355	2.738.220	158.085
Maquinaria	-1.187	1.068.676	-1.573.279	2.584.967	2.079.177
Social <i>overhead</i>	-3.341.431	-295.475	-739.959	1.230.036	-3.146.829
Servicios	4.963.299	381.424	-775.123	184.652	4.754.252
Total	-10.034.208	4.457.588	-11.200.121	12.088.365	-4.688.376
<i>B. Desviación como porcentaje del crecimiento sectorial</i>					
Agricultura	-109,0	-29,0	-39,0	77,0	-100,0
Minería	-69,0	218,0	-100,0	51,0	100,0
Alimentos procesados y tabaco	-122,0	18,0	-32,0	36,0	-100,0
Bienes de consumo	-103,0	27,0	-94,0	70,0	-100,0
Bienes de productor	-827,0	1.322,0	-2.126,0	1.732,0	100,0
Maquinaria	-0,1	51,4	-75,7	124,3	100,0
Social <i>overhead</i>	-106,0	-9,0	-24,0	39,0	-100,0
Servicios	104,0	8,0	-16,0	4,0	100,0
<i>C. Porcentaje del crecimiento total balanceado</i>					
Agricultura	-70,0	-18,0	-25,0	49,0	-64,0
Minería	-6,0	18,0	-8,0	4,0	8,0
Alimentos procesados y tabaco	-99,0	14,0	-26,0	30,0	-82,0
Bienes de consumo	-46,0	12,0	-42,0	31,0	-45,0
Bienes de productor	-28,0	45,0	-72,0	58,0	3,0
Maquinaria	-0,03	23,0	-34,0	55,0	44,0
Social <i>overhead</i>	-71,0	-6,0	-16,0	26,0	-67,0
Servicios	106,0	8,0	-17,0	4,0	101,0

DD: demanda doméstica, EE: exportaciones, SI: sustitución de importaciones, y IO: cambio técnico. Fuente: Matrices de utilización y oferta, Dane 1990-2001, cálculos del CID.

El Cuadro 13 presenta la descomposición del cambio estructural en Colombia para los años 1990 y 2001. La metodología parte de las mismas identidades contables utilizadas para el análisis de las fuentes de crecimiento. La diferencia reside en que la comparación del período dos (año 2001) no se hace con los valores del año inicial (1990), sino con lo que hubiera pasado si todos los sectores crecieran a la misma tasa. En otras palabras, la comparación se realiza respecto a una supuesta trayectoria de crecimiento equilibrado. En este sentido, el cambio estructural es un fenómeno de desequilibrio, y lo interesante es identificar las fuentes de dicha transformación.

La descomposición es la siguiente:

$$dX = R_2 \hat{u}_2 dD + R_2 dE + R_2 \Delta \hat{u} d(D_1 + W_1) + R_2 \hat{u}_2 \Delta A I X_1$$

Donde:

$$d X = X_2 - I X_1$$

$$d D = D_2 - I D_1$$

$$d E = E_2 - I E_1$$

$$d (D_1 + W_1) = I (D_1 + W_1)$$

$$I = \frac{X_2}{X_1}$$

La fuente de desviaciones del crecimiento balanceado en la mayoría de los sectores es la demanda interna. Las exportaciones jugaron un papel compensador, pero no se convirtieron en el motor del crecimiento, es decir, de la transformación estructural. La sustitución de importaciones reforzó el efecto de la demanda y el cambio técnico tendió a compensarlo.

Vale la pena llamar la atención sobre algunos hechos sectoriales. En la producción de maquinaria prácticamente el desbalance positivo se explica por el cambio técnico, mientras que en el sector servicios (no transable) se debe fundamentalmente a la demanda doméstica. En el sector minero, el desequilibrio se explica en mayor proporción por las exportaciones y, en menor medida, por el cambio técnico y la demanda. El sector agropecuario y las industrias livianas (alimentos y bienes de consumo) tienen patrones similares. La demanda interna tiene un mayor peso como fuente de desequilibrio, mientras que las exportaciones y el cambio técnico no juegan un papel significativo. En particular, la sustitución de importaciones fue más perjudicial para el sector de bienes de consumo que para los alimentos y la agricultura. En el sector de bienes del productor, los efectos negativos de la demanda y la sustitución de importaciones prácticamente se compensaron por los cambios positivos de las exportaciones y el cambio técnico. En los desequilibrios del sector de servicios públicos, construcción y transporte, la demanda jugó el papel dinámico.



## **5. SECTOR EXTERNO**

El presente capítulo se divide en tres secciones. La primera es un análisis coyuntural que tiene como punto central de indagación los determinantes del comportamiento reciente de la tasa de cambio. Se argumenta que el mismo se puede atribuir, en buena medida, a condiciones excepcionales de liquidez internacional, que quizá no sean duraderas. La segunda, pretende reunir la información disponible sobre las remesas familiares, como fuente de parte importante y creciente de los ingresos cambiarios del país. La tercera, consiste de un estudio retrospectivo y prospectivo de las implicaciones que para la economía y su sector externo puede tener la suscripción de un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

### **5.1. TASA DE CAMBIO Y BALANZA DE PAGOS**

En el informe anterior (CID 2003), se afirmó que el hecho sobresaliente de la coyuntura del sector externo en 2002 había sido la volatilidad de la tasa de cambio y, en particular, la rápida devaluación del peso colombiano a partir del mes de julio de ese año. El comportamiento de la tasa de cambio fue de nuevo protagonista en 2003, aunque el libreto resultó muy distinto. La sostenida revaluación del peso frente al dólar durante el último trimestre de 2003 y el primer trimestre de 2004 ha generado la preocupación no sólo de muchos comentaristas sino del Gobierno Nacional. En el 2003 la tasa de cambio se mantuvo relativamente estable y en niveles cercanos a \$2.900/US\$ hasta el mes de abril del mismo año. Luego, entre mayo y noviembre, la tasa se mantuvo cercana a los US\$ 2.850 con pequeñas oscilaciones. La tendencia cambia bruscamente a partir de diciembre, y se mantiene a lo largo del primer trimestre de 2004. De hecho, entre noviembre y marzo, la tasa promedio de revaluación mensual nominal ha sido de más del 1,5%. La Figura 6 muestra la evolución de la tasa de cambio.

El Banco de la República y el Gobierno han hecho esfuerzos para atajar la tendencia al alza de la moneda nacional. El primero llevó a cabo subastas de acumulación de reservas internacionales por valor de US\$ 500 millones a principios de 2004 y modificó la regulación de la posición propia del sector financiero, a fin de restringir su endeudamiento a corto plazo en moneda extranjera<sup>26</sup>. En marzo de 2004, anun-

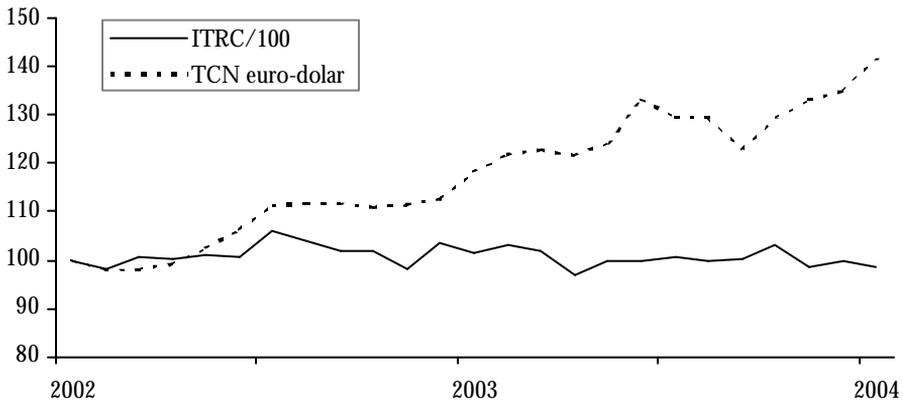
---

<sup>26</sup> Para un análisis de las razones que llevaron a la Junta Directiva del emisor a adoptar estas medidas, ver Banco de la República (2004b).

ció la adquisición de US\$ 700 millones adicionales. A su vez, el Gobierno manifestó su intención de intervenir en el mercado cambiario mediante la adquisición de *forwards* por valor de US\$ 2.200 millones. Sin embargo esta última medida no fue eficaz porque el mercado percibió que se trataba simplemente de adelantar la compra de divisas que la nación hubiera adquirido de todas formas en el mercado *spot*. Lo anterior no obsta para que el índice de la tasa real del peso calculado por el Banco de la República se haya mantenido en niveles históricamente altos. Pero, como se puede apreciar en la Figura 6, ello se debe en lo fundamental a la apreciación del euro respecto del dólar.

### Figura 6: ITRC y tasa de cambio nominal euro-dólar

(2002=100, enero 2002 a enero 2004)



Fuente: Banco de la República.

De hecho, las revaluaciones del peso y del euro tienen una causa común: la política monetaria expansionista de Estados Unidos, que se manifiesta en una amplia liquidez en los mercados de dinero en ese país y tasas de interés reales negativas de intervención de la Reserva Federal. Esta política obedece, al menos en parte, a las bajas tasas de creación de empleo de la economía norteamericana, a pesar de la recuperación del PIB de ese país y, en parte, a la inminencia de las elecciones presidenciales. A menos que hubiera un repunte significativo en la generación de empleo, un alza en las tasas de interés antes de los comicios de noviembre podría ser percibida como una injerencia de la autoridad monetaria en el proceso político, contraria a la larga tradición de la Reserva Federal. Una consecuencia de esa situación es la caída de los *spreads* de la deuda soberana de los países en desarrollo. Otra, la afluencia de capitales a estas naciones. Según un informe publicado en el *New*

*York Times* se estima en US\$ 187 mil millones el valor de los flujos de capital privado al mundo en desarrollo en 2003. En el 2004 se prevén flujos de US\$ 196 mil millones adicionales<sup>27</sup>. Dado el origen del fenómeno, algunos consideran que cuando el mercado de crédito en Estados Unidos regrese a la normalidad, los efectos sobre países en desarrollo podrían ser graves. “La situación en cierta forma recuerda los primeros meses de 1997, justo antes de la crisis asiática”<sup>28</sup>.

**Cuadro 14: Balanza de pagos (millones de dólares)**

	2001	2002	2003
I. Cuenta corriente	-1.212,0	-1.488,1	-1.417
A. Bienes	562,7	233,7	265
1. Comercio general	406,9	141,2	-40
a. Exportaciones	12.831,6	12.311,2	13.523
b. Importaciones FOB	12.268,9	12.077,5	13.258
B. Servicios	-1.424,6	-1.458,8	-1.499,3
C. Renta de los factores	-2.614,7	-2.848,2	-3.361
D. Transferencias corrientes	2.264,6	2.585,1	3.178
II. Cuenta de capital y financiera	2.478,8	1.309,5	833
A. Cuenta financiera	2.478,8	1.309,5	833
1. Flujos financieros de largo plazo	5.047,7	-1.414,0	1.062
a. Activos	13,3	850,9	920
b. Pasivos	5.096,3	-533,3	2.011
c. Otros movimientos financieros de largo plazo	-35,3	-29,9	-30
2. Flujos financieros de corto plazo	-2.568,9	2.723,5	-229
a. Activos	3.202,8	-2.334,6	174
b. Pasivos	633,9	389,0	-54
B. Flujos especiales de capital	0,0	0,0	0
III. Errores y omisiones netos	-49,5	316,9	400
IV. Variación reservas internacionales brutas	1.217,3	138,2	-184
V. Saldo de reservas internacionales brutas	10.245,1	10.844,1	10.921
VI. Saldo de reservas internacionales netas	10.192,2	10.840,5	10.916
VII. Variación reservas internacionales netas	1.166,3	187,5	-186

Fuente: Banco de la República.

El Cuadro 14 presenta la balanza de pagos de los años 2001 a 2003. En términos gruesos, los resultados de los dos últimos años no difieren mucho entre sí. El saldo de la cuenta corriente pasó de un déficit de US\$ 1.488 millones en 2002 a uno de

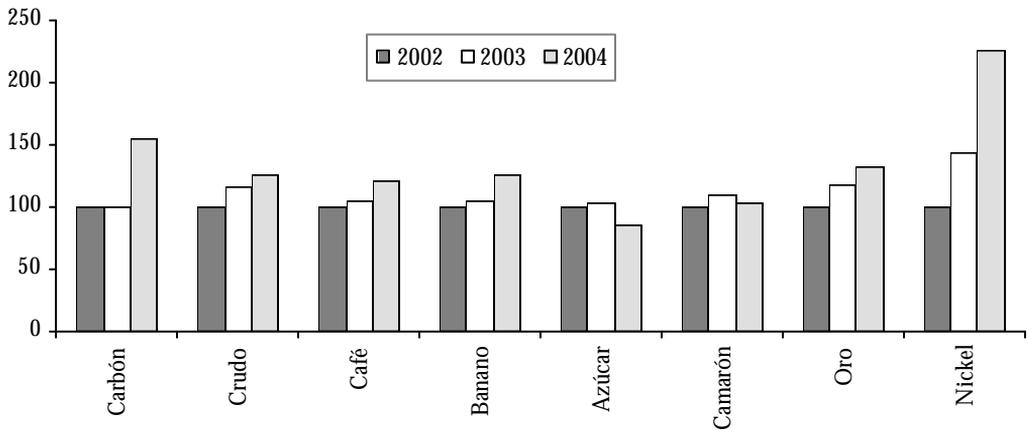
<sup>27</sup> *Institute of International Finance*. Citador por Porter (2004).

<sup>28</sup> William Rhodes, Senior Vicechairman del Citigroup, citado en Porter (2004). El columnista Buttonwood, de la revista inglesa *The Economist*, señaló que el comportamiento de inversionistas en bonos de países en desarrollo hace que los “lemmings parezcan modelos de sobria reflexión” (3 de febrero de 2004).

US\$ 1.417 millones en 2003, con una mejora de US\$ 71 millones. Esa similitud esconde cambios significativos. En 2003 hay un repunte en el valor de las exportaciones de bienes (8,1% de crecimiento respecto del año anterior) y se recupera el terreno perdido en 2002 respecto de 2001. La caída registrada entonces fue el reflejo de la crisis del mercado venezolano, que a su vez fue producida por las dificultades políticas y macroeconómicas del vecino país. Pero la mejora de las exportaciones colombianas en 2003 obedece en parte a su recomposición.

El valor de las exportaciones tradicionales (incluyendo oro y esmeraldas<sup>29</sup>) creció en 21,1% principalmente gracias al auge de sus precios internacionales. La Figura 7 incluye información para los primeros dos meses de 2004. Todo indica que para la mayoría de nuestros productos básicos los precios siguen mejorando.

**Figura 7: Precios de los principales *commodities***  
(2002 = 100)



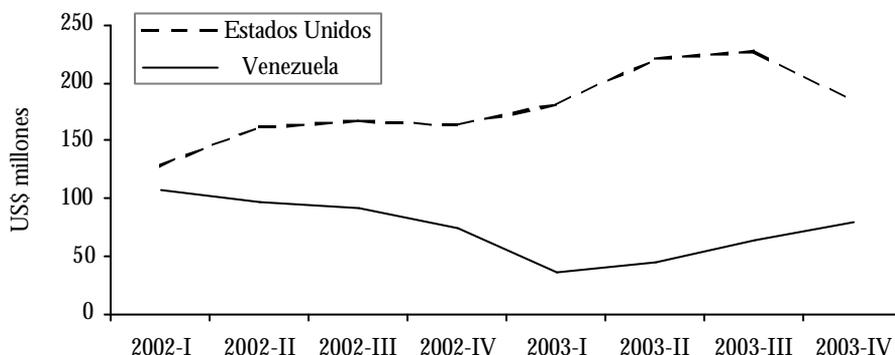
Fuente: Banco de la República.

El comportamiento de las exportaciones no tradicionales (sin oro ni esmeraldas) no fue tan halagüeño. Entre los años 2002 y 2003 la variación fue negativa en -3,2%. Continúa la tendencia observada en el primero de esos años, cuando la caída había

<sup>29</sup> Tanto la Dian como el Banco de la República clasifican el oro y las esmeraldas como exportaciones no tradicionales, a pesar de que se hubieran iniciado en el momento mismo de la Conquista. Sin embargo, por su similitud con otros *commodities* de larga trayectoria exportadora, en el presente análisis estos dos productos se agrupan con las tradicionales.

sido del 4,9%. Este desempeño refleja la continuada crisis del mercado venezolano, si bien ésta fue compensada parcialmente por la mayor demanda norteamericana (ver Figura 8). A este resultado contribuyeron la entrada en vigencia de las preferencias del Aptdea para algunos sectores, y la reactivación de la economía de Estados Unidos.

**Figura 8: Exportaciones no tradicionales a USA y Venezuela**



Fuente: Dane y Dian, cálculos del DNP.

A mediano plazo hay varios factores que se deben seguir con cuidado. Uno de ellos es la revaluación de la moneda colombiana frente al dólar. La experiencia histórica enseña que las exportaciones no tradicionales son elásticas a la tasa real de cambio. Aunque los índices usuales lleven a la conclusión de que la revaluación frente al dólar se compensa con la devaluación frente al euro, ésta es parcialmente cierta cuando se recuerda que las exportaciones no tradicionales están muy concentradas en el área dólar, y que muchas de las exportaciones tradicionales o *commodities* se transan en dólares, independientemente del país de destino. Por lo mismo, no se debe olvidar que los precios internacionales de buena parte de la oferta exportable colombiana son formados en mercados donde se compite con otros países en desarrollo cuyas monedas no se han revaluado frente al dólar o incluso se han devaluado. El Cuadro 15 permite identificar algunos de estos competidores. No hay que perder de vista que, según proyecciones de Ecopetrol, entre los años 2005 y 2006 el país dejará de ser exportador neto de petróleo, lo cual abrirá en la balanza de pagos un boquete del orden de los US\$ 3.400 millones, equivalente al 26% de las exportaciones de bienes de 2003. En ese momento, habrá un ajuste considerable en la tasa de cambio de equilibrio del peso colombiano.

**Cuadro 15: Cambios en la competitividad cambiaria colombiana**

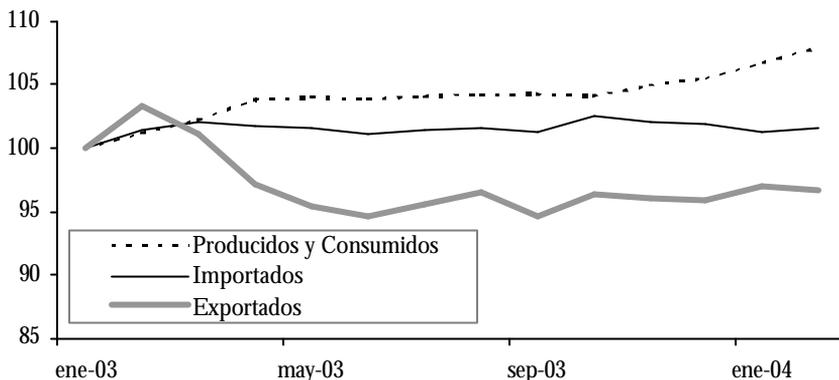
País	Tipo de cambio Feb. 20/04	Devaluación nominal 12 meses (%)	Inflación (%)	Devaluación real frente a ese país
Chile	592,98	-19,9	0,8	8,7
Brasil	2,96	-19,3	7,7	15,2
Paraguay	6.066,50	-14,4	12,0	13,0
Tailandia	39,19	-9,0	1,2	-4,0
Colombia	2.693,84	-8,3	6,2	n.a.
Argentina	2,94	-7,4	2,7	-4,2
India	45,31	-5,2	5,7	-3,7
Indonesia	8.431,20	-5,1	4,8	-4,6
Taiwán	33,24	-4,6	0,0	-9,4
Corea	1.174,70	-1,5	3,4	-9,3
Perú	3,58	-0,9	2,2	-11,0
Malasia	3,80	0,2	1,3	-12,4
Ecuador	25.000,00	0,0	3,9	-10,3
China	8,29	0,0	3,0	-11,1
El Salvador	8,75	0,0	2,4	-11,6
Panamá	1,00	0,0	1,3	-12,5
México	10,99	1,3	4,2	-11,2
Bolivia	8,06	3,3	2,1	-14,6
Guatemala	8,30	3,6	5,9	-11,7
Filipina	56,33	3,6	3,4	-13,8
Honduras	18,36	4,0	6,9	-11,2
Uruguay	29,50	4,3	10,3	-8,7
Nicaragua	15,56	5,6	7,2	-12,3
Costa Rica	433,20	9,7	11,0	-12,6
Venezuela	1.920,00	20,0	26,0	-9,3
Rep. Dominicana	45,17	86,80	42,70	-34,0

Fuente: *Prospectiva* con base en *Credit Suisse First Boston, Emerging Markets Data and Calendar*, febrero de 2004.

Las importaciones de bienes en 2003 registraron un crecimiento del 9,8% respecto al año anterior. La estabilización, y luego la revaluación de la tasa de cambio, tuvo efectos importantes sobre el comportamiento de los precios mayoristas relativos de bienes producidos y consumidos, de bienes importados y de bienes exportados (incluyendo café), que se pueden apreciar en la Figura 9. Entre enero de 2003 y febrero de 2004, el índice de precios de los productos exportados cayó en 3,3% y el de productos importados se elevó en apenas 1,5%. En el entretanto, el índice de los productos producidos y consumidos creció en 8,0%. En síntesis, durante este período la producción nacional perdió competitividad frente a las importaciones. También se sugiere que desde principios del 2003, los precios mayoristas de bienes importados ya habían asimilado la devaluación acumulada del 2002. El movimiento de este índice durante el último año fue mínimo, y tampoco parece haber reacción a las tendencias revaluacionistas a partir de los últimos meses del mismo.

**Figura 9: Comportamiento de los precios mayoristas relativos**

(Enero 2003 = 100)



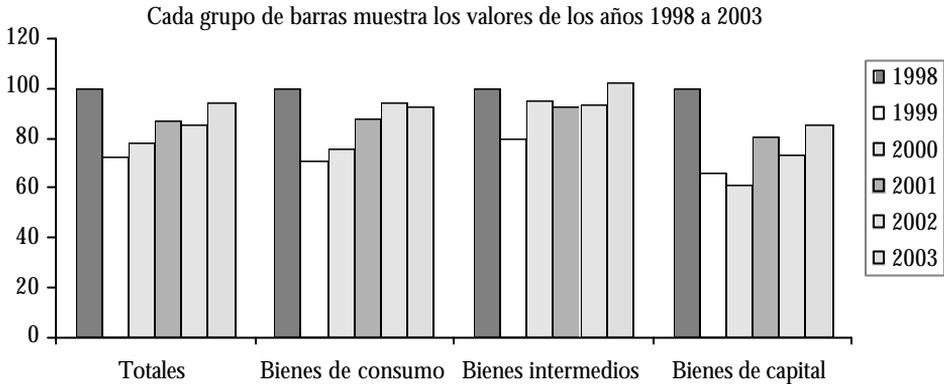
Fuente: Dane, cálculos del CID.

Las importaciones globales muestran un comportamiento cíclico que coincide con el de la demanda agregada colombiana. Hay una caída, luego de la crisis de 1998-1999, con una paulatina recuperación (ver Figura 10). En todo caso, el total de las importaciones del año 2003 es inferior en 6,1% al de 1998 (en términos nominales). Las importaciones de bienes de consumo tienen una tendencia semejante, mientras que las de los bienes intermedios reaccionan vigorosamente. Como reflejo de la recuperación del PIB, para el año 2003 llegan a superar el valor de 1998 en más del 2%. Las rezagadas son las importaciones de bienes de capital: con respecto del año base, 1998, muestran una caída del 14,4% a pesar del crecimiento del 17,3% registrado en 2003, hecho que pone en duda la afirmación oficial acerca de la reciente modernización del aparato productivo colombiano.

La Figura 11 presenta una visión general de las fuentes del resultado de la cuenta corriente entre 2001 y 2003. En el primero de estos años, hubo un fuerte deterioro en la cuenta corriente, cuya principal causa fue el déficit del comercio de servicios y las remuneraciones factoriales pagadas al resto del mundo. Para 2002 el déficit persiste con un ritmo menor de crecimiento, mientras en el 2003 hay una ligera mejoría. En cada año, hay un aumento significativo en el valor neto de las remuneraciones factoriales pagadas al resto del mundo. La tendencia del saldo del comercio de servicios no factoriales también es negativa, y el crecimiento del saldo positivo de las transferencias ha compensado el deterioro de las cuentas antes citadas.

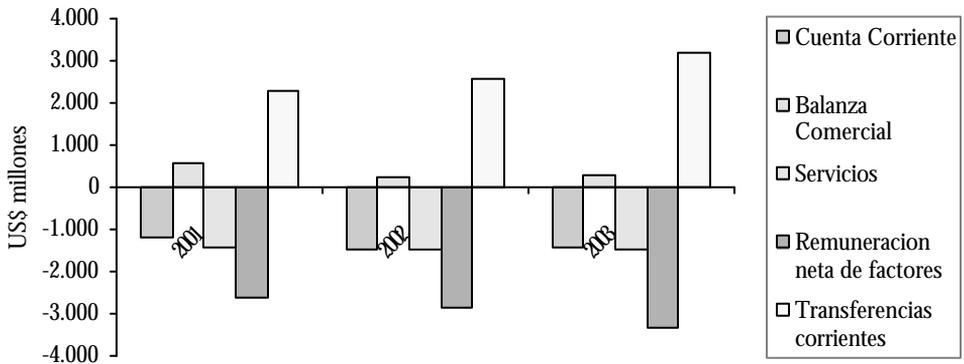
### Figura 10: Importaciones totales, 1998-2003

(1998 = 100)



Fuente: Dane y Dian.

### Figura 11: Cuenta corriente, balanza de pagos



Fuente: Banco de la República.

El desempeño de la cuenta de capitales fue mejor en el año 2002 que en el 2003. Hubo un ingreso neto de capitales desde el exterior de US\$ 833 millones el año pasado, inferior en US\$ 477 millones al resultado del año anterior. Esa cifra resulta de ingresos de capital de largo plazo por valor de US\$ 1.062 millones y un egreso neto de US\$ 229 millones de capitales de corto plazo. De hecho, esto significa un retorno a una relativa 'normalidad' después de la experiencia anómala de 2002 cuando, por primera vez en muchos años, el saldo de los flujos financieros de largo plazo fue negativo, como se indica en el Cuadro 16.

**Cuadro 16: Saldo de la cuenta de capitales a 2003 (millones de dólares)**

	Saldo cuenta capitales	Saldo cuenta capitales largo plazo	Saldo cuenta capitales corto plazo
1998	3.313,9	4.522,5	-1.208,6
1999	-555,3	2.653,7	-3.208,9
2000	80,9	2.078,3	-1.997,4
2001	2.478,8	5.047,7	-2.568,9
2002	1.309,5	-1.414,0	2.723,5
2003	833,0	1.062,0	-229,0

Fuente: Banco de la República.

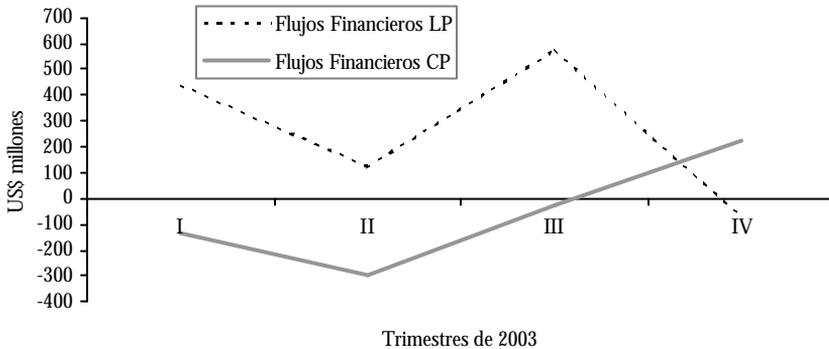
Al discutir la revaluación del peso, algunos han sostenido que se trata de un premio a los avances logrados en frentes tales como el manejo macroeconómico, la mayor confianza de los agentes económicos en el Gobierno Nacional y los logros de la política de seguridad democrática. Otra hipótesis se basa en las condiciones de liquidez de los mercados internacionales de capital y, en especial, el diferencial entre las tasas de interés internas y externas que habrían hecho más atractivos los activos financieros denominados en pesos. La primera hipótesis ve en el mayor ingreso de capitales el augurio de una reactivación de la inversión productiva que mejorará la competitividad estructural de la economía colombiana en el mediano plazo. La segunda hipótesis se sustenta en la falta de dinamismo de la inversión y del ahorro, y tiene algo de corroboración en el rezago de las importaciones de bienes de capital arriba mencionada.

La Figura 12 brinda un elemento de juicio adicional. Muestra la descomposición de los ingresos de capital recibidos por la economía colombiana a lo largo del año 2003. Dado que la revaluación del peso sólo se presenta en el cuarto trimestre, es llamativo el hecho que durante los primeros tres trimestres, los ingresos de capital de largo plazo llegaron a US\$ 1.137 millones, en el mismo período, los egresos de capital de corto plazo fueron de US\$ 453 millones. Hay un cambio brusco en el último trimestre del año: mientras que el saldo de los movimientos de capital de largo plazo se hace negativo (con un déficit de US\$ 75 millones), llegan capitales de corto plazo netos por valor de US\$ 224 millones.

A ello hay que añadir un fenómeno curioso: el rubro de errores y omisiones, que captura movimientos que no han sido asignados a otros renglones de la balanza de pagos registra, para el cuarto trimestre de 2003, ingresos por valor de US\$ 301 millones (el saldo de los primeros tres trimestres había sido de menos de US\$ 100

millones). Tal cifra, que es equivalente a más del doble del incremento de las reservas internacionales del país en el curso de 2003, es la más alta que se registra desde 1999. Es muy factible que algunos movimientos de capital de corto plazo, que utilizan canales no convencionales, se reflejen en este rubro.

**Figura 12: Saldo de flujos financieros**



Fuente: Banco de la República.

La tendencia de la tasa de cambio nominal frente al dólar parece ser más sensible al movimiento de capitales ‘golondrina’ que a supuestos cambios en las percepciones acerca de las perspectivas del país a mediano plazo. Y coincide con las apreciaciones del Banco de la República (2004a), a propósito de la iniciativa del Gobierno de adquirir deuda externa colombiana con parte de las reservas internacionales, sobre el hecho de que tenemos un entorno internacional cada vez más volátil y riesgoso.

Un estudio reciente destaca que la pasada década fue, para las economías desarrolladas, un período de estabilidad sin precedentes (Bill y Rowthorn 2004). Aunque los autores son relativamente optimistas acerca de la perdurabilidad de condiciones de volatilidad reducida respecto de patrones históricos, no debe olvidarse que para Colombia el mismo lapso fue el más inestable desde principios del siglo XX. Cabe preguntarse qué podría ocurrirle al país si ese vaticinio no se cumple. Una de las inquietudes tiene que ver con las consecuencias de asumir compromisos que impidan adoptar políticas que tiendan a reducir el impacto del ingreso y egreso de capitales de corto plazo sobre la estabilidad macroeconómica del país.

Además de evitar compromisos internacionales que impidan controlar el movimiento de capitales especulativos de corto plazo, es conveniente desarrollar políticas estratégicas que reduzcan la vulnerabilidad de la economía colombiana a la vo-

latitud de los mercados financieros internacionales. Una de ellas, recomendada por analistas como Javier Fernández, y acogida en buen momento por el Gobierno Nacional, es la recomposición de la deuda pública para aumentar la participación de los pasivos denominados en pesos mientras se reduce la de los denominados en moneda extranjera.

## 5.2. LAS REMESAS FAMILIARES

La pobreza reciente genera pesimismo y acentúa las tendencias migratorias en busca de oportunidades diferentes. En el último medio siglo, las tendencias poblacionales demuestran que somos un país expulsor de población, ya que los emigrantes superan a los inmigrantes. Durante la crisis este proceso se acentuó (ver Cuadro 17). Según las cifras de la Cancillería y del DAS, el resultado neto de la migración colombiana entre 1996 y 2002 es de 1,5 millones de personas. El 55% salió entre 1999 y 2001, como consecuencia de la crisis. No hay duda de que las mayores exigencias para la obtención de las visas frenaron la corriente migratoria.

**Cuadro 17: Emigración permanente, 1996-2002 (%)**

Edad	Destino			Emigración total
	Sudamérica	USA	Europa	
Menores de 20	12,77	23,97	30,08	21,80
De 20 a 24	11,99	8,78	14,19	12,52
De 25 a 29	18,04	10,56	14,42	13,29
De 30 a 59	52,72	47,91	39,09	46,36
Mayores de 60	4,48	8,78	2,22	6,03
Total emigración	43,84	35,65	16,26	1.490.389*
Conjunto familiar	49,50	65,50	88,60	68,60

\* Número de personas.

Fuente: Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

El perfil de los emigrantes no es homogéneo y los destinos son variados. La mayor emigración (46,4%) se presenta entre la población que está en la edad más productiva (30 a 59 años). Le siguen los jóvenes y adultos menores de 30 años, que salen por motivos combinados de trabajo y estudio. El 68,6% de los emigrantes sale en familia. El 88,6% de la emigración hacia Europa se realiza con el núcleo familiar. Esta proporción es menor hacia Estados Unidos (65,6%) y Suramérica (49,5%).

En las discusiones sobre la globalización y su impacto en los países en desarrollo es usual considerar que la migración de trabajadores de países pobres hacia países ricos, y las remesas familiares que ellos envían a sus países de origen, sean tratados como fenómenos relativamente incidentales, para no decir marginales<sup>30</sup>. No obstante, la importancia relativa de esas remesas es significativa y creciente. Para muchos países en vía de desarrollo se han convertido en una de las primeras, o la primera, fuente de ingresos de divisas de su cuenta corriente. Para el mundo en desarrollo en conjunto, las remesas familiares en lo corrido del siglo XXI superan el valor de la ayuda oficial al desarrollo y de la inversión de portafolio recibida desde el exterior (World Bank 2003).

El crecimiento de las remesas familiares es común en todas las regiones del mundo (ver Cuadro 18). Según estimaciones del Banco Mundial (2003), para el conjunto de los países en desarrollo las remesas representaron en 2002 el 1,3% del PIB y el 162% del superávit en cuenta corriente de ese grupo de naciones. Como se desprende del mismo cuadro, la dinámica reciente de las remesas hacia América Latina supera el promedio de los países en desarrollo<sup>31</sup>. Al respecto, el documento del BID afirma: “la región latinoamericana y del Caribe es a la vez el mayor mercado de remesas y el que más rápidamente crece en el mundo. Sin embargo, esto no es motivo de celebración. Significa que la región no está generando suficiente empleo para cubrir las necesidades de la población” (IDB 2004, 11).

**Cuadro 18: Remesas de trabajadores emigrados a países en desarrollo**  
(En millardos de dólares)

	1998	1999	2000	2001	2002
América Latina y el Caribe	14,8	16,9	19,2	22,6	25,0
Mundo	59,3	64,6	64,5	72,3	80,0

Fuente: World Bank (2003, Tabla A.19).

Antes de entrar en una discusión detallada de las cifras disponibles sobre las remesas que recibe Colombia, vale la pena analizar el contexto socio-económico y algunas hipótesis que se derivan de la teoría económica. Sin duda, una de las principales causas de la migración de trabajadores de países pobres hacia países ricos es el diferencial en el nivel de remuneraciones. A ello se suman coyunturas de alto desem-

<sup>30</sup> Orozco (2002) sostiene que ese punto de vista es equivocado.

<sup>31</sup> Aunque la participación de las remesas hacia América Latina en el PIB regional (1,5% en 2002) es superior al del conjunto de los países en desarrollo, sigue siendo inferior al de otras regiones como el sur de Asia (2,6%) y el Medio Oriente y el norte de África (2,2%).

pleo en el país de origen del emigrante. Si un trabajador percibe que no tiene la posibilidad de conseguir un puesto en su patria, aun a la remuneración corriente de mercado, la emigración puede convertirse, no sólo en una opción, sino en una necesidad. La literatura considera que a nivel individual, la migración internacional puede considerarse una “red de seguridad”, que es particularmente importante cuando la política social del país de origen ofrece niveles limitados de protección.

Se tiene, además, una situación corriente de los países desarrollados: aunque el desempleo sea alto, hay trabajos indispensables que los nativos, simplemente, no están dispuestos a aceptar, tanto porque la remuneración no es atractiva, porque las condiciones laborales son muy duras, o porque la ocupación se estima demasiado manual. Estos trabajos (*v. gr.* recolección de cosechas en el campo español, o la limpieza de los sanitarios en el Metro de Nueva York) terminan siendo desempeñados por inmigrantes. Con frecuencia, no hay una plena consistencia entre esa realidad económica y la política migratoria formal, que por muchas razones suele ser altamente restrictiva. La consecuencia –paradójica– es que buena parte de los migrantes de países pobres a países ricos son ilegales, sin que las autoridades del país receptor desplieguen mayores esfuerzos para capturarlos y deportarlos<sup>32</sup>. Hacerlo perjudicaría muchas actividades productivas. Por esta razón es muy difícil calcular el número, ubicación y otras características de los trabajadores migrantes.

Muchos estudios sobre la migración interna sugieren que es selectiva. Es decir, los migrantes son más educados y emprendedores que el promedio de la población en su sitio de origen. Es razonable suponer que el mismo patrón se reproduce en la migración internacional. Se requiere un mínimo de capital humano, social y financiero para viajar de un país a otro, entre ellos para superar los escollos de la visa, de los costos de un viaje internacional, del reto de adaptarse a una sociedad ajena y del problema de un idioma diferente. El tránsito se puede facilitar cuando el emigrante llega a una comunidad enclave compuesta por compatriotas que llegaron antes que él. Esto explica la existencia de barrios étnicos, tan usual en grandes ciudades en el mundo desarrollado.

Cuando el emigrante llega a su país de destino, sufre una pérdida de capital humano y social. En la mayoría de los casos se ve obligado a aceptar trabajos menos atractivos de los que normalmente hubiera podido desempeñar en su país. Pero le ofrecen una remuneración monetaria superior, y siempre existe la perspectiva del progreso laboral y social. Hay también la posibilidad de acceder, eventualmente, a los beneficios de las políticas de protección social del país de inmigración<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Esta situación ha cambiado, en alguna medida, luego del 11 de septiembre de 2001.

<sup>33</sup> Las diferencias entre la paridad poder adquisitivo (PPA) entre distintos países pueden neutralizar esta pérdida de capital humano y social. Según cálculos del Banco Mundial, un dólar compra en Colombia

Muchos migrantes dejan atrás obligaciones con familiares u otros relacionados. Se ha acuñado la expresión “familias transnacionales” para describir esta relación, dado que en muchos casos la decisión de migrar no es individual sino que obedece a un consenso del hogar al cual pertenece<sup>34</sup>. Cumplen esas obligaciones mediante el envío periódico de remesas a su país de origen. Como sus ingresos son relativamente bajos (en términos del país donde han llegado), su capacidad de ahorro para hacer remesas es reducida. Como las necesidades de quienes quedaron en el país de origen son de subsistencia, los giros deben ser periódicos. Así se configura un patrón de envío de remesas que combina un bajo valor unitario y una frecuencia más o menos regular de los envíos.

Sobre la evolución en el tiempo de las remesas de un emigrado a su país de origen influyen varios factores. Por una parte, son sensibles a los patrones de migración. Si en un período hay un pico de migración, uno esperaría una elevación correspondiente en el nivel de las remesas. Con el tiempo, el progreso de la inserción en su nuevo medio debería llevar a que mejoren sus ingresos laborales y su capacidad de ayudar a sus familiares o relacionados en el país de origen. En contra, puede estar el progresivo distanciamiento del emigrante respecto de sus familiares o relacionados en el país de origen. Ello lo llevaría a desprenderse de compromisos que al comienzo eran sentidos como obligaciones y luego se convierten en ‘favores’.

Por lo menos en las primeras etapas, cuando el sentido de la obligación es fuerte y cuando las necesidades de subsistencia de la familia o relacionados del emigrado son apremiantes, sería razonable esperar que el comportamiento de los giros muestre cierta regularidad, y que el destino dado a los mismos fuera esencialmente el consumo. En una segunda etapa se podrían observar otras reglas de decisión: el emigrante tiene más discrecionalidad respecto de las sumas que gira, y puede tener interés en que parte de sus remesas se destinen al ahorro –compra de vivienda, montar un negocio– cuyos frutos pueda disfrutar al retornar a su país de origen.

---

aproximadamente tres veces la cantidad de bienes y servicios de los que se pueden obtener en Estados Unidos. Considérese el caso de un abogado, que en Colombia puede esperar una remuneración equivalente a US\$ 700 mensuales (\$1.900.000). El evalúa la posibilidad de migrar a USA, donde en un primer momento trabajará como vendedor en un almacén con una remuneración de US\$ 2.100 mensuales (por supuesto, un abogado norteamericano gana varias veces más). En términos de PPA, no habrá mejorado su situación. Si decide girar US\$ 500 mensuales a Colombia, sin embargo, las cosas cambian. Tendrá un ingreso disponible (y un nivel de consumo) de US\$ 1.600 mensuales en su nuevo domicilio, pero los dólares girados a Colombia le darán una capacidad de compra (expresada en precios norteamericanos) de US\$ 1.500. O sea, su ingreso ajustado por PPA, se eleva en un 48% si decide girar, si no, queda estable. Ello se convierte en un aliciente importante para no llevar a su familia consigo (a más de los costos marginales crecientes de obtener visa, comprar pasajes, etc.).

<sup>34</sup> IDB (2004, 9). También se ha sugerido la existencia de un “contrato familiar implícito” como motivación de las remesas familiares. Dicho contrato tendría, entre otros objetos, el pago de deudas incurridas antes del momento de la migración y el coaseguro entre los integrantes de la familia. Ver Solimano (2003).

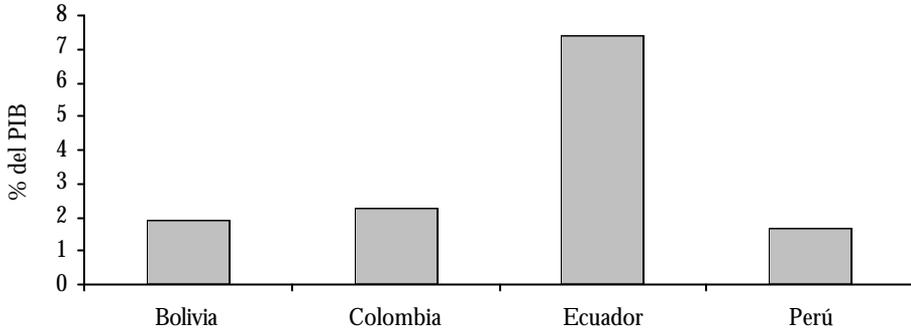
Es probable que buena parte de la migración reciente de países pobres hacia países ricos se pueda caracterizar en los términos descritos para la primera etapa. Ello tiene dos consecuencias macroeconómicas importantes:

- 1) Aunque no hay estudios comparables para Colombia, un análisis del impacto de las remesas sobre la economía mexicana concluyó que éstas tienen un efecto dinamizador importante sobre el PIB. Se estimó que un aumento de US\$ 1 en remesas recibidas puede generar un crecimiento del ingreso nacional de entre US\$ 2,69 y US\$ 3,17 (World Bank 2003, 64).
- 2) A diferencia de los flujos de capital, los ingresos por concepto de remesas familiares en países pobres serían contracíclicos. Dos factores confluyen en este resultado: (i) si el emigrante percibe que las condiciones de vida de sus familiares o relacionados en su país de origen se han deteriorado, tiene incentivos para girar mayores cuantías para su sustento, y (ii) las crisis de países pobres aumentan el diferencial de sueldos nominales, elevan el desempleo local y fortalecen los estímulos para migrar, lo que a su vez incrementa el *stock* de emigrados, y en consecuencia el valor potencial de las remesas familiares.

La magnitud de las remesas, como fracción del PIB para los países andinos en el año 2002, se ilustra en la Figura 13. Colombia se ubica en un punto intermedio: la participación de las remesas fue de 2,3%, cifra que sólo equivale a la tercera parte del nivel alcanzado por el Ecuador, pero algo superior a la de Bolivia y Perú. Como regla general, dicha participación es inversa al tamaño de la respectiva economía. En la región, los porcentajes más altos se registran en países pequeños de América Central y el Caribe, como Nicaragua (23%), Jamaica (16%) y El Salvador (13%)<sup>35</sup>, y es menor en economías más grandes. Sin embargo, en algunas de éstas las remesas han registrado incrementos acelerados en los dos últimos años. Entre los años 2001 y 2003 las remesas recibidas por México y Brasil crecieron en 34,3% y 246,7% respectivamente (World Bank 2003).

---

<sup>35</sup> Ver González (2003).

**Figura 13: Remesas netas de emigrados de países andinos, 2002**

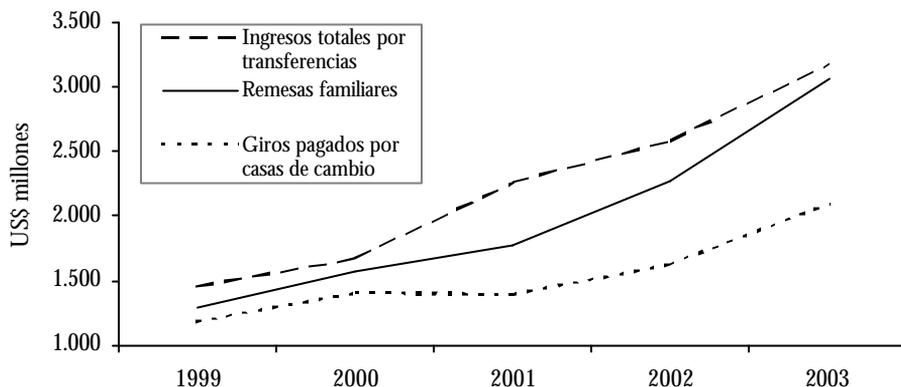
Fuente: Solimano (2003, Tabla 1).

La Figura 14 presenta la evolución de los ingresos por transferencias de la balanza de pagos, las remesas familiares y los giros pagados por casas de cambio entre 1999 y 2003. La mayoría de los ingresos por concepto de transferencias corresponden a remesas familiares, y gran parte son pagados por casas de cambio.

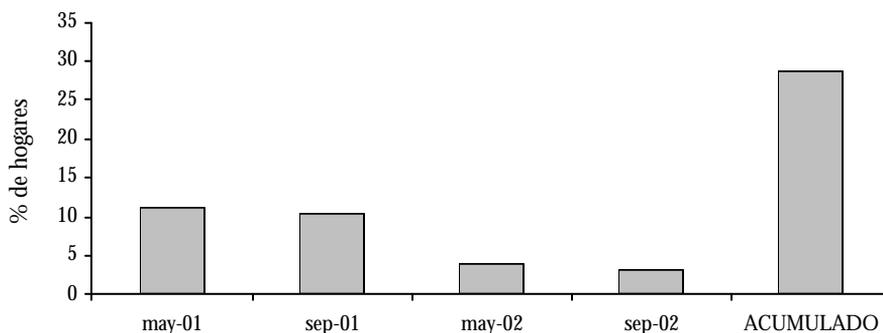
La falta de información se debe, en parte a que sólo recientemente se despertó el interés de las autoridades públicas y de los académicos en la comunidad de emigrados colombianos, y en parte a que es de presumir que muchos de ellos tienen un estatus migratorio irregular en sus países de residencia<sup>36</sup>. Por ello, las estadísticas de países que han recibido migrantes no necesariamente son confiables. En Colombia se citan dos fuentes: el DAS que arrojan una emigración neta reciente de 1,5 millones de ciudadanos, y los resultados de un “censo” efectuado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 2000, que estima la población emigrada de todo tiempo y lugar en 3,5 millones<sup>37</sup>. Otras informaciones indican que hubo un crecimiento significativo en los últimos años (ver Figura 15).

<sup>36</sup> Pocos se registran en los consulados colombianos, y que tratan de eludir el escrutinio de las autoridades de su país de residencia a fin de evitar el riesgo de ser deportados como emigrantes ilegales.

<sup>37</sup> Banco de la República (2002). Otros autores combinan de diversas formas estas fuentes. Valga la pena aclarar que según entrevistas personales con funcionarios consulares que participaron en el “censo” del Ministerio, el método fue una recopilación de los mejores estimativos de cada consulado sobre los colombianos en su jurisdicción; cuando el funcionario considera que hay muchos migrantes ilegales, las cifras necesariamente son aproximadas.

**Figura 14: Ingresos por transferencias, remesas y giros**

Fuente: Ingresos totales por transferencias: Balanza de pagos, Remesas familiares: Banco de la República y BID, Giros pagados por casas de cambio: Superintendencia Bancaria.

**Figura 15: Hogares que reportan emigración al exterior de algún integrante (2001-2002, cuatro ciudades, en los últimos seis meses)**

Fuente: Encuesta Social, Fedesarrollo.

Se preguntó a cada hogar encuestado si algún miembro del mismo había emigrado al exterior durante los últimos seis meses. El porcentaje de respuestas positivas tiende a disminuir con el tiempo, pero dado que la encuesta es semestral resulta lícito acumular los resultados de las distintas etapas. El acumulado es impactante: a lo largo de esos dos años, casi el 29% de los hogares de las cuatro principales ciudades reportan la salida del país de al menos uno de sus integrantes.

Varias investigaciones recientes arrojan pistas acerca de las características de la población colombiana residente en el exterior. En España, que recibió una gran ola migratoria colombiana justo antes de que se impusiera el requisito de la visa, se han llevado a cabo dos encuestas entre migrantes colombianos<sup>38</sup>. El Cuadro 19 resume la información.

### **Cuadro 19: Características de los migrantes colombianos en España**

Estudio	Ceca <sup>(1)</sup>	Emcolombia <sup>(2)</sup>
Ingreso promedio anual (euros)	14.500	7.930
Porcentaje envía remesas a Colombia	90%	65%
Promedio enviado anual (euros)	3.650	1.736
Porcentaje informalidad laboral	82%	76%

<sup>(1)</sup> Hogares. La muestra fue de 500 unidades en Madrid y Barcelona.

<sup>(2)</sup> Individuos. Muestra de 1.100 personas en Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria y Alicante.

Fuente: Ceca (2003) y Embajada de Colombia en Madrid (2002).

Aunque los datos no son estrictamente comparables (una encuesta es de hogares y la otra de individuos), hay varias características comunes: los ingresos laborales son relativamente bajos según parámetros europeos. Una alta proporción de los encuestados (entre 65% y 90%) declaran enviar remesas a Colombia. El monto girado representa aproximadamente la cuarta parte del ingreso familiar, y hay un alto porcentaje de informalidad laboral (cerca del 80%) que se podría originar en un estatus migratorio irregular. El 73% de los encuestados en uno de los estudios informó que las remesas tienen como destino la financiación de los gastos corrientes de sus familias en Colombia. El otro estudio indica que el 59% de los migrantes tiene educación secundaria o inferior, y que están concentrados en los sectores de servicios (incluyendo servicio doméstico) y de la construcción. El 58% adujo como motivo para migrar la situación económica, y un 29% la inseguridad.

El 60% de los migrantes colombianos en Estados Unidos en 1995 giraba en promedio US\$ 2.398 anuales al país de origen<sup>39</sup>. Los mejores datos acerca de las características socio-económicas en ese país son los de Gaviria (2004) con base en el Censo de 2000. Indica una situación algo mejor, en términos de inserción que los

<sup>38</sup> Confederación Española de Cajas de Ahorro (Ceca 2003) y Embajada de Colombia en Madrid (2002). De la información disponible no parece que ninguno de los dos pretenda tener muestras con representatividad estadística.

<sup>39</sup> Lowell y De la Garza (2002, 11). El porcentaje es comparable al reportado por el BID, según el cual el 60% de los migrantes adultos de origen latinoamericano envían remesas regularmente a sus países de origen, y un 10% adicional ocasionalmente (IDB 2004, 19).

emigrantes encuestados en España. Tienen un ingreso promedio de US\$ 24.905 anual y su nivel educativo es más alto: 27% tienen educación universitaria completa o posgrado, frente al 21% registrado en España. Gaviria compara cohortes de migrantes (antes y después de 1995) para establecer que, si bien los primeros son más educados (35% con educación universitaria completa o con posgrado) que los segundos, tienen niveles de ingreso inferiores, en promedio de US\$ 14.424 anuales. Esto demuestra que efectivamente hay una pérdida inicial de capital humano y social que se recupera luego con la asimilación. En Estados Unidos hay un factor crucial en la determinación de ingresos: el dominio del idioma inglés. Las comparaciones entre la escolaridad media de los migrantes colombianos en Estados Unidos y la de los residentes de las 13 principales ciudades del país (12,3 vs. 8,9 años, respectivamente) es consistente con la hipótesis de que la migración internacional es selectiva.

La información sobre los hogares colombianos que reciben remesas familiares es fragmentaria; una característica parecería confirmar esta apreciación. Según la Encuesta Social de Fedesarrollo y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del Dane, los beneficiarios de remesas familiares tienden a concentrarse en estratos altos. Este vacío estadístico se remediará en 2004 con la realización de una encuesta por el Dane en el área metropolitana de Pereira-Dosquebradas-La Virginia sobre este tema. La encuesta también arrojará información más confiable sobre la dimensión y ubicación de la comunidad de expatriados colombianos. Vale la pena mencionar dos resultados preliminares de esa investigación: el 21% de los hogares de la zona metropolitana reporta que al menos uno de sus miembros ha tenido experiencia migratoria, y el 14% recibe remesas del exterior.

El monto y el origen de las remesas enviadas por los colombianos sigue siendo un interrogante, y ni las cifras del Censo de Estados Unidos, ni las de migración reciente colombiana contribuyen a su aclaración<sup>40</sup>. Las remesas familiares provienen

---

<sup>40</sup> Gaviria (2004) presenta un análisis acerca de la comunidad colombiana en Estados Unidos con base en datos censales de 2000, entre sus conclusiones se destacan dos muy llamativas: (i) “El número de colombianos que vive en Estados Unidos puede estimarse entre 500 y 700 mil. En principio este número incluye a emigrantes legales e ilegales. En realidad, algunos ilegales pueden participar en el censo, lo que llevaría a una subestimación del número de emigrantes. Este fenómeno puede explicar parcial, pero no totalmente, por qué el número mencionado está por debajo del millón o más emigrantes colombianos que se cita con frecuencia” (Gaviria 2004, 5-6). (ii) “Si se supone que 60% de los emigrantes envían remesas, y que quienes lo hacen remiten el 20% de su ingreso, el monto anual de las remesas estaría más cercano a los US\$ 1.000 millones anuales. Aunque esta estimación puede estar sesgada hacia abajo, por las razones dadas anteriormente con relación al número de migrantes, está muy por debajo de la cifra de tres mil millones que se menciona a menudo sin reparar en los órdenes de magnitud plausibles” (Ibid., 12). En un trabajo que tiene muchos méritos, estas dos afirmaciones resultan problemáticas. Mientras que se cita el posible problema de subestimación censal de los migrantes ilegales colombianos, se aceptan los datos censales con leves ajustes. Según datos oficiales del *Immigration and Naturalization Service*, en el solo año 1999 la inmigra-

esencialmente de Estados Unidos y Europa, regiones hacia donde viajó el 52% de los emigrantes recientes. Según nuestras estimaciones de migración reciente, habría 292.718 proveedores de remesas, suponiendo que además de los emigrantes que viajan solos, hay un remitente por núcleo familiar. Si cada persona y/o familia gira US\$ 200 mes, los doce meses del año, el volumen de remesas sería del orden de US\$ 702,5 millones. Esta suma podría aumentar si se consideran otros remitentes, emigrantes no recientes, o quienes salieron hacia Suramérica y por triangulación terminaron en los países del norte.

### 5.3. LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

En Colombia, la discusión sobre si se debe adoptar una estrategia multilateral, plurilateral o bilateral en el ámbito del comercio internacional, parece haber sido resuelta a favor de esta última. Estados Unidos insiste en los acuerdos bilaterales. Ante los impasses en la OMC, el Alca, la Comunidad Andina y la finalización del Acuerdo de la Comunidad Andina con Mercosur, la salida parece ser el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Estados Unidos busca realizar acuerdos bilaterales con países o regiones dentro o fuera del hemisferio. Los temas básicos son aquellos que no ha sido posible negociar en el marco plurilateral o multilateral. Estados Unidos ha llegado a acuerdos como el Nafta o el TLC, con Singapur, Chile, Cafta (los países centroamericanos), República Dominicana y ahora con Panamá. Continuará las negociaciones con Colombia y con otros países andinos (Perú, Bolivia o Ecuador). Parecería que la arquitectura de la negociación ya se encuentra definida por los tratados firmados. Incluiría los temas de acceso a mercados (bienes, servicios, inversiones y compras del sector público), sus disciplinas, propiedad intelectual, solución de controversias y nuevos temas como lo ambiental y lo laboral. Las negociaciones en competencia y *antidumping* no avanzarían puesto que el Congreso norteamericano no ha autorizado a su ejecutivo (a través del *Fast Track* o *Vía Rápida*), a incluir esos temas en las negociaciones. Tampoco se trataría en el sector agrícola lo pertinente a las ayudas internas u otras medidas de efecto equivalente, ya que Colombia aceptó en el Alca

---

ción de colombianos llegó a 446.328 personas. Esta cifra incluye todos los que ingresaron a ese país, incluyendo turistas de negocios y de placer. La cifra es significativa al comparar con el dato de 1995, cuando las condiciones económicas en Colombia eran mucho más boyantes: 249.131 (Walker 2002). Cabe preguntar cuántos de los colombianos que ingresaron a Estados Unidos en 1999 tenían la intención de quedarse allá. Por otra parte, al hacer un ensayo de cuantificación de las remesas per cápita de los colombianos residenciados en Estados Unidos, Gaviria divide por la población de emigrantes por él estimada (para el 2000) el valor de las remesas recibidas en Colombia desde todo el mundo en 2003. No es de extrañarse que el resultado obtenido le parezca inverosímil al propio autor.

que estos aspectos serán tratados en el marco multilateral de la OMC, donde existen diferencias sustantivas entre Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, y un gran número de países en desarrollo. Los países del norte no están dispuestos a renunciar a los subsidios que otorgan a sus agricultores.

Se dice que una de las principales razones para adelantar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es la de asegurar el mercado norteamericano, puesto que las preferencias del Atpdea no serán renovadas en el 2006<sup>41</sup>. El Atpdea no se puede ver, simplemente, como una preferencia unilateral; implica condiciones. En el momento en que se concreten en un acuerdo bilateral, Colombia renuncia a la soberanía en los aspectos relativos a propiedad intelectual, compras públicas, subsidios y solución de controversias (tribunales de arbitramento). Además, la ayuda norteamericana para el combate del narcotráfico y el terrorismo se constituye en una espada de Damocles en cualquier negociación comercial, pues el riesgo de perderla pondría en entredicho la denominada política de Seguridad Democrática del Ejecutivo colombiano.

Por el momento, Colombia cumple varios de los requisitos de elegibilidad para adelantar negociaciones del TLC. Así lo señala el Representante Comercial de Estados Unidos en su informe al Congreso respecto al desarrollo del Atpdea. Entre otros: (i) se reconoce que Colombia no ha aplicado la expropiación en los últimos cincuenta años, (ii) la existencia de Ley 315 que permite el arbitraje internacional y la solución de diferencias entre nacionales y extranjeros, (iii) la legislación en la Comunidad Andina sobre patentes, marcas, diseño industrial y propiedad intelectual, (iv) el desmonte de la mayor parte de las barreras al comercio y a la inversión desde comienzos de la década de los noventa, y (v) la reducción en áreas de cultivos ilícitos, así como la penalización del narcotráfico y el lavado de dólares.

Simultáneamente, Estados Unidos es el principal destino de nuestras exportaciones, ¿qué porción es por Atpa? La medición de las importaciones de Estados Unidos desde Colombia, para el periodo comprendido entre 1996 y 2003, se efectuó con base en las estadísticas norteamericanas que son las más confiables para identificar el tipo de régimen que les es aplicado en dicho país (ver Cuadro 20). Del total de las exportaciones que realiza Colombia a Estados Unidos, la tasa de participación promedio derivada del Atpdea o el Atpa para el periodo 1996-2003, es de

---

<sup>41</sup> Inicialmente y con base en el principio de responsabilidad compartida, el 4 de diciembre de 1991, el Presidente de Estados Unidos sancionó la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, conocida por sus siglas en inglés como Atpa (Andean Trade Preference Act) que venció a finales de 2001. A finales de abril del 2002, se presentó un proyecto de ley que incluía iniciativas como el TPA (Trade Promotion Authority) que buscaba otorgar facultades especiales al Presidente para negociar en forma directa acuerdos comerciales. La Ley de Promoción Comercial Andina y de Erradicación de Drogas (Atpdea) se firmó en agosto.

apenas el 14%, es decir, que el 86% reciben un tratamiento diferente, ya sea que se les aplique el SGP para otros países en desarrollo, o que el arancel de nación más favorecida sea nulo.

### Cuadro 20: Importaciones de Estados Unidos desde Colombia (%)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Atpa	13	13	16	14	12	13	5	8
Atpdea							2	2
Dyes		0						
GSP	1	2	1	1	1	1	4	4
MFN Free	35	45	41	43	44	44	40	40
Aviación civil	0	0	0	0	0	0	0	0
Farmacéutica					0	0		
Otros	51	40	42	43	42	42	49	49
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuarios de comercio de Estados Unidos.

Los Acuerdos existentes con Estados Unidos no incluyen petróleo y sus derivados, flores, productos químicos y de la petroquímica, oro y sus productos. Textiles y confecciones ingresaron con el Atpdea, y comenzaron a tener efecto en el 2003. Por esa razón, los beneficios de tales Acuerdos llegan a ser, en el mejor de los casos, el 2,5% del PIB industrial y el 0,4% del PIB. Los empleos nuevos generados son modestos (unos 13.037). Los aranceles dejados de pagar son aproximadamente de US\$ 24 millones, que representan una preferencia arancelaria promedio entre el 2 y el 2,5%. El régimen preferencial unilateral otorgado por Estados Unidos, no es la panacea ni desde la óptica del cubrimiento de exportaciones, ni de la producción, el empleo o las inversiones. Tampoco ha conducido a una diversificación importante de las exportaciones de los países beneficiarios de las preferencias, ni a un mayor desarrollo de la economía.

En las zonas de libre comercio, como en el tratado bilateral o el Alca, no se crea una nueva institucionalidad, pero sí se cede soberanía. El ejecutivo, el legislativo y el poder jurisdiccional, sólo participarán en la negociación el primero, y en la aprobación, los segundos. La sociedad civil tendrá que ganarse un espacio, y todo se resumirá en el futuro en la seguridad jurídica. Los tratados serán administrados por tribunales de arbitramento internacionales. Los poderes judiciales de cada país terminarán renunciando a resolver las controversias en donde haya capitales externos, conflictos comerciales o interpretación de normas que se hayan negociado.

En los TLC hasta ahora suscritos por Estados Unidos, cada una de las preocupaciones expuestas con respecto al Alca, han sido suscritas por los países que con ellos han negociado en Latinoamérica. Los objetivos de los negociadores norteamericanos se han cumplido. En palabras de Robert B. Zoellick, Representante Comercial de Estados Unidos, al plantear la Agenda Comercial de su país: “La propuesta estadounidense para el comercio de servicios aumentaría las oportunidades de crecimiento y desarrollo en un sector que comienza a perfilarse en la economía internacional. Los servicios representan aproximadamente dos tercios de la economía estadounidense y un 80% de nuestros empleos, pero solamente representan aproximadamente un 20% del comercio mundial”. Ese es el objetivo. En cuanto a las posibles exportaciones de servicios, es poco lo que se ha identificado. Sin embargo, es claro que países como la India que exportan productos de alto valor agregado en la informática, están siendo presionados por las tendencias proteccionistas de Estados Unidos. La identificación de sectores que deben ser abiertos por los norteamericanos debe ser tarea urgente de nuestro Gobierno y del sector privado. En caso de que la negociación realmente se lleve a cabo, se debería asegurar una real reciprocidad. Además, se abrirán dos capítulos: telecomunicaciones y servicios financieros, donde tendrá que tenerse especial cuidado no sólo sobre lo relativo a los mercados internos y a la liberalización de la cuenta de capitales, y específicamente los de corto plazo, sino al hecho que Estados Unidos conservará las restricciones y políticas vigentes en lo federal y estatal.

El sector agropecuario es sustancial. Las ayudas internas y otras medidas de efecto equivalente de la agricultura en Estados Unidos, no serán desmontadas como producto de la negociación, ellas estarán sujetas al avance en esta materia en la OMC. En tales circunstancias, ¿cómo mejorarán nuestras exportaciones agrícolas compitiendo en condiciones espurias y con restricciones no arancelarias que incluyen medidas sanitarias y fitosanitarias, de cuotas y contingentes? ¿debemos sacrificar nuestro mercado interno agrícola para asegurarle mercado a las flores, los camarones y algunos productos agroindustriales con aranceles altos en Estados Unidos? Banano y café ya están con arancel nulo para el mundo, por lo tanto no entran en la negociación. No parece conveniente eliminar los pocos mecanismos de estabilización existentes como las franjas de precios que son simplemente la respuesta al inmenso poder de la chequera de los países desarrollados en el sector agrícola y a las crisis de sobreoferta que se producen en el mundo.

Otro tema sustancial es el de la propiedad intelectual. Colombia ya aceptó, con el Decreto 2085 de 1992, ampliar el plazo de protección de la Propiedad Intelectual en secretos empresariales no divulgados, hasta cinco años más. Si se acepta este punto en las negociaciones, la situación descrita sería irreversible. Además, está propuesto legalizar la patentabilidad de doble uso y penalizar la piratería más allá de

los estándares multilaterales actuales. Hasta ahora, en ningún acuerdo bilateral suscrito por Estados Unidos se han incluido los temas de la “biopiratería” y los de defensa de los conocimientos tradicionales. Las preguntas claves son: ¿vale la pena avanzar más en el tema de la propiedad intelectual o industrial de lo que se encuentra establecido en el marco multilateral? ¿permitirá Estados Unidos en la negociación romper la estructura de los acuerdos bilaterales e incluir temas que interesan a nuestro país? ¿vale la pena para esto pensar siquiera en modificar o eliminar el Régimen de propiedad intelectual vigente en la comunidad andina, que se constituye en un pilar del mercado común?

En el TLC con Estados Unidos la pregunta sustantiva es si se van a reconocer los avances realizados en el Alca como punto inicial de la negociación. Si fuera así, Colombia habría ya decidido negociar a partir de listas negativas como lo ha propuesto Estados Unidos, y habría reconocido que la presencia comercial en servicios se trate en el capítulo de inversiones, lo que significaría que se eliminaría la posibilidad de aplicar los requisitos de desempeño que están excluidos expresamente del convenio de inversiones en la Organización Mundial del Comercio. Las preocupaciones en el ámbito de los servicios, incluidos aquellos de las compras estatales, son muchas y variadas, infortunadamente se cuenta con poca información, su liberalización sin estudios previos, sin información estadística y cualitativa, y sin análisis sectoriales, podría ser un grave error, y no necesariamente se traducirá en mayor inversión, desarrollo de la competitividad y bienestar del consumidor. Nuevamente, es importante mantener la capacidad de regulación técnica e independiente pero los acuerdos de libre comercio, como en el pasado el Consenso de Washington, parecen ir en contravía y más bien tienden a la desregulación.

Con respecto a las inversiones en el marco de la OMC, se eliminó la posibilidad de utilizar requisitos de desempeño que permitan exigir a los nuevos inversionistas que participen en las mismas condiciones que los nacionales en los mercados internos. El resultado no ha sido, para la mayoría de los países latinoamericanos, una correlación positiva entre apertura e inversión. Las nuevas inversiones siguen siendo en sectores primarios, compra de empresas de precios públicos y maquila de exportación, lo que en general poco o nada significa para el crecimiento y el desarrollo y, a excepción de la maquila, todas ellas se hubiesen efectuado con o sin requisitos de desempeño, simplemente porque son un buen negocio.

No es posible abarcar todos los aspectos relativos a lo que se negociaría en el TLC, sus riesgos y sus oportunidades; solamente se proponen algunos aspectos que son relevantes porque ya han sido negociados en otros acuerdos bilaterales de países latinoamericanos con Estados Unidos. Incluir en los acuerdos los temas ambientales y laborales condicionados al comercio es otro aspecto que se debería evaluar con sumo cuidado, unido a la aceptación que por ahora no se conoce una política

nacional, ni acuerdos con los agentes económicos, para prepararse hacia el futuro para enfrentar los inmensos retos que se producirán si se suscribe el TLC en materia de competitividad.

En la práctica el TLC significa ceder soberanía, negociar “seguridad jurídica” en las relaciones externas, limitar las políticas nacionales en diferentes materias, dejar pocos grados de libertad a las instituciones y a la democracia colombiana en las materias que se negocien. Poco se ha dicho sobre las implicaciones que tendría el TLC en la economía interna. Parecería como si se aceptara que el Plan de Desarrollo de ésta y de las futuras generaciones sea determinado por acuerdos que, como el de Estados Unidos, delimitan los alcances de las políticas internas.



## **6. POLÍTICAS MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA**

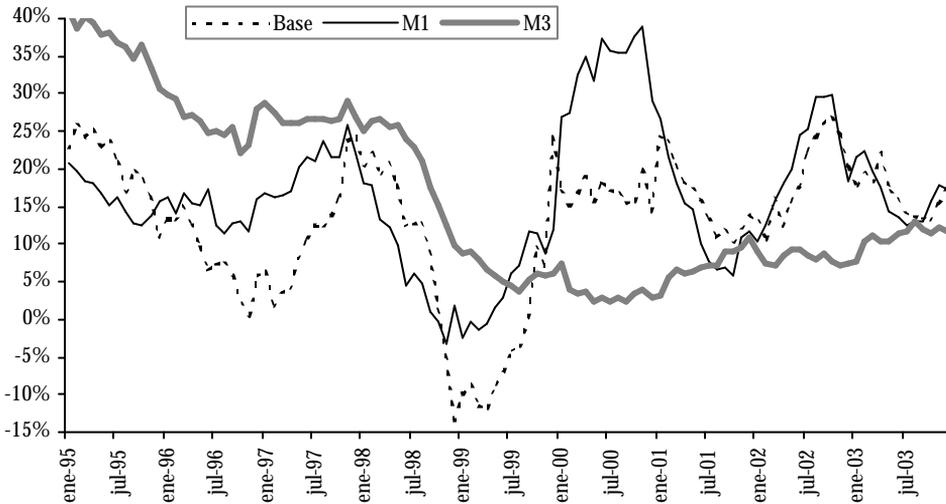
Los hechos más relevantes son: (i) la política monetaria ha sido expansiva aunque frenó su ritmo en el 2003, (ii) la política cambiaria es demasiado conservadora, (iii) el sector financiero se está recuperando, y (iv) la política de tasas de interés ha aumentado el déficit fiscal.

### **6.1. UNA MENOR EXPANSIÓN MONETARIA**

La abundante liquidez, suministrada por las autoridades monetarias, y las menores tasas de interés han favorecido una débil recuperación del crecimiento, pero con un impacto mucho menor del esperado para el tamaño de la expansión monetaria. En los últimos cuatro años se ha presentado un notable cambio en la orientación de la política monetaria con la adopción por parte del Banco de la República del enfoque de “Inflación objetivo” (*Inflation targeting*). Desde esta perspectiva, los objetivos del banco central combinan la meta de estabilidad de precios con el máximo crecimiento sostenible del producto y el empleo. Así, las medidas restrictivas se abandonaron después de la recesión de finales de la década. La política monetaria comenzó a ser más activa y a tener como meta final el crecimiento. El margen de maniobra se ha ampliado y el aumento de los agregados monetarios no ha sido inflacionario. El diagnóstico que había hecho la ortodoxia resultó equivocado, y la utilización de los instrumentos monetarios no trajo las desgracias que se habían anunciado.

La dinámica expansiva se observa en la Figura 16. Después de un ciclo contraccionista desde mediados de la década pasada, los agregados monetarios, en particular el dinero base y los medios de pago (M1), vuelven a acelerar su crecimiento desde finales de los años noventa. Gran parte de este aumento se explica porque las medidas expansivas que se tomaron para evitar el llamado “efecto Y2K” generaron una abundante liquidez en la economía, que se volvió permanente y presionó el descenso de las tasas de interés.

Sin embargo, en el año 2003 se nota un ligero cambio en la tendencia de la política, y los agregados monetarios controlados por el banco central aumentaron a un ritmo inferior al del 2002. La base monetaria creció en promedio 8,8% en el 2003, ritmo inferior al 12% registrado el año anterior. En el caso de los medios de pago las tasas fueron 8,8% y 14,2% respectivamente, lo que confirma la tendencia de una política menos expansionista. No parece conveniente que la autoridad monetaria modifique los criterios que guían la política monetaria, y menos cuando los resultados de las medidas expansivas han sido favorables.

**Figura 16: Crecimiento de la base, M1 y M3**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

El Cuadro 21 discrimina las fuentes de la base monetaria entre los años 1998 y 2003. Aunque el Gobierno ha sido la principal fuente de expansión, su participación disminuyó en los dos últimos años. Esta tendencia se refleja en los diferentes mecanismos a través de los cuales el Banco de la República emite para el gobierno: el traslado de sus utilidades y la compra neta de TES, que han sido fuente de ampliación de la base. Por su parte las operaciones de liquidez con el sector privado que fueron contraccionistas hasta el año 2001, cambiaron de signo y representaron el 60% de la emisión primaria del año pasado. Evolución contraria ha tenido la compra neta de divisas, que de ser un factor de expansión pasó a ser contraccionista en esos mismos años.

Para el año 2004 la participación del Gobierno en los factores de expansión monetaria debe disminuir aún más, ya que el Banco de la República va a reducir el traslado de las utilidades que por ley le corresponden al Gobierno. En efecto, mientras que en el año 2002 el Banco tuvo utilidades por \$2,1 billones y trasladó al presupuesto nacional el 71% de las mismas, es decir \$1,5 billones, las utilidades del 2003 que van a ser transferidas este año tan solo serán \$0,8 billones que representan solamente el 51% de las utilidades del 2003. Por lo tanto disminuirá la apropiación del señoraje por parte del Estado.

**Cuadro 21: Fuentes de la base monetaria**

(Flujo anual en miles de millones de pesos)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Gobierno	644	2480	832	914	1667	1673
Traslado de utilidades	83	1244	516	1453	1226	830
Compra neta de TES	384	1092	400	-623	371	760
Cuentas tesorería en el BR	177	143	-84	84	70	83
OMA y cupos de liquidez	899	1730	-691	-1215	1128	1492
Compra neta de divisas	-2761	-1437	692	1445	-517	-703
Recaudo de cartera			-112	-225	-4	-16
Otros	-148	44	249	18	181	63
Total	-1365	2817	971	938	2457	2510
Saldo base	6922	9739	10710	11648	14104	16615

Fuente: Banco de la República.

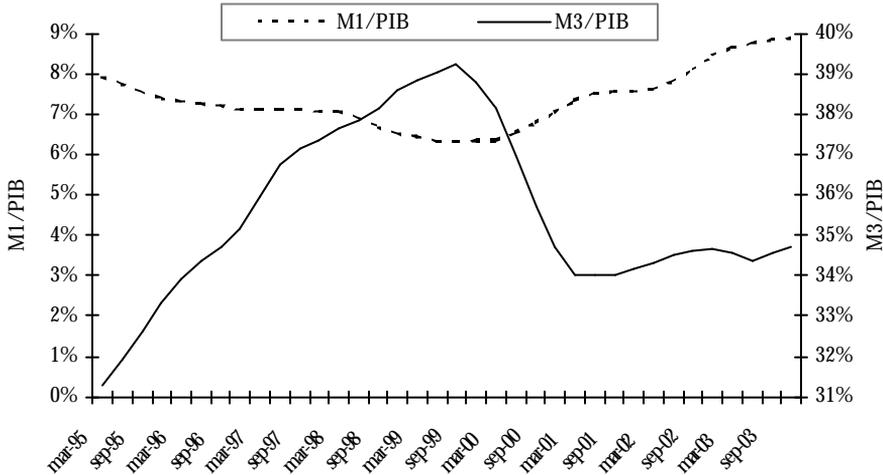
La Figura 17 muestra la relación entre M1 y el PIB. Hay un claro contraste entre las tendencias de la segunda mitad de los noventa y la primera del 2000. La política monetaria deja de ser restrictiva, y pasa a ser expansiva. A pesar de estos logros, las autoridades monetarias son reacias a reconocer que estas políticas son claramente keynesianas, y que marcan una ruptura importante con los principios contraccionistas que guiaron la política monetaria durante gran parte de los noventa.

Durante la mayor parte de los años noventa la tasa de sacrificio fue positiva (CID 2003). El panorama actual es muy distinto, y la política monetaria es procrecimiento, pero las medidas expansivas se deben mantener mientras el proceso se consolida, pues hasta ahora su impacto sobre el crecimiento ha sido pequeño. La evolución de M1 y de M3 es muy distinta. La relación M3/PIB alcanza su máximo nivel en 1999. En el 2000 se presenta una fuerte caída del ahorro. Esta disminución se explica por la menor rentabilidad de los activos financieros. La reducción de la tasa de interés desestimula la adquisición de activos financieros (CDT, TES, etc.). La caída de la tasa de interés se acentúa desde comienzos del año 2000.

La Figura 18 aporta elementos para entender por qué la gran expansión monetaria no ha inducido una mayor aceleración del crecimiento económico, ni tampoco ha aumentado la “profundización financiera” (la relación M3/PIB). La situación puede resumirse diciendo que hay dinero pero no crédito, es decir que la liquidez primaria creada por el banco central no ha ido acompañada por un proceso similar de creación secundaria de dinero y activos financieros por parte de la banca comercial,

porque la cartera de créditos de estas entidades ha estado estancada, y solo en los últimos meses ha tenido un leve crecimiento por encima de la inflación.

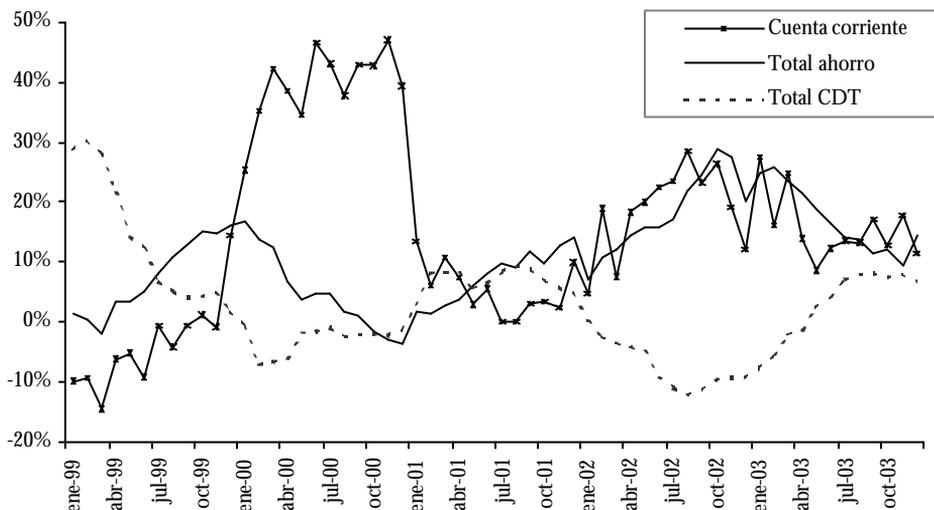
**Figura 17: Evolución de la relación M1/PIB y M3/PIB**



Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

No se trata, entonces, de una situación similar a la clásica “trampa de liquidez” en que la política monetaria no tiene impacto sobre la actividad económica porque la tasa de interés es demasiado baja y, como decía Keynes, no es posible empujar una cuerda. Lo que se ha presentado en los últimos años en Colombia es un colapso del canal de crédito (*credit crunch*) originado en la crisis de los deudores que al no poder pagar sus obligaciones condujeron a la quiebra a muchas entidades financieras. Como resultado, hoy la banca es más exigente en el otorgamiento de créditos, y también las empresas y los consumidores son más cautelosos en solicitarlos.

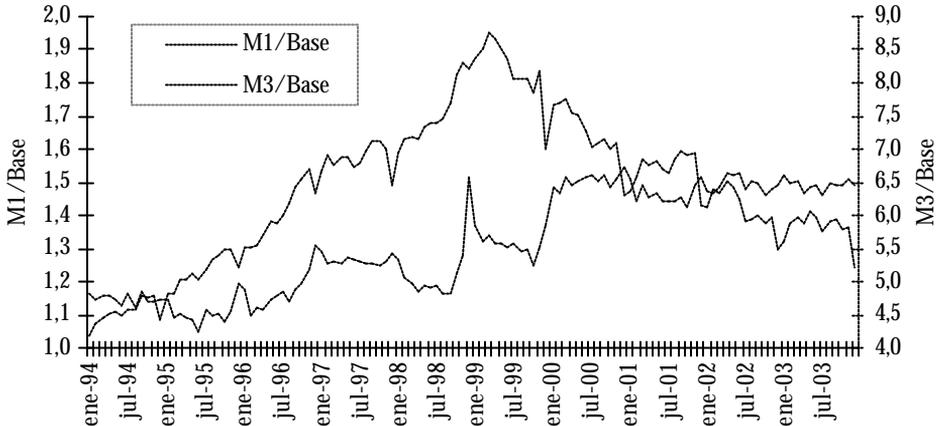
En suma, la demanda efectiva de crédito se ha reducido y la abundante liquidez de la economía no se transforma en recursos para lubricar el sistema productivo. De nuevo, es pertinente traer a colación las apreciaciones de Keynes. No basta con que la política monetaria sea expansiva, ni con que las tasas de interés bajen. La reactivación del crédito es posible si los inversionistas perciben que el futuro de los negocios les es favorable.

**Figura 18: Crecimiento anual de cuenta corriente, ahorro y saldo de CDT**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

La leve recuperación de M3 que se observa al final de la serie de la Figura 17, se comprende mejor a la luz de las curvas de la Figura 18. Al final del período se reanima el mercado de los CDT, pero con un ritmo muy inferior al observado en enero de 1999. La Figura 19 ayuda a precisar el significado de las tendencias de la Figura 16. La relación M1/Base es creciente a lo largo del período. El multiplicador, que es muy errático entre julio de 1998 y julio de 2000, se estabiliza a partir de este mes. Y el nivel alcanzado es superior al de la primera parte del período. Esto confirma la naturaleza expansiva de la política monetaria. Como en la Figura 19, la relación M3/Base alcanza el pico más alto en la primera mitad de los años noventa.

Las medidas expansivas suelen ponerse en tela de juicio porque, se dice, tienen un impacto directo sobre la inflación. En realidad no ha sucedido así. La Figura 20 muestra que en la última década no ha existido correlación entre los movimientos de la base monetaria, M1 y los cambios en la inflación. En particular la masiva emisión monetaria de los últimos tres años (cercana a los \$ 6 billones, es decir más del 3% del PIB), no se ha reflejado en un nivel de precios más alto, sino que la inflación ha seguido descendiendo de 7,5% a 6,5% en ese período.

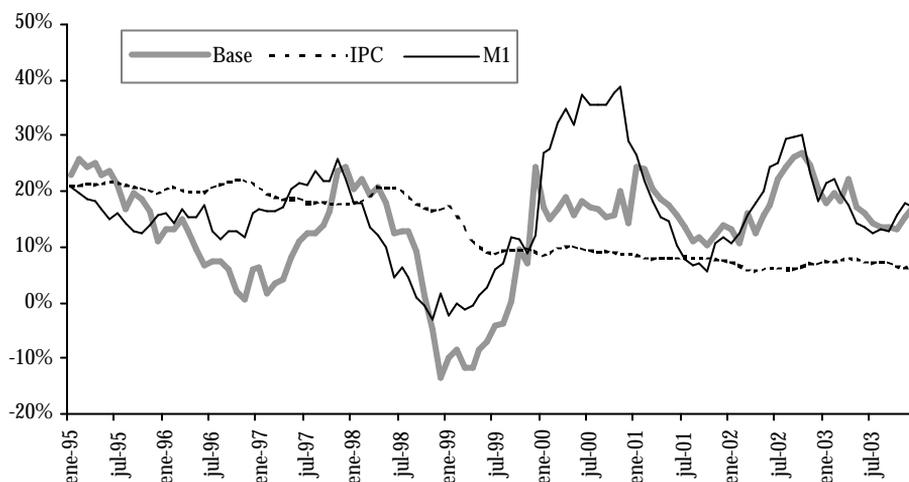
**Figura 19: Multiplicador bancario**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

Se mencionan algunas de las posibles explicaciones del amplio margen monetario. La recesión de finales de los años noventa llevó a una subutilización de la capacidad instalada. Las empresas han podido reactivar la producción sin necesidad de incrementar los costos. Además, el desempleo, sumado a la última reforma laboral, disminuyó los costos de la mano de obra. La flexibilización del empleo y el deterioro de su calidad, han incrementado las ganancias de las empresas. La reducción de los costos salariales no se reflejó en mayor empleo –como pretendía la reforma laboral de diciembre del 2002– sino en una ampliación de los ingresos operativos de los empresarios.

La recesión estuvo acompañada de una caída de la demanda y de una reducción de los precios. Estas explicaciones tienen un claro espíritu keynesiano. En los momentos de recesión se debe hacer una política monetaria activa porque sus efectos en el corto plazo son muy positivos. Lo sucedido en los últimos tres años pone en evidencia la validez de un principio keynesiano central para la política económica: las variables monetarias sí afectan el mundo real<sup>42</sup>. Los resultados han sido positivos porque las medidas monetarias han sido adecuadas. Ahora el reto consiste en lograr que los efectos positivos, que son evidentes en el corto plazo, se mantengan en el mediano y el largo plazo.

<sup>42</sup> Sobre este tópico, ver Davidson (1978), Tobin (1966, 1980).

**Figura 20: Tasa de crecimiento de la Base, IPC y M1**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

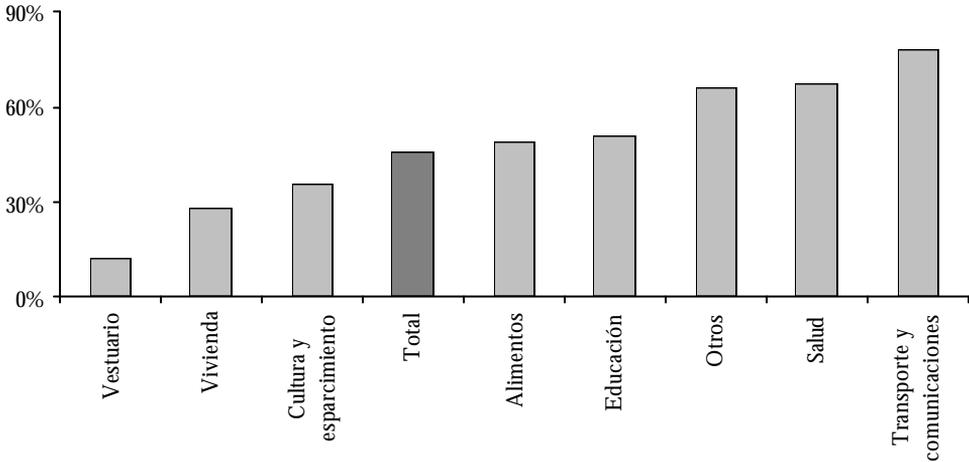
La inflación es relevante porque afecta a las personas de manera distinta. Siempre hay variaciones en el sistema de precios relativos. La Figura 21 muestra que los precios que más han subido son los de transporte, salud, otros gastos, educación y alimentos. El impacto de los precios en las familias depende de la estructura de consumo de cada tipo de hogar (ver Cuadro 22).

**Cuadro 22: Estructura de consumo ponderada por la inflación**

Decil	Alim.	Viv.	Vest.	Salud	Educ.	C y E	T y C	Otros
1	68	31	5	7	8	1	14	13
2	70	27	6	8	9	2	16	11
3	67	29	7	7	8	2	17	11
4	60	31	6	7	8	2	21	12
5	55	31	6	7	8	3	24	13
6	54	32	6	7	10	3	25	12
7	48	33	6	8	10	2	28	13
8	48	31	6	9	10	3	28	14
9	42	31	5	9	12	3	30	18
10	31	32	4	11	10	4	34	26
Total	46	31	5	9	10	3	27	17

Alim.: alimentos, Viv.: vivienda, Vest.: vestuario, Educ.: educación, CyE: cultura y esparcimiento, TyC: transporte y comunicaciones.

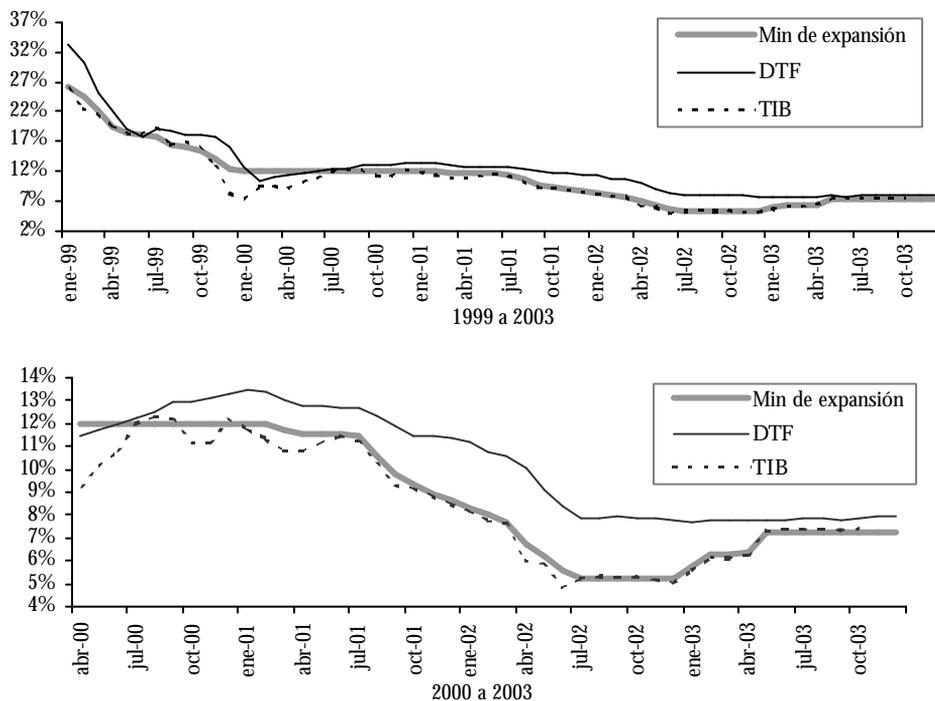
Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

**Figura 21: Variación del IPC por grupos de consumo, 1999-2003**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

El cambio de tendencia en la política monetaria se observa más claramente en materia de tasas de interés como lo ilustra la Figura 22. Después de cuatro años de sucesivos descensos en todas sus tasas de intervención, entre el 17 de enero y el 28 de abril de 2003, el Banco de la República las elevó en 200 puntos básicos. El motivo aparente fue la necesidad de defender el peso frente a las tendencias devaluacionistas que se dieron a finales del 2002 y comienzos del año pasado, pero la verdadera preocupación del Banco no parece ser la estabilidad cambiaria, sino evitar el impacto que podría tener la devaluación sobre el nivel de precios internos. Esto se demuestra, pues en el presente año frente a un fuerte proceso de revaluación que hizo descender en más de 10% la cotización del dólar, la reacción del Banco fue la de reducir en tan sólo 50 puntos básicos sus tasas de intervención. Se trata de una reacción asimétrica que revela la inclinación revaluacionista del Banco en aras de lograr sus metas de inflación aun a costa del equilibrio de la balanza comercial.

Allí también se observa cómo la tasa interbancaria (TIB) reacciona de manera inmediata a los cambios en la tasa de intervención del Banco de la República. En el corto plazo no sucede lo mismo con la DTF pues la abundancia de liquidez y la escasa demanda de crédito les han permitido a los bancos no ejercer presión sobre el mercado para aumentar sus captaciones. La discrepancia se observa más claramente en la segunda gráfica, la cual que cubre menos años y comienza en abril del 2000. La efectividad de la tasa de interés como instrumento de intervención apenas se empieza a manifestar en el mediano plazo, cuando las curvas se tienden a comportar de manera similar.

**Figura 22: Tasas de interés, de intervención del BanRep, DTF, TIB**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

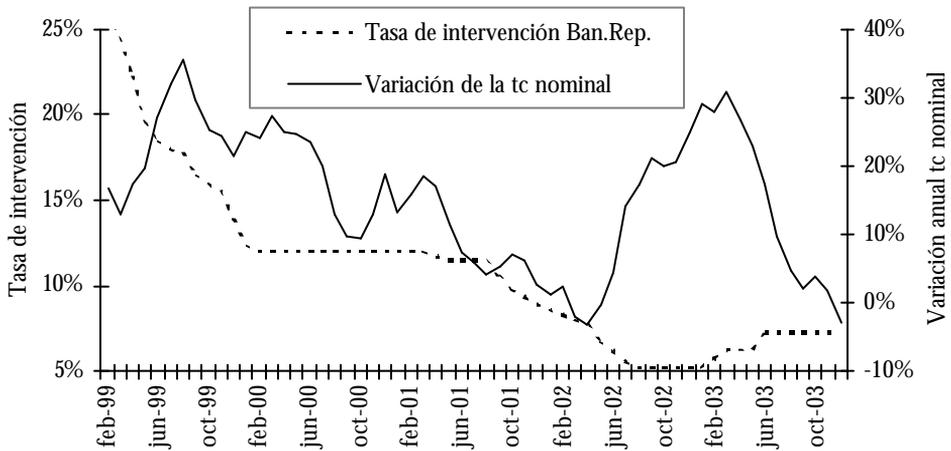
Igualmente se muestra que la tasa de interés no es un instrumento perfecto para orientar la política monetaria. Blinder (1998, 33-35), discute diversas alternativas de tasa de interés. En su opinión, el banco central debería tener como punto de referencia una tasa de interés 'neutral', que indica el 'punto cero' de la escala de intervención de la política monetaria. La tasa de interés neutral es la que iguala el producto potencial y el real, a lo largo de una curva IS de estado estacionario. La reflexión de Blinder asume que el margen de discrecionalidad de la política monetaria es limitado, y cualquier instrumento de intervención es imperfecto.

## 6.2. LA POLÍTICA CAMBIARIA

La Figura 23 muestra las variaciones anuales de la tasa de cambio, y la tasa de intervención del Banco de la República, que ya se había incluido en la Figura 22. La tasa de cambio se devaluó entre el tercer trimestre de 2002 y el primero de 2003. En el

último trimestre de 2003 y comienzos del 2004 se revaluó en más de 7% real (Banco de la República 2004b, 21). Las decisiones que se han tomado en el frente cambiario son ambiguas. La autoridad monetaria ha realizado operaciones de venta y compra de dólares, con el fin de reducir las fluctuaciones de la tasa. Trató de contrarrestar la devaluación vendiendo dólares, e intentó frenar la revaluación comprando dólares. No obstante estos esfuerzos, la volatilidad de la tasa de cambio sigue siendo muy grande. Los logros en materia de estabilización son modestos.

**Figura 23: Variación del tc nominal y tasa de intervención del Ban.Rep.**



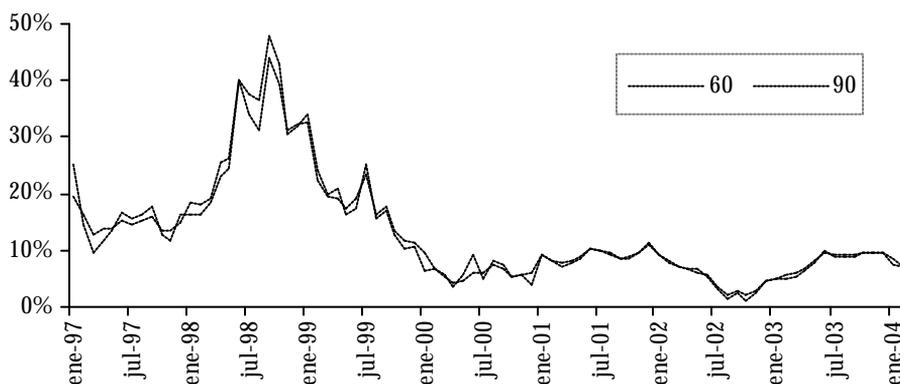
Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

En los últimos meses, la Junta Directiva del Banco de la República intentó evitar la apreciación de la tasa de cambio, pero se encontró con disyuntivas poco agradables. Por un lado, la Junta es consciente del impacto negativo que tiene en las exportaciones la revaluación del peso y trató de evitarla. Pero el esfuerzo por mantener la devaluación ha propiciado la compra de dólares, lo que ha llevado a un aumento de las reservas, sin que haya logrado el propósito de encarecer el dólar. En ausencia de regulación a los flujos de capitales, las intervenciones del Banco de la República que buscan contrarrestar la revaluación tienen que ser muy agresivas para que efectivamente logren el propósito buscado<sup>43</sup>. Suponiendo que se logre detener la revaluación, sigue vigente la pregunta por las bondades que podrían derivarse de una mayor acumulación de reservas. El balance neto entre el efecto positivo que

<sup>43</sup> El Banco de la República (2004b, 30) reconoce que en una economía semiabierta como la colombiana es difícil garantizar la consistencia entre los instrumentos y las metas de la política económica doméstica.

tendría una reducción de la revaluación y el impacto negativo derivado de un mayor volumen de reservas no es claro. En los últimos días, y por razones exógenas a la política cambiaria, la tasa de cambio comenzó a devaluarse. Se presentan juntos la tasa de intervención del Banco de la República y los movimientos de la tasa de cambio para mostrar que en los dos últimos años, la primera no incide en la segunda. De nuevo, se cuestiona la lógica convencional, que establece una asociación directa entre la tasa de interés y la tasa de cambio. Y, de nuevo, la falta de correlación entre las dos curvas muestra que la tasa de interés, como instrumento de la política monetaria, tiene un alcance limitado.

**Figura 24: Tasa de devaluación implícita de los *forwards* a 60 y 90 días**



Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

Las expectativas sobre el comportamiento de la tasa de cambio se expresan a través de la devaluación implícita de los *forwards* (ver Figura 24). Hasta la primera mitad del 2002, los agentes se anticiparon correctamente a los movimientos de la tasa de cambio (ver Figura 23). Los movimientos de la devaluación implícita de los *forwards* siguen una tendencia similar a la de la tasa de cambio. Pero a partir de entonces se observa una clara asimetría entre las expectativas y lo que efectivamente sucedió. No se esperaba que en la segunda mitad del 2002 hubiera devaluación. Y mucho menos, que las fluctuaciones cambiarias fueran tan intensas como las que se presentaron en los últimos dos años. De nuevo, los hechos indican que la libre entrada y salida de capitales dificulta considerablemente el manejo de la política económica doméstica.

El manejo de la tasa de cambio tiene una incidencia directa en las variaciones del *stock* de reservas. En enero de 1990 el volumen de reservas era de unos US\$ 3,8 mil

millones. A mediados de 1997, el país tenía US\$ 10,3 mil millones. De acuerdo con las últimas cifras del Banco de la República (2004a, 6), las reservas actuales oscilan alrededor de los US\$ 11,8 mil millones. Ya decíamos que en los últimos meses las reservas han aumentado porque el Banco de la República ha comprado dólares tratando de evitar una mayor revaluación del peso. Antes de los años noventa el control de cambios era un mecanismo expedito que permitía regular la entrada y la salida de divisas en función de las necesidades del país. Hoy en día se debería pensar nuevamente en una regulación al movimiento de los capitales de corto plazo.

La cantidad de reservas es significativa. La bonanza de mediados de la década de los noventa no se ha terminado. Las reservas siguen creciendo a pesar de la recesión que experimentó la economía al final de los noventa. El auge de las reservas no ha sido utilizado de manera adecuada. Esta enorme riqueza no se ha reflejado en unos mejores niveles de desarrollo, ni ha contribuido a crear las condiciones propicias para que el crecimiento económico sea sostenido. Hay dos razones por las que no se han puesto en práctica los mecanismos que permitan convertir esta riqueza en bien-estar. La primera es el contexto especulativo en el que se desenvuelve la economía, y la segunda tiene que ver con la ortodoxia financiera.

El Banco de la República (2004a, 6) argumenta que el país necesita unos US\$ 10,1 mil millones de reservas. Las razones técnicas que se han aducido para justificar esta cifra no son claras; son ambiguas. En opinión del Banco un monto elevado de reservas le da tranquilidad a los bancos internacionales y mejora la posición de Colombia en los mercados de capitales. Según sus análisis de la relación costo-beneficio resulta más ventajoso tener una cantidad elevada de reservas. Esta lógica podría aceptarse si, efectivamente, los costos de la conservación de las reservas fueran menores que los beneficios. No parece que sea así. El volumen exagerado de reservas incentiva las dinámicas especulativas, sin que esta riqueza contribuya a dinamizar el sector real de la economía.

Siguiendo la lógica del Banco de la República (2004a, 2), el nivel óptimo de reservas depende: (i) del ‘costo de oportunidad’ de mantener reservas, “medido como la diferencia entre el costo (*v. gr.*) de la deuda externa y el rendimiento de las reservas internacionales”, y (ii) del ‘beneficio’ de mantener reservas, “medido como la pérdida de producto que evita el país por tener un nivel de reservas que hace la economía más estable y menos vulnerable ante choques negativos”.

El Banco menciona el estudio de Ben Bassat y Gottlieb (1992) sobre el nivel óptimo de reservas. Los autores proponen la siguiente fórmula:

$$C = p C_0 + (1 - p) R r \quad (1)$$

R es el monto de reservas, p es la probabilidad de crisis externa, que depende de la liquidez (por ejemplo, reservas/importaciones, reservas/amortizaciones, etc.), de la solvencia (por ejemplo, deuda/exportaciones), del grado de apertura de la economía, etc.  $C_0$  es el costo de la crisis externa, como proporción del PIB, r es el costo de oportunidad de mantener reservas internacionales. Estas variables pueden representarse así:

$$p = \frac{\ell^\lambda}{(1 + \ell^\lambda)} \quad (2)$$

$\lambda$  puede tomar una de estas dos formas funcionales:

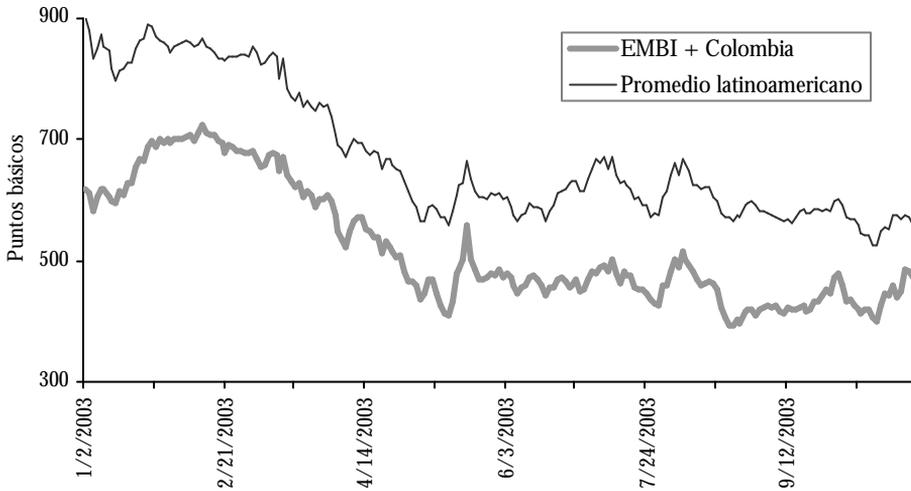
$$\lambda = \alpha_0 + \alpha_1 \ln\left(\frac{R}{M}\right) + \alpha_2 \ell^{D/X} + \alpha_3 m \quad (3)$$

$$I = a_0 + a_1 \ln\left(\frac{R}{A}\right) + a_2 \ell^{D/X} + a_3 m + a_4 \ln(\text{spread}) \quad (4)$$

M son las importaciones, A representa las amortizaciones de corto plazo de la deuda externa, D: la deuda externa total, X: las exportaciones, m: la relación entre las importaciones y el PIB, el *spread* mide el coeficiente de riesgo de las economías emergentes, que puede expresarse a través del *Emerging Market Bond Index* (EMBI).

De acuerdo con la Figura 25, el riesgo país de las economías emergentes ha disminuido. La serie que apenas cubre un año muestra fluctuaciones grandes. La dinámica es muy volátil, y por ello es muy difícil hacer suposiciones sobre el comportamiento futuro de las series.

La fórmula 3 fue estimada por Oliveros y Varela (1994). Los autores concluyen que en 1993, cuando había US\$ 8,1 mil millones de reservas, el nivel óptimo era de US\$ 4,6 mil millones. Un poco más de la mitad. Por aquellos días, Carrasquilla (1994) encuentra que el nivel óptimo de reservas para 1993 oscila entre US\$ 2,7 mil millones y US\$ 3,7 mil millones. Estos valores son considerablemente inferiores a los de Oliveros y Varela (1994).

**Figura 25: EMBI + Colombia y promedio latinoamericano**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

Si ahora se siguiera una lógica similar a la de los autores mencionados, el nivel óptimo de reservas difícilmente superaría los US\$ 7 mil millones. Pero el Banco de la República considera que este procedimiento no es pertinente, y que en el contexto actual de la economía, y de acuerdo con el panorama financiero internacional, es más adecuado calcular la fórmula 4. Hay dos cambios. En lugar de las importaciones ( $M$ ), esta expresión incluye las amortizaciones de corto plazo de la deuda ( $A$ ). Y además, la nueva fórmula incluye el *spread*. Ambas modificaciones son discutibles. Es cierto que el valor de las amortizaciones informa sobre los compromisos externos del país. Pero este enfoque no desvirtúa el anterior. El hecho de asociar las reservas a los compromisos de la deuda de corto plazo, no invalida la relación entre reservas y valor de las importaciones, que ha sido un indicador más convencional. El *spread* también es una variable importante. El problema radica en la forma como se estima la probabilidad de que aumente, y los costos de dicha variación.

Para calcular el 'costo de oportunidad' de las reservas el Banco utiliza cifras ciertas. Y para estimar el 'beneficio' de mantener reservas emplea cifras probables, que resultan de escenarios futuros muy inciertos. El costo de oportunidad de las reservas es negativo. En el 2003, el rendimiento anual promedio de las reservas fue 3,4%. Y el costo del endeudamiento, de los bonos de la deuda pública, fue de 7,4%

(Banco de la República 2004a, 15). La pérdida en el 2003 fue de 4%<sup>44</sup>. Este dato que es cierto, y que lleva a poner en tela de juicio el manejo de las reservas, es contrarrestado con una estimación basada en escenarios inciertos. Desde el punto de vista metodológico el ejercicio es cuestionable, porque la naturaleza de los componentes de la relación es cualitativamente distinta. El Banco imagina diversos 'costos de la crisis'. El más alto, que sería equivalente al 100% del PIB requeriría un nivel de reservas de US\$ 18 mil millones. Un costo de 5,5% del PIB, que el Banco escoge como el mejor escenario, es compatible con un monto de reservas de US\$ 10,1 mil millones. Y frente a las reservas existentes de US\$ 11,8 mil millones, el margen de maniobra es relativamente pequeño. Puesto que, en opinión del Banco los 'beneficios' de mantener las reservas son superiores al 'costo de oportunidad', el monto de las reservas no se debe tocar. Si acaso pueden utilizarse US\$ 500 millones. Esta conclusión es descorazonadora.

Como ya se dijo, si se volviera a la metodología de Oliveros y Varela (1994), habría reservas disponibles para diversos usos. Uno de ellos podría ser el prepagado de deuda externa. Al reducir la carga de los créditos, el Gobierno Central Nacional tendría mayor margen de maniobra y podría destinar los recursos liberados para el fortalecimiento de la producción y de la demanda interna. Esta apenas es una manera de utilizar las reservas para incentivar la recuperación de la economía. La pregunta de fondo es ¿por qué –si el país continúa gozando de una enorme bonanza– no logra canalizar estos recursos en favor del desarrollo económico? Estos dineros deberían salir del circuito especulativo. Es fundamental que incentiven el espíritu de empresa y que contribuyan a fortalecer la industria y el empleo.

### 6.3. RECUPERACIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

Un elemento esencial para comprender la dinámica de las cuentas monetarias es el comportamiento del sector financiero, que está en un proceso de acelerada recuperación después de la profunda crisis de 1999 que llevó a la desaparición de más de la mitad de los establecimientos de crédito que operaban en el país. El Cuadro 23 resume algunos de los principales indicadores de esa crisis y del proceso de recuperación del sector.

---

<sup>44</sup> La pérdida en los años anteriores fue 1,6 (2002), 4,3 (2001), 6,0 (2000), 9,7 (1999), 2,2 (1998), 6,1 (1997). Ver Banco de la República (2004, 15). En otras palabras, la contratación de deuda externa cuando se tiene un monto alto de reservas es un mal negocio, ya que los intereses que se pagan por los créditos es mayor que la rentabilidad que obtiene el Banco de la República cuando coloca sus reservas en los mercados internacionales.

**Cuadro 23: Indicadores del sistema financiero (%)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Costo pasivos/Pasivos con costo	11,98	17,81	13,60	8,95	8,22	6,03	5,16
Ingresos cartera/Cartera	24,93	31,12	24,11	19,58	18,46	16,23	15,77
Cartera vencida/Cartera Bruta	5,15	8,48	10,91	11,41	9,73	11,26	8,87
Margen financiero/At	8,28	6,89	2,50	3,92	5,79	6,45	6,98
Gastos operacionales/AT	7,21	7,83	7,39	6,95	6,35	6,28	6,02
Utilidad operacional/AT	3,13	0,93	-2,68	-0,85	1,33	1,96	2,90
Utilidad/Patrimonio	15,11	-9,55	-24,10	-13,37	4,93	10,19	17,26
Utilidades en miles de millones de pesos	\$ 587	\$ -1.194	\$ -2.112	\$ -1.051	\$ 510	\$ 1.248	\$ 1.768

Fuente: *Prospectiva Económica*.

El sector financiero registró cuantiosas pérdidas entre los años 1998 y 2000, que acumuladas ascendieron a \$4,3 billones, pero desde entonces ha recuperado la senda de la rentabilidad, con utilidades que el año pasado fueron cerca de \$1,8 billones. El indicador de la rentabilidad patrimonial (17,2% en el último año), ya superó los niveles anteriores a la crisis y representa más del doble de la DTF, que es el rendimiento que puede obtener un ahorrador en CDT. Más aún se debe tener en cuenta que en el año 1997 la rentabilidad de 15,1% era negativa en términos reales, mientras que la registrada el último año es superior en un 11% a la tasa de inflación. La causa principal de esta evolución favorable de los intermediarios financieros es la recuperación de sus deudores y el descenso de la cartera vencida. Esta, a su vez, está estrechamente relacionada con el descenso de las tasas de interés y el alivio en el servicio de la deuda de empresas y consumidores. Y aunque parece paradójico, ello ha mejorado el margen de intermediación de la banca. En efecto, aunque el indicador ingresos de cartera/cartera fue en el año 2003 la mitad de lo que era en el 1998 (15,7% y 31,1% respectivamente), el costo de captación de los pasivos bancarios también se redujo de 17,8% a 5,1% en los mismos años. El menor costo ha permitido que el margen financiero haya aumentado hasta 6,9%, un nivel similar a los años anteriores a la crisis. Se debe notar que en la mejoría de la banca también hay un componente de mayor eficiencia operacional, puesto que el indicador gastos operacionales sobre activos se redujo del 7,2% a 6,0%. Esta contribución es mucho menor que lo que representa la mejoría de la cartera y la correspondiente disminución de provisiones.

La recuperación de los deudores que se ha dado con la superación de la recesión económica y la recuperación de la demanda agregada, se constata en todas las mediciones y encuestas sobre la actividad industrial y comercial. Para el primer trimestre del presente año la encuesta de la ANDI y la información del Dane confirman el buen momento de la industria manufacturera: según el organismo oficial el crecimiento acumulado de la producción industrial en los últimos doce meses es de 2,9%, y al comparar marzo de este año con el del 2003, la tasa de crecimiento anual es del 7%. Otro reporte que confirma esta tendencia es el de la Superintendencia de Sociedades que analiza los resultados de 9.049 empresas pertenecientes al sector real de la economía, incluyendo 107 empresas que son emisoras de valores y que están bajo el control de la Superintendencia Nacional de Valores. Se trata, por lo tanto, de lo más granado de la industria y el comercio nacional, cuyos ingresos operacionales, según la misma Superintendencia, equivalen al 61% del PIB.

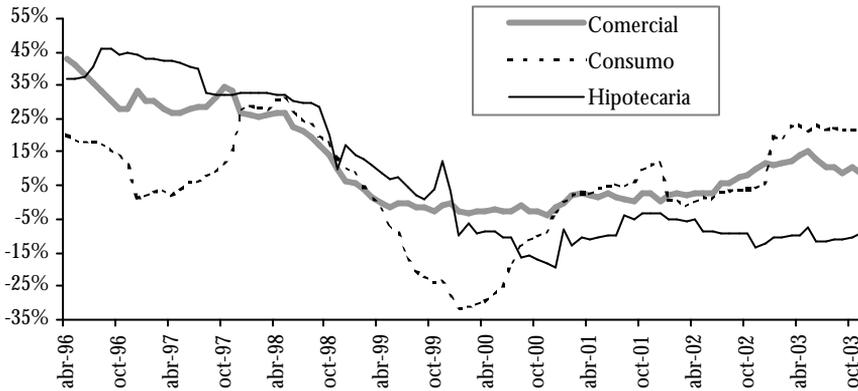
Los resultados de estas empresas en el 2003 se resumen en el Cuadro 24: sus ventas crecieron 16% en el año, sus activos 9% y sus utilidades netas fueron de \$7,6 billones, más del doble (el 138%) de las alcanzadas el año anterior. Contrastan estos buenos resultados con el mal desempeño en materia de creación de empleo. Las 9.049 empresas sólo contrataron 5.923 nuevos trabajadores, cifra irrisoria frente a los casi 10 millones de desempleados y subempleados que hay en el país.

#### **Cuadro 24: Resultados de las grandes empresas**

	2002	2003	Variación
	\$ billones	\$ billones	
Ingresos operacionales	145,3	168,3	15,8%
Costos y gastos	135,2	156,3	15,6%
Utilidades	3,2	7,6	137,5%
Empleos	847.517	853.440	5.923

Fuente: Superintendencia de Sociedades.

La evolución de la calidad de la cartera de los bancos se presenta en la Figura 26. La peor situación se presentó a finales de los años noventa, cuando el porcentaje de la cartera mala llegó al 16%, mientras que hoy está en menos del 8%. Sin embargo, no se ha solucionado el problema de la cartera hipotecaria que se originó en el grave error de haber atado la tasa del sistema UPAC al DTF, junto con el pésimo manejo de las tasas de interés en la década pasada. A pesar de los billones de pesos gastados en tratar de compensar esos errores del Banco de la República, un gran número de colombianos siguen sin la capacidad de pagar los créditos adquiridos para la compra de vivienda. Por esta razón el porcentaje de cartera hipotecaria vencida ha seguido subiendo hasta ubicarse en el 25% del total de dicha cartera.

**Figura 26: Evolución de la cartera**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

Además de tener una cartera de mejor calidad, el sistema bancario también experimentó el año pasado un aumento en el volumen real de sus créditos después de varios años de estancamiento. Desde el año 1999 la tasa de crecimiento de la cartera bancaria había sido negativa en términos reales, y en el 2003 registró un pequeño aumento superior al 4% después de descontar la inflación. Sin embargo, este comportamiento no fue homogéneo en todos los rubros de cartera, pues los créditos hipotecarios continúan descendiendo a una tasa cercana al 10% anual, a pesar del fuerte impulso que ha tenido la construcción de vivienda de los estratos altos beneficiados hoy con un inequitativo y regresivo estímulo tributario, mientras que la cartera de consumo presenta un fuerte dinamismo y crece a una tasa del 24,7% anual, impulsada por las colocaciones de nuevas tarjetas de crédito y la recuperación de las ventas de vehículos.

Por su parte, la cartera comercial crece a menor ritmo aunque su tasa de crecimiento (13,9%) duplicó la registrada el año anterior. Hay que tener en cuenta que en el segmento de los créditos empresariales se presenta una fuerte competencia a las colocaciones de los bancos, pues las empresas están acudiendo en forma masiva a la emisión de bonos en el mercado de capitales para disminuir los costos de intermediación. El año pasado las emisiones de nuevos bonos empresariales alcanzaron la suma de \$3,2 billones.

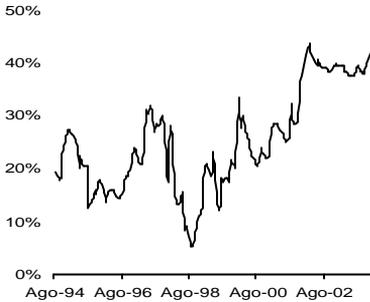
Finalmente, la recuperación de los bancos también se explica por el aumento significativo en la compra de títulos del gobierno (TES) que compensaron el bajo crecimiento de la cartera de los últimos años, tal como se observa en el Cuadro 25. Mientras que antes de la crisis de fin de siglo la inversión en TES escasamente representaba el 1% de la cartera de los bancos, el año pasado fue de casi \$11 billones que equivalía al 22% de la cartera. Como se verá en seguida, además del volumen de compras 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.

**Cuadro 25: Cartera e inversión en TES del sistema bancario**

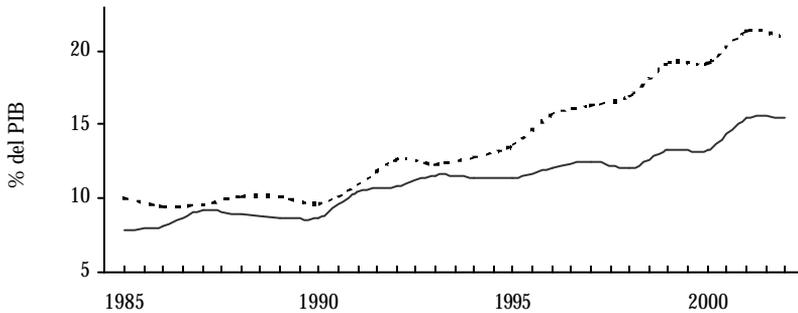
	Cartera \$ miles de millones	TES \$ miles de millones	Participación %
1995	28.739	178	0,62
1996	36.863	423	1,15
1997	47.369	403	0,85
1998	51.040	610	1,19
1999	48.469	1.233	2,54
2000	44.301	2.130	4,81
2001	44.098	4.849	11,00
2002	46.436	8.643	18,61
Nov-2003	49.582	10.911	22,01

Fuente: Min. Hacienda y del Banco de la República, cálculos del CID.

Las menores tasas de interés han contribuido a la reactivación de la cartera de los bancos pero, al mismo tiempo, la banca se ha convertido en la principal tenedora de TES. Casi la mitad de estos papeles están en manos de las instituciones financieras (ver Figura 27). Así que, en lugar de ofrecerles crédito a los particulares, los bancos prefieren prestarle al Gobierno. Esta prelación que los bancos le han dado a los TES conlleva una sustitución perversa de la cartera. Los intermediarios financieros compran TES porque son los papeles de más alto rendimiento y de menor riesgo. En la práctica esta opción termina reduciendo la cartera de los bancos con los particulares y con las empresas privadas.

**Figura 27: TES adquiridos por el sistema financiero**

Nota: el resto de la participación corresponde a entidades del sector público y a los fondos de pensiones.  
Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

**Figura 28: Ingresos y gastos GNC**

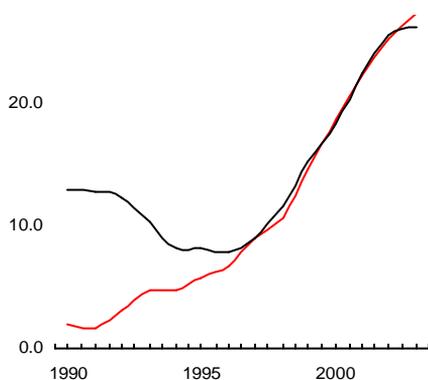
La línea superior corresponde a los gastos, y la inferior a los ingresos.  
Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

#### 6.4. EL COSTO FISCAL DE LA POLÍTICA MONETARIA

Las modalidades de financiación de la deuda pública interna tienen mucho que ver con la recuperación del sector financiero. La dinámica creciente de la deuda lleva a hacer dos tipos de consideraciones de carácter general. La primera tiene que ver con las modalidades de financiación del Gobierno, y la segunda con el impacto del endeudamiento. Estas reflexiones se deben realizar teniendo presente que el tema fundamental en la discusión sobre la deuda es la estabilidad estructural de las finanzas públicas. Mientras que este problema no se asuma de manera juiciosa, perma-

necerán las dificultades originadas por la deuda. Y la solución de largo plazo tiene que pasar por una recomposición equitativa de los ingresos, y por un mejoramiento de la eficiencia en el manejo del gasto público.

**Figura 29: Saldo de la deuda externa e interna (% PIB)**



La línea que inicia arriba corresponde a la deuda interna, y la que inicia abajo, a la deuda externa.

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

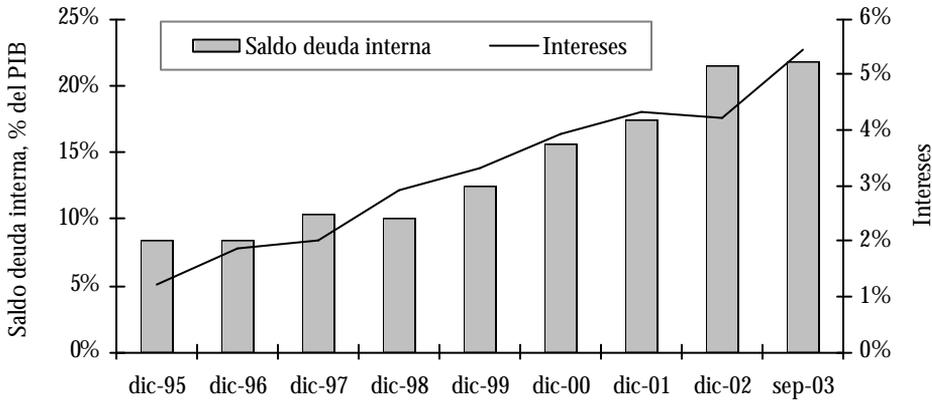
En la literatura fiscal siempre se ha contrapuesto la financiación del Gobierno por la vía de la deuda, o por la vía de los impuestos<sup>45</sup>. En Colombia el aumento de la deuda indica que otras formas de financiación han ido perdiendo importancia en términos relativos. Los ingresos corrientes y, en especial, los impuestos se han ido rezagando. La sociedad colombiana ha ido posponiendo la agenda distributiva por la vía de los impuestos ‘progresivos’. No se trata de hacer una nueva reforma tributaria. Queda un amplio espacio para maniobrar siempre y cuando las tarifas nominales existentes efectivamente se apliquen. Hay un margen de acción muy importante por el lado de los prediales, las plusvalías y los impuestos a la tierra<sup>46</sup>.

45 Barro (1974, 1976) abre la discusión. De acuerdo con el autor, cuando se cumple ciertos supuestos (mercado de capitales perfecto, arbitraje transparente, estructura de población estable, tasa de desempleo igual a la tasa “natural”, homogeneidad de la tasa de preferencia intertemporal entre generaciones, información perfecta, sustitución plena de activos), es indiferente que el gobierno se financie a través de deuda o de impuestos.

46 De acuerdo con el último *Informe sobre Desarrollo Humano*, el recaudo efectivo del predial en el campo apenas llega al 2,4 por mil (PNUD 2003, 355).

El déficit de las finanzas públicas continúa siendo estructural porque la evolución de los gastos es considerablemente mayor que la de los ingresos (ver Figura 28). El crecimiento de la deuda va de la mano con el aumento del déficit (ver Figuras 30 y 31). La deuda, interna y externa, del Gobierno Central Nacional sigue creciendo a ritmos exponenciales (ver Figura 29). Desde la segunda mitad de los años noventa el aumento es continuo y se intensificó en los últimos cuatro años.

**Figura 30: Saldo de la deuda interna e intereses**

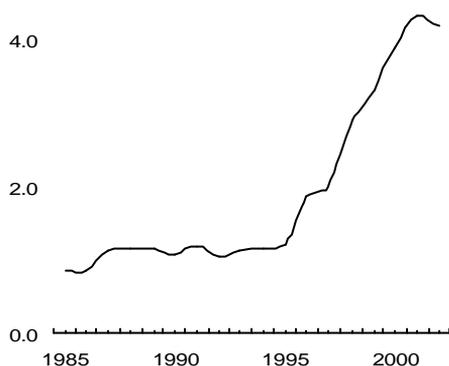


Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

La forma de financiación a través del crédito ha tenido un impacto notable en la estabilidad macro. Las modalidades de financiación del déficit no son neutras, ni siquiera en el largo plazo. Las fluctuaciones de corto plazo generan procesos inestables que son irreversibles. Mencionamos algunos.

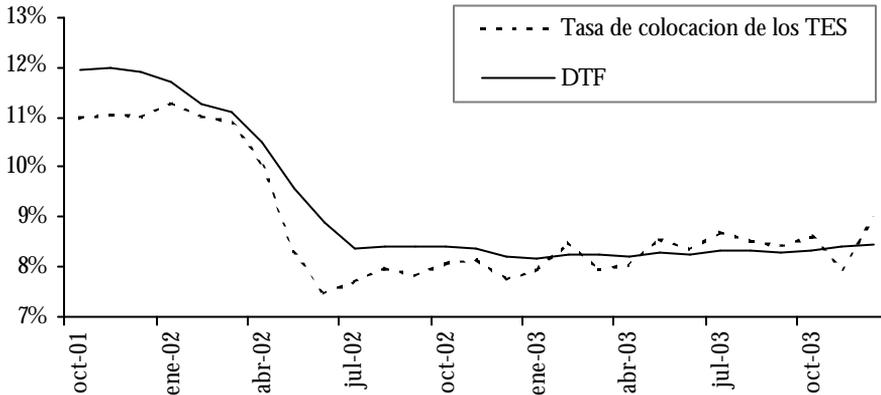
Se ha ido consolidando un círculo vicioso: deuda-déficit-deuda-déficit. El aumento de la deuda incrementa el déficit, y el mayor déficit conlleva una deuda más elevada. El círculo se rompe si los nuevos créditos no se destinan exclusivamente a pagar los viejos créditos. La diferencia entre el déficit y el déficit primario (que es el déficit sin incluir los intereses) continúa ampliándose (ver Figura 31). Los intereses de la deuda tienen un ritmo creciente que cada día reduce la disponibilidad de recursos para financiar la inversión pública y el gasto social. En el año 2003, el Gobierno Nacional Central (GNC) pagó por intereses de la deuda interna unos \$ 8 billones. Ello significa que la cifra mensual es de \$ 713 mil millones.

**Figura 31: Diferencia entre el déficit y el déficit primario del GNC (% PIB)**



Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

Los movimientos de la deuda en el mercado financiero estimulan la volatilidad. Primero, porque crean en los agentes económicos la sensación de que hay un aumento de la riqueza neta. Segundo, porque elevan las expectativas de gasto. Las entidades gubernamentales tenedoras de bonos de deuda interna (TES) están recibiendo ingresos significativos. Tercero, porque la volatilidad financiera se termina expresando en volatilidad real. No sólo se ha incrementado la varianza de los indicadores financieros, también se observa una mayor inestabilidad de las variables reales (empleo, producto, etc.). En el análisis del problema de la sostenibilidad de la deuda pública se ha dejado de lado la importancia que tiene el nivel de las tasas de interés: de la ecuación de Fischer se deriva, de manera inmediata, la conclusión que si las tasas de interés reales son mayores que la tasa de crecimiento del producto, la dinámica de la deuda se puede volver explosiva. Cuando la tasa de interés que debe pagar el gobierno por su deuda es muy superior a la tasa de crecimiento de la economía, la deuda no es sostenible porque el monto que hay que pagar de intereses crece más rápidamente que los recaudos tributarios. Esto es, precisamente, lo que ha sucedido en Colombia como resultado de los errores en el manejo de las tasas de interés en la década pasada; más aún, si bien hoy la política monetaria ha permitido el descenso de las tasas de captación del sistema financiero, esta reducción ha sido menor para las tasas de la deuda pública. La Figura 32 muestra cómo en el último año la tasa de los TES de 90 días fue superior al DTF del mismo plazo, situación que no es lógica si se considera que el riesgo soberano debería ser la menor tasa de interés de la economía.

**Figura 32: Tasa de interés de los TES y del DTF**

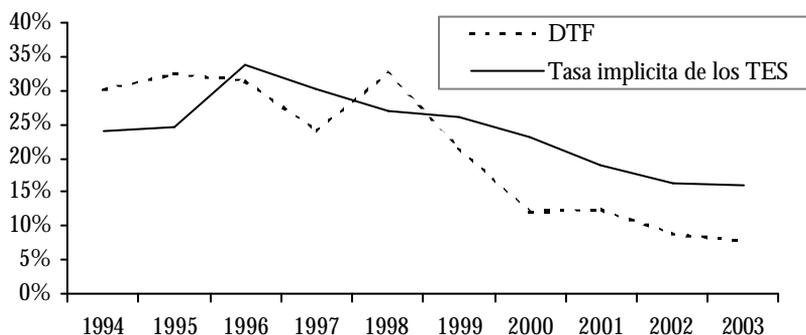
Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

En realidad las tasas de interés de la deuda pública nunca han sido un objetivo explícito de la política monetaria, sino que se ha considerado que estas deben ser establecidas por las 'fuerzas del mercado'. Esta consideración es válida en países con mercados de capitales desarrollados en los que impera un alto nivel de competencia. La situación de Colombia es diferente, pues el mercado financiero se caracteriza por una situación de oligopolio, donde unos pocos actores tienen la capacidad de influir en la determinación de los precios. Lo que resulta más absurdo es que el Estado haya prescindido de su capacidad de incidir sobre las tasas, que le proviene del hecho evidente de que más de la mitad de los compradores de TES son entidades públicas. Cuando se tiene ese grado de participación en el mercado, no tiene sentido dejar la fijación de las tasas al arbitrio del 'mercado libre' con mecanismos de subastas que son más apropiados para otros contextos.

Una de las consecuencias de la forma de determinación de las tasas de interés de los TES ha sido, sin lugar a dudas, el encarecimiento innecesario de los costos del servicio de la deuda pública. La tasa promedio de las subastas de TES de tres años el año pasado –que es el costo pagado por el gobierno– fue de 13,08%, mientras que el rendimiento promedio obtenido para un inversionista que compre un TES de esos plazos en el mercado secundario fue solo de 11,41%. Esta diferencia es el margen con el que se quedan los 'creadores de mercado', que encarece de manera innecesaria los costos del endeudamiento público. Para el caso de los TES a cinco años la diferencia es un poco menor, pero se observa un fenómeno similar.

Tomando en consideración un período más amplio, en la Figura 33 se observa cómo desde el año 1999 la tasa promedio de los TES (calculada como el resultado de dividir los intereses efectivamente pagados sobre el saldo promedio de TES en circulación) ha sido muy superior al DTF, registrando en estos años un promedio de DTF + 8,4%, es decir más de 10 puntos por encima de la inflación y muy superior a las modestas tasas de crecimiento del PIB de los mismos años.

**Figura 33: Tasa implícita de los TES y DTF**



Fuente: Min. Hacienda y Banco de la República, cálculos del CID.

Contrario a lo que pasó hasta 1999, en este último período la causa de este excesivo costo para el gobierno no ha sido una política generalizada de altas tasas de interés, sino el resultado de la forma como se ha dejado esta tasa al arbitrio del mercado. Para calcular el sobre costo incurrido se utiliza un supuesto realista, que se puede demostrar fácilmente, donde el costo promedio de los TES debería ser de unos tres puntos porcentuales por encima del DTF, si este hubiera sido el caso, el Gobierno se habría ahorrado cerca de \$ 4 billones en los últimos cuatro años, es decir cerca del 2% del PIB que es más dinero que lo que se recogió con la última reforma tributaria.

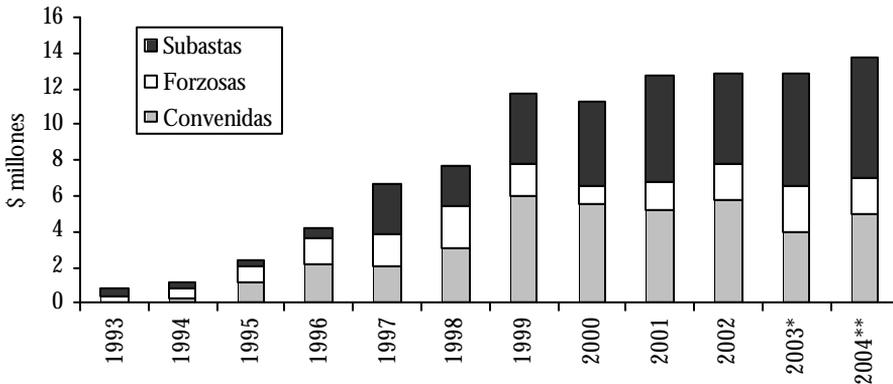
Los intereses que paga el Gobierno Nacional Central equivalen a una transferencia de recursos fiscales en favor de los tenedores de sus bonos. La rentabilidad de los TES es mayor que la DTF (ver Figura 33). Como el sistema financiero colombiano es muy concentrado<sup>47</sup>, las ganancias que obtienen los bancos y los fondos de pen-

<sup>47</sup> Bilbao Viscaya, Santander, Citigroup, Sindicato Antioqueño, Sarmiento.

siones por invertir en TES, se convierten en una transferencia inequitativa, que a la postre favorece la concentración de la riqueza. El ahorro financiero de los fondos de pensiones oscila alrededor de los \$26 billones. En el país aún no se discute, en realidad, cómo se podrían utilizar estos recursos de manera productiva, con el fin de que no se queden dando vueltas en el mercado financiero, y contribuyendo a inflar las burbujas especulativas.

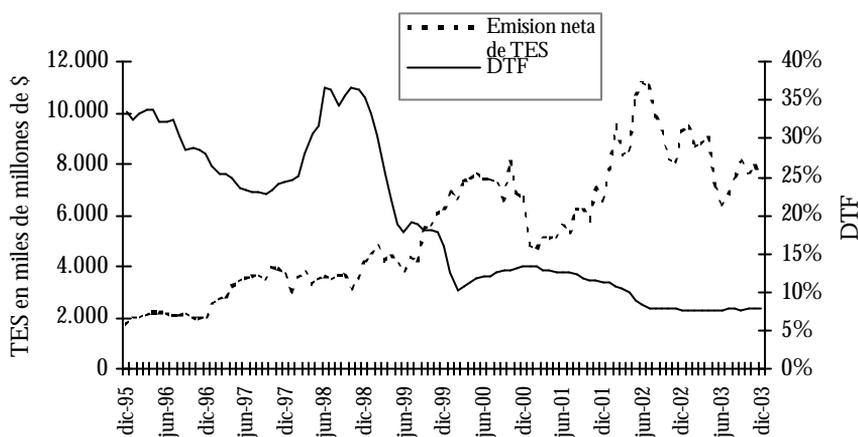
Ya decíamos que el prepago de deuda externa utilizando las reservas se debería considerar más seriamente. La economía colombiana sigue gozando de una excelente bonanza de dólares. La deuda interna se podría reducir recurriendo a tres mecanismos. El primero consistiría en una renegociación de la rentabilidad de los TES convenidos y forzosos, aunque su participación relativa ha disminuido frente al crecimiento de las subastas (ver Figura 34). A finales de los noventa se emitieron TES a diez años con una rentabilidad muy elevada, y que hoy puede ser del 20% real anual. En Estados Unidos la tasa real es del orden del 2% a 3%. El segundo, que ya se está utilizando, es la compra de TES en el mercado secundario por parte del Banco de la República. Entre los años 1995 y 2003 la compra de TES pasó de \$0,2 billones a \$3,4 billones. Y el tercero consiste en emitir los nuevos TES a una tasa ligeramente superior a la de los depósitos a término fijo.

**Figura 34: Evolución de las colocaciones de TES**



\* Saldos a 30 de diciembre de 2003. \*\* Proyectado para 2004

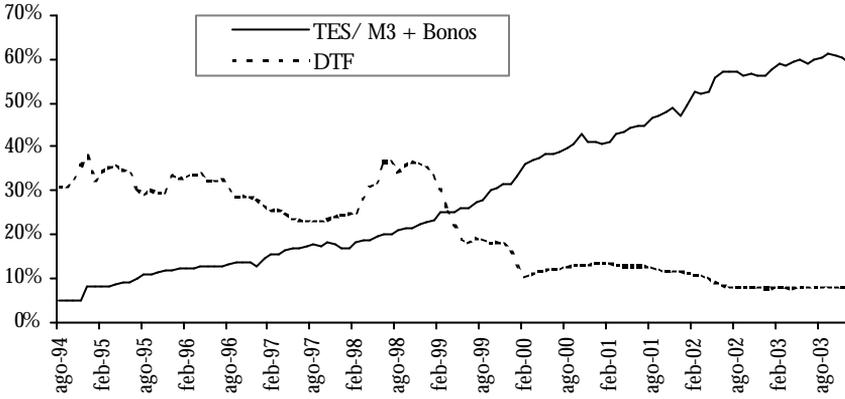
Fuente: Min. Hacienda, cálculos del CID.

**Figura 35: Emisión neta de TES y DTF**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

La mayor deuda no ha estado acompañada de un aumento de la tasa de interés, sino de una disminución. Esta relación inversa, que va en contra de los postulados de los libros de texto, muestra que el margen de maniobra de la política monetaria es relativamente amplio. La financiación del Estado no está llevando a aumentos de la tasa de interés (ver Figura 35). Al contrario de lo esperado por el enfoque convencional, las mayores emisiones de TES no ha guardado ninguna relación con la evolución de la tasa de interés<sup>48</sup>. Esta falta de relación también se presenta cuando se compara la relación TES/(M3+bonos) y el DTF (ver Figura 36). En otras palabras, no hay bases empíricas para afirmar que en los últimos años en Colombia se haya presentado el fenómeno de *crowding out*, es decir el desplazamiento de la inversión privada por un aumento de las tasas de interés causado por la emisión de deuda pública. No se puede atribuir la inexistencia del *crowding out* a una política expansionista del Banco de la República que haya buscado intervenir activamente en el mercado de TES para impedir la elevación de sus tasas de interés. Es cierto que el Banco ha sido comprador de TES, pero en cuantía muy pequeña: de un volumen de emisión total de TES del orden de \$ 40 billones de pesos entre los años 1998 y 2003, las compras por parte del Banco solo ascendieron a \$ 2,4 billones, es decir menos del 6% del total.

<sup>48</sup> En Cabrera y González (2000) también hacemos énfasis en la ausencia de “congestión” (*crowding out*). La emisión de TES no ha llevado a una escasez del crédito que obligue a subir la tasa de interés.

**Figura 36: Tasa de crecimiento anual de TES/(M3+ bonos) y DTF**

Fuente: Min. Hacienda y Banco de la República, cálculos del CID.

La explicación hay que buscarla por el lado de la debilidad de la demanda de crédito, y sobre todo en una característica muy importante del funcionamiento del mercado financiero: así como según Tobin los bancos comerciales son creadores de dinero, el Gobierno puede ser visto como un creador de activos financieros que cuando emite TES al mismo tiempo está inyectando en la economía nuevos recursos que permiten su adquisición sin disminuir los fondos disponibles para otros sectores. Esto sucede porque la emisión de TES es totalmente diferente a las OMA del Banco Central, en las cuales los recursos recogidos en la venta de los títulos se congelan y salen de la circulación, mientras que en el caso de los TES, la plata que recoge el Gobierno es para financiar sus gastos, es decir que la vuelve a inyectar en el flujo circulatorio del sistema económico.

Una confirmación empírica de esta tesis se tiene al comparar el monto de TES emitidos en los últimos años con los intereses pagados por el Gobierno. En promedio el 80% de los recursos recogidos con la venta de TES han sido utilizados para el pago de sus propios intereses, de manera que los ahorradores –en particular los inversionistas institucionales– con el solo hecho de reinvertir los rendimientos ya han tenido la fuente de recursos para ampliar sus inversiones en TES sin necesidad de reducir sus otras inversiones financieras. En el año 2003, los recursos de crédito público neto ascendieron a \$13,6 billones, mientras se pagaron por intereses \$10,2 billones, es decir el 78,2%.

## 7. POLÍTICA FISCAL

En este capítulo se tratan cuatro aspectos: (i) el déficit fiscal fue el esperado, (ii) por efectos del mayor crecimiento económico, la situación de la deuda pública mejoró, (iii) las reformas tributarias son efectivas en el corto plazo, y (iv) las inflexibilidades del gasto son difíciles de corregir.

### 7.1. DÉFICIT FISCAL

Como se observa en el Cuadro 26, el déficit del sector público consolidado (SPC) se redujo de 3,6% a 2,8%, como proporción del producto interno bruto entre los años 2002 y 2003. Con respecto a la meta acordada con el FMI esta fue sobrepasada en valores pero se mantuvo como proporción del PIB. El resultado es positivo en cuanto permitió reducir el déficit en 0,8% respecto al año anterior, no obstante estuvo por encima del proyectado en el Plan Financiero para el 2003 (2,5%).

**Cuadro 26: Balance fiscal del SPC 2003 y el Acuerdo FMI**

	S miles de millones		% PIB	
	FMI	Resultado 2003	FMI	Resultado 2003
1. Sector público no financiero	-7.062	-6.705	-3,1	-3,0
Gobierno Nacional Central	-11.865	-12.151	-5,2	-5,4
Sector descentralizado	4.803	5.447	2,1	2,4
2. Balance cuasifiscal del Ban.Rep.	1.244	1.347	0,5	0,6
3. Balance de Fogafin	427	582	0,2	0,3
4. Costo de la restructuración financiera	-983	-941	-0,4	-0,4
Ley de vivienda	-381	-400	-0,2	-0,2
Liquidación Caja Agraria	-121	-121	-0,1	-0,1
Capitalización banca pública	-481	-421	-0,2	-0,2
5. Discrepancia estadística	0	-795	0,0	-0,4
<b>Sector público consolidado</b>	<b>-6.375</b>	<b>-6.423</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,8</b>

Fuente: Confis (2003).

El aumento del PIB real, estimado recientemente en 3,7%, muy por encima de las diferentes proyecciones, permitió alcanzar la meta acordada con el FMI. Como consecuencia del aumento en el PIB se redujo –como proporción– la participación

de cada uno de los rubros que conforman el balance fiscal y el consolidado del déficit público. Por componentes, se observa el mismo patrón de resultados de los últimos años donde el Gobierno Nacional Central (GNC) es el responsable del desajuste con un déficit de -5,4% del PIB, que no logra ser compensado ni por el superávit del sector descentralizado (2,4%) ni por los positivos balances cuasifiscales del Banco de la República (0,6%) y de Fogafin (0,3%). En el consolidado, el déficit del Sector público no financiero fue 3,0%. Ver en el Cuadro 27 los resultados de los años 2002 y 2003 y la comparación con el Plan Financiero 2003.

### Cuadro 27: Balance fiscal del sector público consolidado

	\$ miles de millones			% PIB		
	2002	Plan 2003	2003	2002	Plan 2003	2003
1. Sector SPNF	-7.798	-5.594	-6.705	-3,8	-2,5	-3,0
GNC	-12.434	-10.450	-12.151	-6,1	-4,7	-5,4
Sector descentralizado	4.633	4.856	5.447	2,3	2,2	2,4
2. Balance cuasifiscal BanRep	1.635	836	1.437	0,8	0,4	0,6
3. Balance Fogafin	601	298	582	0,3	0,1	0,3
4. Costo restructurac. financiera	-1.181	-1.030	-941	-0,6	-0,5	-0,4
5. Discrepancia estadística	-627	0	-795	-0,3	0	-0,4
Sector público consolidado	-7.370	-5.490	-6.422	-3,6	-2,5	-2,8

Fuente: Confis (2003).

En el sector descentralizado, los únicos saldos negativos se presentaron en Telecom y el FAEP, ambos con un déficit moderado, de alrededor de 0,1% del PIB, y diferencias en su comportamiento, Telecom se vuelve deficitario como consecuencia del proceso de ajuste y liquidación, en el FAEP el déficit se reduce en más del 50%. Los demás sectores arrojaron superávit, con resultados positivos elevados y crecientes en Ecopetrol (0,6% del PIB), como resultado del aumento en los precios del petróleo en el año, mientras en seguridad social (0,8% del PIB) el superávit se reduce en 0,4% como consecuencia de las menores reservas del ISS (ver Cuadro 28).

Respecto al año anterior, el déficit del GNC y el del SPNF se redujeron. Respecto a lo planeado para el año 2003, ambos muestran un importante desfase originado en el desajuste del GNC, el cual presentó un mayor déficit en cerca del 0,7% del PIB, como resultado de mayores gastos de alrededor de 951 mil millones (0,4% del PIB) y menores ingresos tributarios por valor de \$ 650 mil millones (0,3% del PIB). Nuevamente, el crecimiento de la economía por encima de lo esperado en el 2003 evitó un mayor desfase en los pronósticos oficiales de gasto público e ingresos tributarios (ver Cuadros 29 y 30). Este déficit es cubierto con deuda.

**Cuadro 28: Balance fiscal del sector público no financiero**

	\$ miles de millones		% PIB	
	2002	2003	2002	2003
Ecopetrol	408	1.246	0,2	0,6
FAEP	-390	-139	-0,2	-0,1
Seguridad social	2.363	1.703	1,2	0,8
Sector eléctrico	192	760	0,1	0,3
EPM	270	-11	0,1	0,0
Emcali	108	379	0,1	0,2
Telecom	310	-285	0,2	-0,1
Fondo Nacional del Café	-168	311	-0,1	0,1
Regional y local	889	927	0,4	0,4
Resto entidades	654	555	0,3	0,2
Sector descentralizado	4.636	5.447	2,3	2,4
Gobierno Nacional Central	-12.434	-12.151	-6,1	-5,4
Total	-7.798	-6.705	-3,8	3,0

Fuente: Confis (2003).

**Cuadro 29: Gastos del Gobierno Nacional Central**

(En miles de millones de pesos)

Concepto	Plan 2003	Resultados	Diferencia
	45.645	46.596	951
Intereses	9.845	9.656	-189
Gastos totales	35.768	35.448	-320
Total	45.613	45.104	-509
Préstamo neto	1.259	865	-394
Pagos causados	-1.227	627	1.854
Deuda flotante	-1.648	65	1.713
Indexación TES	421	562	141

Fuente: Confis (2002 y 2003).

**Cuadro 30: Ingresos Gobierno Nacional Central**

(En miles de millones de pesos)

Concepto	Plan 2003	Resultados	Diferencia
Ingresos totales	35.195	34.446	-749
Corrientes	32.184	31.579	-605
Ingresos tributarios	32.023	31.373	-650
Dian internos	21.727	22.727	1.000
Dian externos	5.866	6.343	477
Gasolina	1.087	1.025	-62
Seguridad democrática	1.195	1.231	36
Resto	55	47	-8
Reforma tributaria	2.093		
No tributarios	160	206	46
Fondos especiales	334	321	-13
Ingresos de capital	2.567	2.419	-148
Ingresos causados	110	127	17

Fuente: Confis (2002 y 2003).

**7.2. DEUDA PÚBLICA**

El déficit fiscal, entendido como la diferencia entre ingresos y gastos, debe ser cubierto con deuda para cada año fiscal. Como porcentaje del PIB, en el año 2003 la deuda bruta del Gobierno Nacional Central (GNC) aumentó en 1,1%, mientras que la deuda bruta del resto del Sector Público no Financiero (SPNF) disminuyó en 1,8% (ver Cuadro 31), por lo tanto, la disminución de la deuda bruta total fue de 0,7% (ver Cuadro 32). La lectura del cambio en la deuda total se debe hacer con precaución porque la suma de la deuda del GNC y del resto del SPNF equivale a la deuda pública bruta, a la cual se le deben descontar las operaciones recíprocas para obtener la deuda neta. En todo caso, estas cifras brutas informan bastante sobre la naturaleza del ajuste fiscal en Colombia. La reducción de la deuda del resto del SPNF refleja el superávit resultante en el balance del año 2003, mientras el aumento de la deuda del GNC refleja el elevado déficit registrado en su balance en ese mismo año.

**Cuadro 31: Deuda bruta del GNC y del resto del SPNF (% PIB)**

	Gobierno nacional Central (GNC)			Resto del sector público no financiero		
	Interna	Externa	Total	Interna	Externa	Total
Dic-95	6,2	7,4	13,7	5,5	6,8	12,3
Dic-96	7,1	7,2	14,3	5,5	5,6	11,1
Dic-97	9,3	8,6	17,9	6,1	5,9	12,0
Dic-98	11,1	11,2	22,2	6,0	6,2	12,2
Dic-99	15,1	14,9	30,1	5,0	6,8	11,8
Dic-00	19,6	18,3	37,8	4,5	5,7	10,3
Dic-01	22,7	22,2	44,9	4,2	4,9	9,1
Dic-02	27,0	25,6	52,5	4,2	5,1	9,3
Dic-03	27,9	25,7	53,6	3,7	3,9	7,5

Fuente: Banco de la República (2004c) y Dane, cálculos del CID.

**Cuadro 32: Deuda bruta total GNC y resto del SPNF (% PIB)**

	Interna	Externa	Total
Dic-95	11,8	14,2	26,0
Dic-96	12,6	12,8	25,4
Dic-97	15,4	14,5	29,9
Dic-98	17,0	17,4	34,4
Dic-99	20,2	21,7	41,9
Dic-00	24,1	24,0	48,1
Dic-01	26,9	27,0	54,0
Dic-02	31,2	30,7	61,9
Dic-03	31,6	29,6	61,1

Fuente: Banco de la República (2004c) y Dane, cálculos del CID.

El Cuadro 33 muestra las cifras de deuda neta para el período 1995-2003. En el año 2003 la deuda neta se redujo en 0,9% del PIB, lo cual implica que el nivel actual del déficit del sector público no financiero es consistente con una reducción de la deuda pública total como porcentaje del PIB. Como se discutió en el informe CID (2003), el comportamiento agregado de la deuda pública esconde uno de los principales problemas de las finanzas públicas que es el crecimiento de la deuda del Gobierno Nacional Central.

**Cuadro 33: Deuda neta del sector público no financiero (% PIB)**

	Interna	Externa	Total
Dic-95	8,4	14,2	22,7
Dic-96	8,3	12,8	21,2
Dic-97	10,4	14,5	24,9
Dic-98	10,0	17,4	27,4
Dic-99	12,4	21,7	34,1
Dic-00	15,7	24,0	39,7
Dic-01	17,4	27,0	44,5
Dic-02	21,5	30,7	52,2
Dic-03	21,8	29,6	51,4

Fuente: Banco de la República (2004c) y Dane, cálculos del CID.

Las cifras anteriores muestran que el Gobierno Nacional está acumulando deuda mientras el sector descentralizado está acumulando activos. En el caso de la seguridad social el proceso de acumulación de activos no es sostenible bajo las reglas de juego existentes en los sistemas de salud y de pensiones, y por el contrario, cabe esperar una tendencia a desacumular activos en estos sectores en los próximos años como resultado de la dinámica demográfica del país y el traslado de la juventud hacia los fondos privados de pensiones. Por esta razón es importante concentrarse en el comportamiento de la deuda del Gobierno Central en el corto plazo y sus perspectivas en el mediano plazo.

En CID (2003) se utiliza un modelo de la dinámica de la deuda cuyo objeto es entender el comportamiento de los factores que determinan las variaciones de la deuda. La estructura es la siguiente:

$$\Delta b_t = d_t - s_t + (r_t^d - \gamma_t) * b_{t-1}^d + (Z_t + r_t^* + Z_t r_t^* - \gamma_t) * e_{t-1} b_{t-1}^*$$

En donde  $\Delta b_t$  es la variación en el saldo de deuda pública como porcentaje del PIB en el año  $t$ ,  $d_t$  es el déficit primario como proporción del PIB, o sea la deuda sin contar el pago de intereses,  $s_t$  son las transferencias del Banco de la República al Gobierno como porcentaje del PIB,  $r_t^d$  es la tasa de interés real interna,  $\gamma_t$  es la tasa de crecimiento del producto interno bruto real,  $b_{t-1}^d$  es la deuda interna del período anterior,  $Z_t$  es la devaluación real,  $r_t^*$  es la tasa de interés real externa,  $e_{t-1} b_{t-1}^*$  es la deuda externa como porcentaje del PIB en pesos, del período anterior ( $e$  es el tipo de cambio y  $b^*$  es la deuda externa). Según esta ecuación, la deuda como porcentaje del PIB aumenta si: (i) el déficit primario es mayor a las transferencias del Banco de la República al Gobierno, (ii) la tasa de interés real interna es mayor al crecimiento

de la economía, (iii) crece la deuda externa que, a su vez, crece si la tasa real de interés externa ajustada por la devaluación real excede la tasa de crecimiento de la economía.

Para explicar la dinámica de la deuda del gobierno nacional en el marco de la anterior ecuación, se considera conveniente efectuar algunas reclasificaciones de las cifras oficiales:

- 1) El déficit primario se define en este documento como gastos menos ingresos excluyendo rendimientos financieros del portafolio del gobierno y pago de intereses de la deuda.
- 2) Los intereses de la deuda de reestructuración financiera fueron incluidos en el pago de intereses, al igual que las causaciones y las valorizaciones de la deuda interna denominada en unidades de cuenta diferentes del peso.
- 3) La deuda de Fogafín fue agregada a la deuda del gobierno nacional.
- 4) Fueron excluidas las causaciones de ingresos.
- 5) El gasto incluye el aumento en las cuentas por pagar, en lugar del aumento del rezago en la metodología del acuerdo con el FMI.
- 6) Se excluyen amortizaciones de deuda que figuran en costos de reestructuración financiera y que afectan el déficit del Confis.
- 7) El saldo de la deuda neta incluye las cuentas por pagar y resta el portafolio financiero del gobierno.
- 8) Los intereses de la deuda interna incluyen las valorizaciones (indexaciones) de los títulos denominados en UVR y dólares.

Los resultados del déficit y sus componentes, el superávit primario y el pago de intereses, se presentan en el Cuadro 34 para los años 2000 a 2003. El déficit primario, que no incluye el pago de intereses de la deuda ( $d_t$ ), es una medida más exacta del ajuste fiscal del período, puesto que el pago de los intereses está determinado por el saldo de la deuda y por las tasas de interés previamente pactadas. En el año 2003, hubo un déficit primario de 1,1% del PIB, en el balance del GNC, inferior en 1,2 puntos al observado en el año 2002. Las transferencias del Banco de la República al Gobierno ( $s_t$ ), que son una parte de la financiación del déficit, fueron de 0,66% del PIB en 2003. Ello indica que en los dos primeros términos de la ecuación  $d_t - s_t$  se tiene que la deuda aumenta en 0,4%, dado que el déficit primario no alcanza a ser compensado con las transferencias del Banco Central.

**Cuadro 34: Balance del Gobierno Nacional, déficit primario (%)**

	Déficit primario	Pago de intereses	Déficit
2000	-3,6	4,6	-7,68
2001	-1,6	4,5	-6,10
2002	-2,3	4,9	-6,90
2003	-1,1	4,9	-6,00

Fuente: Cálculos del CID.

Las siguientes variables se refieren al comportamiento de la tasa de interés interna y al crecimiento del producto, multiplicado por el saldo de la deuda en el año anterior:

$$(r_t^d - ?_t) * b_{t-1}^d$$

Según el Dane, el crecimiento del producto interno bruto  $?_t$  fue de 3,74% en el año 2003, mientras la tasa de interés real implícita de la deuda pública fue de 2,8% (ver Cuadro 35). Esta diferencia indujo una disminución de la relación deuda a PIB de 0,075%. La disminución de la relación entre la deuda y el PIB en el año 2003 se explica por la lenta devaluación de la tasa de cambio nominal en el año, lo cual contrasta con lo sucedido en el 2002, cuando una devaluación del 20% causó un aumento importante en esta relación (CID 2003). En la ecuación que ha servido de punto de referencia para el análisis, los términos  $(z_t + r_t^* + z_t r_t^* - ?_t)$  tienen los siguientes valores: la devaluación real fue de -3,0; la tasa de interés externa promedio fue de 2,5; el efecto combinado de ambos componentes es de -0,43 y, con un crecimiento del producto de 3,74 el valor final es de -4,2. El saldo de la deuda externa del GNC, en pesos, en el año 2002 ascendió a 51.604 millones de pesos. Al finalizar el 2003 llegó a 57.340 millones de pesos, como consecuencia de haber recibido US\$ 1.600 millones más a una tasa de cambio inferior.

La variación de la deuda pública total del GNC se resume en:

$$? b_t = 0,012 - 0,006 + (0,028 - 0,0374) * 0,28 + (-0,007 - 0,03 - 0,0374) * 0,256$$

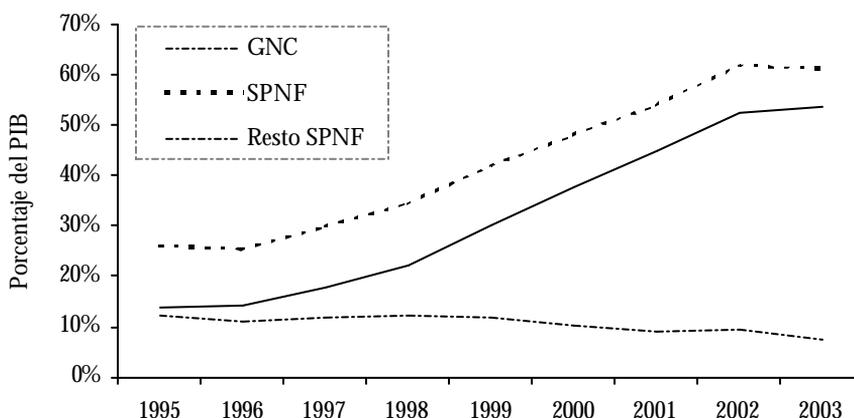
El incremento de la deuda del GNC en 1,1% del PIB durante el 2003 se dio en condiciones favorables respecto a años anteriores: (i) las bajas tasas de interés real de la economía tanto interna como externa, (ii) la baja tasa de devaluación, y (iii) el positivo crecimiento económico.

**Cuadro 35: Tasa de interés real implícita y crecimiento del PIB real**

	Tasa de interés real implícita total (%)	Crecimiento del PIB real (%)
2000	6,42	2,90
2001	5,36	1,40
2002	6,70	1,60
2003	2,80	3,74

Fuente: DNP, cálculos del CID.

El análisis anterior es válido para la deuda del GNC. Desde 1995, el crecimiento de la deuda del SPNF fue liderado por el GNC con una progresión en su participación desde el 52,7% hasta el 87,7% en el 2003. Entre las razones para considerar la deuda del GNC como la adecuada para el análisis (CID 2003) están: (i) tiene datos más confiables, claros y completos, (ii) gran parte de la información de ingresos y gastos de las entidades territoriales se basan en proyecciones que no permiten consolidar datos agregados ni supuestos unificados, (iii) ciertas restricciones legales de las entidades en la consideración de la política fiscal impide la adecuación de las cifras para un análisis del SPNF.

**Figura 37: Deuda pública**

Fuente: Banco de la República, cálculos del CID.

En el período 1995-1999 las deudas del GNC y las del resto del SPNF tuvieron sendas de crecimiento importantes, resultado de la nueva política de financiamiento del GNC, del creciente endeudamiento de las entidades territoriales y de la estabilidad de la tasa de cambio real. En proporción del PIB, la deuda territorial permaneció relativamente estable, mientras la del GNC define la progresión de la deuda pública total (ver Figura 37). Esta tendencia cambia en el período 1999-2003, donde la deuda del GNC creció más rápidamente por varias razones: (i) el ajuste fiscal en las entidades territoriales causó una reducción en el endeudamiento del resto del SPNF con respecto al PIB, (ii) el déficit del GNC no se ha reducido, (iii) el GNC asumió deudas del resto del sector público financiero y no financiero, y (iv) cerca de la mitad de la deuda del GNC está denominada en moneda extranjera y la devaluación de los últimos años incrementó bastante su saldo en pesos, hasta el 2002.

### 7.3. INGRESOS PÚBLICOS

Por efecto de las últimas reformas tributarias, el mayor crecimiento del PIB y la menor evasión, el año 2003 fue dinámico en el recaudo de los impuestos nacionales administrados por la Dian. Los ingresos tributarios pasaron de \$ 27,1 billones en 2002 a \$ 33 billones en 2003, lo que representa un incremento en su participación como porcentaje del PIB desde 13,6% en el 2002 hasta 14,8% en el último año<sup>49</sup>. El mayor recaudo es consecuencia de: (i) la sobretasa al impuesto de renta, el anticipo de esta sobretasa, las nuevas tarifas diferenciales del IVA y el impuesto de seguridad democrática, (ii) las mayores utilidades de las empresas asociadas a la recuperación de la economía, y (iii) la ligera reducción en los niveles de evasión de IVA.

Las continuas reformas de la última década –del presente siglo y Gobierno donde hubo tres reformas en los primeros 16 meses de la era Uribe– aumentaron la presión tributaria sobre los colombianos. Como consecuencia, los ingresos tributarios aumentaron su participación en 5,1 puntos del PIB en el período 1995-2003, y 3,8 puntos desde el 2001 (ver Cuadro 36). El IVA es la principal fuente de ingresos, seguido de renta, aduanas y, en menor grado, los nuevos impuestos como el gravamen a las transacciones financieras y la seguridad democrática.

---

<sup>49</sup> Estas cifras de la Dian difieren de las del Confis (2003). Allí el recaudo solamente llega a \$ 31,4 billones y la participación en el PIB a 14,1%.

**Cuadro 36: Total ingresos tributarios**

	Total ingresos tributarios (% PIB)	Cambio anual	Cambio acumulado
1995	9,7		
1996	10,1	0,4	0,4
1997	10,9	0,8	1,2
1998	11,3	0,4	1,6
1999	10,9	-0,4	1,2
2000	11,0	0,1	1,3
2001	13,2	2,2	3,5
2002	13,6	0,4	3,9
2003	14,8	1,2	5,1

Fuente: Dian.

Algunos de los cambios tendenciales son:

Las reformas al IVA tuvieron una orientación bastante definida, ampliaron la base gravable, incrementaron la tarifa general y se establecieron tarifas más elevadas para algunos bienes no esenciales. Hay, además, evidencia de una disminución gradual de la evasión en el IVA desde mediados de la década del noventa. En el año 1995 la evasión en IVA es de 34% y disminuye a un estimativo de 25% en el 2003<sup>50</sup>.

En otros impuestos, las reformas estuvieron orientadas a cumplir metas fiscales de corto plazo, sacrificando algunas de las características deseables de un sistema tributario. Las reformas posteriores al 2000 incorporaron una serie de impuestos de carácter transitorio como el gravamen a los movimientos financieros, más tarde convertido en permanente, el de seguridad democrática y el impuesto al patrimonio. También incluyen mecanismos de avance en Renta como la sobretasa y el anticipo a la sobretasa. Simultáneamente, se mantienen e incluso se ampliaron una serie de beneficios tributarios difíciles de evaluar en términos de costos y beneficio sociales. No hay un plan de mediano plazo en materia de tributación y de ajuste en las cuentas del Gobierno Nacional.

Los aspectos más importantes de las últimas reformas son: (i) La Ley 633 de 2000 convirtió en permanente el gravamen a las transacciones financieras y aumentó su tarifa al tres por mil, así mismo retornó la tarifa general del IVA al 16%, cuando dos años antes se había reducido de 16% a 15%. (ii) La Ley 788 de 2002 impuso la

<sup>50</sup> Proyecto Modelos Tributarios. Dian.

sobretasa del 10% del impuesto a la renta para el año 2003 y de 5% para los años 2004 en adelante, la que después aumentó a 10%, lo cual sirve principalmente para mostrar resultados fiscales de corto plazo. (iii) Se estableció el impuesto a la seguridad democrática del 1,22% del patrimonio líquido permanente, y luego se creó el impuesto al patrimonio del 0,3%.

La Ley 863 de 2003, que empezó a regir desde enero 1 del 2004, se mantuvo en la línea de ganar tiempo, evitando temporalmente el crecimiento del déficit del GNC. Esta Ley incluyó, entre otras, las siguientes reformas:

- Se aumentó la tarifa del gravamen a los movimientos financieros (GMF) al cuatro por mil (art. 18), vigente hasta el 2007. El efecto de esta disposición es aumentar el recaudo de este gravamen transitoriamente en 0,17% del PIB.
- Se gravaron las cuotas de manejo de tarjetas de crédito (100%) a partir del 2004 (art. 108-3).
- Se creó el impuesto al patrimonio para los años 2004-2006, con una tarifa del 0,3% sobre la base gravable del patrimonio líquido (art. 292).
- Se aumentó al 10% la sobretasa del impuesto a la renta del 2004 a 2006.
- Se eliminaron algunas exenciones al impuesto de renta y complementarios, enumeradas a continuación:
  - 1) La exención del impuesto de renta a las empresas generadoras y comercializadoras de energía eléctrica con base en el aprovechamiento del recurso hídrico y de capacidad instalada inferior a 25 mil kilovatios<sup>51</sup>.
  - 2) La renta exenta de las empresas comunitarias e instituciones auxiliares de las mismas (Art. 209 del Estatuto Tributario - ET).
  - 3) La exención del impuesto sobre la renta equivalente al 10% del valor bruto de la producción en contratos de explotaciones de minas, gases distintos de los hidrocarburos y depósitos naturales en contratos vigentes a octubre 28 de 1974, que se aplicaba después de la terminación de la deducción por agotamiento en estos contratos (Art. 216, ET).
  - 4) La renta exenta para Fondos Ganaderos organizados como sociedades anónimas (Art. 217, ET).
  - 5) La exención de los intereses de cédulas BCH emitidas con anterioridad al 30 de septiembre de 2004 (Art. 219, ET).

---

<sup>51</sup> Esta exención había sido establecida por un término de 15 años por el artículo 13 de la Ley 633 de 2000 (Artículo 211 del Estatuto Tributario).

- 6) La exención a los intereses por enajenación de inmuebles destinados a la Reforma Urbana (Art. 221, ET).
- 7) La exención de los intereses por deudas y bonos de la Reforma Agraria e intereses sobre pagarés y cédulas de Reforma Urbana (Art. 222, ET).

En materia de recaudo, el impacto de las reformas ha sido evidente. En el impuesto a la renta aumentó de 5,4% a 6% del PIB entre los años 2002 y 2003. Un recaudo bastante más alto que en 1995, cuando representaba el 4,1% del PIB. El resultado del último año se debe a la sobretasa y el anticipo del 50% de la misma, que aportaron el 0,36%. Estos anticipos equivalen a tomar préstamos forzosos de los contribuyentes sin ningún costo fiscal, préstamos que no figuran en la contabilidad de la deuda pública subestimando la verdadera relación deuda PIB. La medida es eficiente en el corto plazo, mejora el recaudo pero no la situación patrimonial de la Nación, reduce los intereses y oculta el nivel real de deuda, así como reduce el potencial recaudo futuro.

### **Cuadro 37: Participación de los contribuyentes del impuesto a la renta**

(% del PIB)

	Total impuesto a cargo	Grandes contribuyentes	Naturales	Jurídicas
1996	4,0	1,8	1,4	0,8
1997	3,8	1,6	1,4	0,8
1998	4,0	1,6	1,5	0,8
1999	3,9	1,8	1,5	0,7
2000	4,3	2,3	1,4	0,7
2001	4,4	2,0	1,4	1,0
2002	4,6	2,4	1,5	0,7

Fuente: Dian, Declaraciones de renta.

El Cuadro 37 muestra el resultado de un ejercicio con las declaraciones de renta de los colombianos. Los asalariados pagan su impuesto por medio del mecanismo de la retención en la fuente, aproximadamente el 80% de su recaudo, por lo tanto, no están obligados a presentar la declaración. El ejercicio involucró a los grandes contribuyentes, personas jurídicas y naturales que cumplen los requisitos para declarar. Para el 2002, último año disponible, los declarantes de renta aportaron el 4,6% del PIB con gran participación de los grandes contribuyentes (2,4%) a lo largo de la historia reciente, seguidos de las personas naturales (1,5%) y jurídicas (0,7%). La Ley 863/03 redujo los límites exigidos para presentar la declaración de renta, por lo

tanto, más personas naturales deberán hacerlo en el 2004 con esperados efectos de congestión e incremento de costos administrativos. No es claro el aumento en el recaudo dado que la mayor parte de ese nuevo grupo de declarantes ya es objeto de retención en la fuente.

En IVA también aumentó sustancialmente el recaudo, pasando de 5,65% a 6,27% del PIB, entre los años 2002 y 2003. Desde comienzos de la década de los noventa, el IVA ha sido objeto de las mayores reformas estructurales (ver Cuadro 38) que le permitieron incrementar su participación en el PIB en más de 2 puntos porcentuales (ver Cuadro 39) y colocarse como la principal fuente de ingresos de la Nación. Desde 1995 se han aprobado cinco reformas tributarias<sup>52</sup> que afectan el IVA. En este período la tarifa general aumentó hasta el 16%, disminuyó el número de bienes excluidos, y se gravaron bienes considerados de lujo con tarifas superiores al 20%. Con la Ley 788 del 2002 quedaron seis niveles tarifarios, gravando bienes básicos con el 7% y los bienes suntuarios con una tarifa máxima del 38%. La diversidad tarifaria es reflejo de una estructura tributaria antitécnica, y cada nueva reforma aumenta más la dispersión.

### Cuadro 38: Reformas tributarias IVA

Ley	Año de expedición	Años de vigencia	Tarifa general %	Tarifas diferenciales %
6	1992	1995	14	20, 35
233	1995	1996-1998	16	20, 35, 45
488	1998	1999-2000	15	10, 20, 35, 45
633	2000	2001-2002	16	10, 20, 35, 45
788	2002	2003	16	7, 10, 20, 35, 38

Fuente: Dian.

El IVA se factura sobre el valor agregado de los productos. De acuerdo con la legislación vigente los bienes se clasifican en: exentos, excluidos y gravados. Los excluidos son aquellos que no causan el impuesto y sus productores no tienen derecho a deducir el valor de los insumos gravados utilizados en su producción. Los bienes exentos, se gravan con tarifa cero y sus productores tienen derecho a las deducciones del valor en insumos gravados utilizados en la producción. Los bienes gravados son los productos a los cuales se les aplica la tarifa especificada, según sea el caso.

<sup>52</sup> La Ley 6 de 1992 regía en 1995; las modificaciones del IVA.

**Cuadro 39: Recaudo efectivo IVA**

	Recaudo efectivo IVA (% PIB)	Cambio anual	Cambio acumulado
1995	4,3		
1996	5,0	0,7	0,7
1997	5,0	0,0	0,7
1998	5,6	0,6	1,3
1999	4,7	-0,9	0,4
2000	4,9	0,2	0,6
2001	5,6	0,7	1,3
2002	5,7	0,1	1,4
2003	6,3	0,6	2,0

Fuente: Dian.

Como se mostró en el informe anterior (CID 2003), como resultado de estas reformas tributarias, el IVA ha pasado de ser moderadamente progresivo a ser un impuesto neutral y con tendencias regresivas, especialmente en los alimentos donde genera un impacto negativo sobre la capacidad de compra de los hogares de bajos ingresos. Los intentos de reformarlo no han terminado y el Gobierno se propone extenderlo a artículos de la canasta familiar, inicialmente con una tarifa del 2% –ya rechazado por decisión de la Corte Constitucional–, y recientemente con el 4%. En el momento de redactar este Informe el Gobierno lanzó la propuesta de gravar los bienes exentos de la canasta familiar con el 4% y destinar esos recursos a cubrir el pago de las pensiones.

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2003, el CID calculó el impacto de esta propuesta sobre la canasta de consumo de los colombianos (ver Cuadro 40), con los siguientes resultados: (i) que, efectivamente, con ese impuesto el gobierno podría recaudar los \$ 1,2 billones que se propone, (ii) que reduce la capacidad de compra de los hogares pobres y los obliga a sacrificar gasto en salud, educación y recreación para poder mantener su nivel de consumo alimenticio, (iii) que descarga el mayor peso del nuevo impuesto en los seis deciles más pobres del país, y (iv) que el IVA sobre la vivienda impacta más a los hogares de ingresos medios, dados sus niveles de arriendo y servicios derivados.

**Cuadro 40: Estructura del IVA según decil y grupo de consumo (%)**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total
Alimentos	36,4	37,8	37,6	38,6	38,6	38,2	36,3	33,3	27,9	22,2	32,4
Vivienda	38,2	40,9	43,7	44,7	44,2	46,8	45,8	45,8	43,8	41,6	43,5
Total	21,2	21,4	22,1	21,4	20,6	20,9	19,5	18,8	16,3	13,6	17,8

Fuente: cálculos del CID.

La propuesta genera tres tipos de efectos: en primer lugar, un efecto negativo sobre la distribución del ingreso dada la baja capacidad de sustitución del conjunto de productos básicos de la canasta y la alta participación de estos bienes en el ingreso total de las familias de bajos ingresos. En segundo lugar, dificultades sobre la orientación de los recursos, dado que la propuesta tiene el sesgo de generar un recaudo con destinación específica, el cual no debería ser aceptado por la Corte Constitucional, Y, en tercer lugar, incremento en los costos de administración y reducción del recaudo efectivo, dado que los bienes actualmente excluidos no pueden descontar el IVA pagado en la adquisición de insumos gravados, por el contrario, los mismos bienes, al ser gravados, adquieren el derecho al descuento sobre los insumos en un porcentaje como máximo igual a la tarifa del bien.

#### 7.4. GASTO PÚBLICO

Como ya se había señalado, en CID (2003) el gasto público fue un elemento reactivador de la economía y su comportamiento fue diferente al formulado en el Plan de Gobierno. El gasto total del GNC creció en 8,9% respecto al año anterior (ver Cuadro 41), por encima de lo previsto en el Plan de Gobierno, su participación en el PIB, en cambio, disminuyó en 0,6 puntos, cerrando el 2003 con el 20,9%, como consecuencia del mayor incremento del PIB real.

La composición del gasto revela tres aspectos determinantes del actual proceso de ajuste: (i) el pago de intereses se incrementó en 22,2% y su participación en el PIB llegó al 4,3% convirtiéndose en el factor más inflexible del gasto, (ii) el conjunto de los gastos de funcionamiento, incluidas las transferencias, se incrementó en 11% y su participación en el PIB disminuyó en 0,1 punto hasta el 14,6% revelando el escaso margen de maniobra de una política de ajuste de nóminas y compromisos constitucionales, y (iii) la inversión disminuyó en 2,5% y su participación en el PIB cayó en 0,2 puntos hasta el 1,3% revelándose como la verdadera sacrificada en el ajuste fiscal.

**Cuadro 41: Gastos totales del GNC**

	\$ miles de millones			% PIB		
	2002	Plan 2003	2003	2002	Plan 2003	2003
Gastos totales	42.779	45.645	46.596	21,5	20,6	20,9
1. Pagos corrientes	37.239	42.737	42.224	18,7	19,3	19,0
Intereses	7.902	9.845	9.656	4,0	4,4	4,3
Funcionamiento	29.337	32.892	32.568	14,7	14,8	14,6
Servicios personales	5.720	5.819	6.130	2,9	2,6	2,8
Transferencias	21.635	24.536	24.275	10,9	11,1	10,9
Gastos generales	1.982	2.537	2.163	1,0	1,1	1,0
2. Inversión	2.955	2.877	2.880	1,5	1,3	1,3
3. Préstamo neto	1.259	1.259	865	0,6	0,6	0,4
4. Pagos causados	1.326	-1.228	627	0,7	-0,6	0,3

Fuente: Confis (2003).

Como se anotó anteriormente, durante el 2003 las tasas de interés reales implícitas (2,8%) fueron inferiores a la tasa de crecimiento de la economía (3,7%), dejando una sensación coyuntural de alivio en el comportamiento de la deuda pública. Las menores tasas de interés fueron consecuencia de la combinación de menores tasas internas y la revaluación de la tasa de cambio, lo que no había sucedido en años anteriores. No obstante, por el perfil de los contratos de la deuda pública colombiana, a tasas de interés superiores a la DTF, aumentó el pago de intereses, del 4% al 4,3% del PIB en el último año; los de la deuda externa crecieron 21,8% y los de la deuda interna 20,4%.

Las tasas de interés para los créditos contratados por el Estado colombiano son superiores a las de Estados Unidos, éstas constituyen un factor creciente en el presupuesto nacional y son el principal factor de inflexibilidad de la estructura del gasto colombiano. Inciden, entre otros aspectos, que: (i) el gobierno colombiano dejó en manos del mercado la definición de las tasas de interés para el crédito interno, (ii) los inversionistas institucionales son los principales tenedores de títulos de deuda externa, (iii) el plazo promedio de la deuda aumentó de 5 a 6,5 años con el consecuente recargo en la financiación, y (iv) la deuda pública colombiana ha crecido exponencialmente contribuyendo a un déficit fiscal de carácter estructural. La renegociación de la deuda a tasas más reales e inferiores a las contratadas reduce la inflexibilidad del gasto y mejora la situación crediticia del país.

Durante el 2003 las tasas de interés fueron inferiores al crecimiento del PIB con el consecuente alivio sobre la deuda. No fue así en los años precedentes, y es probable que la situación cambie en los próximos años, cuando las tasas regresen a su nivel normal de 6,5% para los títulos de tres meses. La coyuntura internacional revela cambios en el comportamiento de las tasas de interés, entre otros el crecimiento económico y la elevación de las mismas en Estados Unidos, el regreso de la Libor hacia el 5,5% histórico y el fin de la revaluación en la tasa de cambio colombiana. Controlar el nivel de deuda implica mantener las tasas de interés por debajo del crecimiento del PIB, así lo hizo Estados Unidos en los últimos cien años, y eso mismo se puede esperar del gobierno colombiano.

Mantener tasas de crecimiento del PIB por encima de las tasas de interés contratadas genera un círculo virtuoso que permite bajar el superávit primario requerido para estabilizar la deuda del gobierno nacional. En este sentido, es necesario evitar que el ajuste fiscal recaiga sobre la inversión pública, pues corremos el riesgo de generar un círculo vicioso de menor crecimiento y más ajuste fiscal, como ha sucedido tradicionalmente en los programas de ajuste de América Latina (World Bank 2003). De la misma manera, hay que evitar la respuesta a la crisis de financiamiento sea el recorte al gasto más flexible, por lo general, el gasto social.

Los gastos de funcionamiento son el segundo factor de inflexibilidad en el gasto, es más estable que las tasas de interés, más importante en magnitud (14,6% del PIB) y corresponde a los múltiples compromisos del Estado. Creció 11% distribuido entre servicios personales (7,2%), transferencias (12,2%) y gastos generales (9,1%). Los gastos derivados de la estrategia de seguridad democrática fueron los más importantes en servicios personales, por incremento de personal en las fuerzas militares, acompañados de los gastos en equipo militar contabilizados en el renglón de gastos generales. Este tipo de recursos, financiados con el impuesto de seguridad democrática, contribuyeron a la reactivación económica y a la generación de ocupaciones rurales desvinculadas del agro.

Las transferencias son el rubro más importante de los gastos de funcionamiento (10,9% del PIB). Crecieron 12,2% distribuidas entre las correspondientes al sistema general de participaciones (SGP 12,3%), pensiones (7,5%) y otras transferencias (17,4%). Las transferencias territoriales del SGP (5,6% del PIB) corresponden al compromiso constitucional de trasladar las competencias y recursos desde el gobierno nacional a los regionales y locales en materia de salud y educación, bajo la fórmula del incremento del 1,5% sobre la inflación del año anterior. El incremento del año 2003 (12,3%) es atípico dado que, realmente, corresponde al hecho de haberse girado las doce mesadas frente a las once que se giraron en el 2002, de tal manera que se guarda una regla de juego que no distorsiona la estructura del gasto y que en el 2004 vuelve a su curso regular.

No sucede lo mismo con las pensiones y otras transferencias, que sumadas corresponden al 5,2% del PIB y vienen creciendo por encima del promedio del gasto público. En pensiones, solamente se involucra la responsabilidad del GNC con los funcionarios públicos que representan la mitad de los pensionados y absorben el 63% de las mesadas pensionales del país. Durante el 2003, el GNC no transfirió recursos al ISS, este compromiso comienza en el 2004 cuando se agoten sus reservas. Las otras transferencias equivalen a pasivos contingentes originados en sentencias sobre demandas a la Nación y en pagos por subsidios de servicios públicos. Estos dos rubros obedecen a improvidencias con efectos restrictivos en el presupuesto nacional. Ellos requieren reformas bien dirigidas como controles a las formas de liquidación de las pensiones públicas y limitación de las mesadas pensionales al nivel contemplado en la Ley 100 de 1993, veinte salarios mínimos la pensión máxima.

La inversión fue la gran sacrificada del ajuste fiscal en el 2003. El gasto de inversión es muy bajo con respecto al PIB, solamente 1,3% y con tendencia descendente. Este sacrificio va en contravía con las necesidades de crecimiento y mejora del bien-estar nacional. Una estrategia de desarrollo debe generar mayor crecimiento y bien-estar desde la política fiscal, aumentando considerablemente la eficiencia de la inversión. Hay evidencia de que el incremento significativo del gasto público en capital físico y humano ha sido muy superior al crecimiento real del *stock* de capital. Hay un amplio campo para mejorar el proceso de rendición de cuentas de los responsables de la ejecución del gasto público.

## 7.5. PERSPECTIVAS DE MEDIANO PLAZO

Para los próximos años, se tuvieron en cuenta los siguientes supuestos macroeconómicos para realizar las proyecciones hasta el año 2010:

Para el período 2004-2010, en un escenario pasivo con un déficit primario de 1,3% del PIB, crecimiento de 4%, tasas de interés del 5,5% y pago neto de intereses por encima del 5%, la expresión  $r_t^d - \gamma_t$  será positiva. Para estabilizar o disminuir la deuda como porcentaje del PIB el pago de intereses descontado el efecto del crecimiento del producto interno bruto nominal, debe ser igual a cero o negativo. Para lograrlo es necesario renegociar el costo de la deuda interna y prepagar un porcentaje importante de deuda externa, sobretodo con inversionistas institucionales. Con estos supuestos y continuando la actual política, la deuda bruta llegará a cerca del 70% del PIB en el 2010 (ver Cuadros 42 y 43).

Mientras el Gobierno Nacional mantenga un déficit primario, y las tasas de interés estén por encima del crecimiento real de la economía la deuda tenderá a crecer. El pago neto de intereses es la variable más inflexible de la estructura del gasto público colombiano, para corregirla es necesario que el gobierno defina una senda clara para la política fiscal, lo que hasta ahora no existe. Por el contrario, el patrón seguido es el de una gran inestabilidad en las reglas tributarias, inconveniente para la inversión privada y la competitividad del país. Gran parte de las reformas tributarias tienen efectos transitorios y generan incertidumbre sobre el contenido de las próximas reformas. Por su parte, la estructura tributaria contiene beneficios de dudosa eficacia desde el punto de vista social. Además, hay grandes vacíos en la legislación tributaria que favorecen los fenómenos de evasión y elusión, en donde la administración de impuestos es muy débil para controlar estos fenómenos.

#### Cuadro 42: Supuestos macroeconómicos

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>I. Colombia</b>								
<i>Inflación</i>								
Inflación IPC	6,5%	5,5%	4,5%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Inflación deflactor implícito PIB	6,6%	5,9%	5,0%	4,0%	3,2%	3,0%	3,0%	3,0%
<i>Tasa de cambio (tc) nominal</i>								
Tasa de cambio fin	2.778	2.782	2.940	3.010	3.050	3.150	3.140	3.118
Tc promedio	2.876	2.706	2.878	2.996	3.017	3.134	3.137	3.072
Devaluación fin	-3,0%	0,1%	5,7%	2,4%	1,3%	3,3%	-0,3%	2,0%
Deval. promedio	14,7%	-5,9%	1,8%	7,9%	0,5%	2,7%	-0,4%	0,7%
<i>Tasa de cambio real</i>								
ITCR fin (base 86)	138,8	135,4	138,7	139,4	139,7	143,0	141,3	141,0
ITCR promedio	136,8	126,9	130,9	133,8	133,2	137,1	136,1	133,0
Devaluación real fin	3,4%	-2,4%	2,5%	0,5%	0,2%	2,4%	-1,2%	1,2%
Deval. real promedio	15,3%	-6,2%	-1,0%	6,0%	-0,5%	1,8%	-1,2%	-0,1%
<i>Producto Interno Bruto</i>								
PIB nominal (\$)*	223.192	245.813	268.428	290.332	311.758	333.955	357.733	383.204
Var. % PIB nominal	10,6%	10,1%	9,2%	8,2%	7,4%	7,1%	7,1%	7,1%
PIB real (\$) **	79.480	82.659	85.966	89.404	92.980	96.700	100.568	104.590
Var. % PIB real	3,7%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
<b>II. Variables externas</b>								
Libor (seis meses)	1,2%	1,6%	4,3%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Inflación	9,2%	4,9%	2,1%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%	2,2%
Inflación deflactor implícito PIB	2.808	2.974	3.123	3.247	3.353	3.454	3.557	3.664

\* En miles de millones de pesos. \*\* En miles de millones de 1994.

Fuente: cálculos del CID.

**Cuadro 43: Resultados para el GNC**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Déficit (% PIB)</i>								
1. Balance primario	-1,1	-1,7	-2,4	-1,5	-1,5	-1,3	-1,3	-1,4
2. Pago neto de intereses	4,9	5,0	4,1	4,6	4,9	5,4	5,9	6,5
3. Déficit (2-1)	6,0	6,7	6,5	6,1	6,4	6,7	7,2	7,8
<i>Deuda bruta (% PIB)</i>								
Interna*	31,4	31,3	32,0	32,4	33,1	34,1	34,9	35,6
Externa	25,7	24,8	26,9	28,1	29,5	31,4	32,8	34,7
Total	57,1	56,2	58,8	60,6	62,6	65,5	67,7	70,2
<i>Deuda neta (% PIB)</i>								
Deuda neta de portafolio y caja	53,4	52,6	55,3	56,9	58,9	61,7	63,9	66,2

\* Incluye cuentas por pagar.

Fuente: cálculos del CID.



## **Comentario. Salomón Kalmanovitz\***

Mi comentario al Informe del CID para la Contraloría General de la República se dividirá en cuatro puntos: (i) la idea de equidad como condición de la sostenibilidad, (ii) la política monetaria y la expansión permanente que proponen, (iii) la política cambiaria y la devaluación como panacea para el desarrollo hacia fuera del país, y (iv) la política de reservas y la financiación del déficit del gobierno. Para finalizar, unas conclusiones.

El trabajo presenta un análisis ambicioso de los problemas de crecimiento y equidad que tiene Colombia, y contiene elementos valiosos como la necesidad de un nivel de impuestos más equitativo y elevado que permita una mayor cobertura de los servicios sociales del Estado. Es ésta la mejor forma –desde mi punto de vista– de dar lugar a una redistribución del ingreso que, en últimas, favorecería también un crecimiento económico más sólido, apoyado en unos consensos políticos que le prestarían más legitimidad a la acumulación de capital.

### **1. Equidad y sostenibilidad**

Relacionado con el tema anterior, me parece que los autores no tienen claridad sobre la relación que existe entre el crecimiento y la equidad. Frente a la pregunta fundamental del Informe –¿es el crecimiento sostenible cuando no existe equidad?– los autores responden diciendo que si el desarrollo no es equitativo, entonces no es sostenible. Se trata de una profesión de fe, un convencimiento moral que yo puedo compartir, pero que no significa que un sistema inequitativo no sea sostenible. Ningún sistema capitalista es equitativo, pero hay diferencias de grado. En Estados Unidos hay menos equidad que en Europa, pero eso no afecta la sostenibilidad de ninguno de los dos. En la historia colombiana se han presentado varios momentos de crecimiento con creciente desigualdad, en los años cuarenta y sobre todo en los cincuenta hubo un deterioro muy fuerte de la distribución del ingreso con una economía creciendo al 5,5% anual. También hubo violencia, y Colombia siguió creciendo. Hoy, la desigualdad sigue siendo alta, pero por lo menos hay un gasto público social importante que, de alguna manera, disminuye los índices de

---

\* Codirector Banco de la República.

desigualdad del pasado. En muchos países también ha habido crecimiento rápido y sostenido con desigualdad durante décadas. Lo cierto es que la sostenibilidad del sistema político y la inequidad no se correlacionan. La explicación por la permanencia de un sistema inequitativo hay que buscarla, entonces, en sus características políticas: combinaciones de represión, algún grado de consenso limitado por una parte de la población que lo defienden o la división de los enemigos del régimen, de tal modo que se reproduce manteniendo sus características de inequidad.

Los autores carecen de una visión científica u objetiva y se apoyan en consideraciones de tipo moral para deducir conclusiones que no tienen que ver con la realidad. Estoy de acuerdo con que la desigualdad es inmoral y hay que reducirla, pero eso no significa que la urgencia del problema exija crear desequilibrios macroeconómicos, como los que origina una devaluación excesiva o una fuerte emisión como la que sugieren más adelante. Ellos piensan que estas políticas son adecuadas y las demás, inconvenientes porque desfavorecen el crecimiento económico y las exportaciones. Yo quiero insistir en que la desigualdad se reduce con una tributación más alta y justa, que no muerda el crecimiento, y con gastos focalizados hacia las necesidades sociales, sin corrupción, sin clientelismo y sin capturas del gasto público por parte de grupos que no lo necesitan. Esa es, evidentemente, la mejor herramienta de equidad, sin tomar atajos que amenacen la estabilidad macroeconómica. Voy a demostrar que ésta se afecta con sus propuestas.

## **2. La expansión monetaria permanente**

El informe del CID, que fuera elaborado por Mauricio Cabrera, acepta por primera vez que el Banco de la República tiene un buen régimen de política monetaria con inflación objetivo porque considera el empleo de manera seria. Pero el régimen combina dos objetivos: la estabilidad de precios con el máximo de producto que pueda alcanzar la economía, de los cuales el control de la inflación no le parece importante, incluso lo considera equivocado, porque primero está la pobreza de la gente y hay mucha urgencia moral para contrarrestarla, y algo de inflación es un bajo precio social que hay que pagar. Incluso aduce que fue incorrecto elevar las tasas de intervención del Banco a comienzos del 2003 para frenar un proceso de devaluación que amenazaba la obtención de la meta de inflación, que de todas maneras se perdió al final del año. La devaluación de toda la región se debió a expectativas irracionales de Wall Street que creía que si Lula ganaba la elección presidencial en Brasil no iba a pagar la deuda externa, con lo cual la calificación de la región se vino abajo y se devaluaron todas las monedas. Lula ganó las elecciones, pero se puso serio y el rumor resultó infundado. La devaluación se detuvo y comenzó a revertirse porque no estaba basada en factores fundamentales macroeconómicos, sino en ciertos rumores políticos sobre el futuro gobierno del Brasil. La política que

hizo el Banco de la República de subir las tasas de interés fue exitosa porque se detuvo una devaluación antes que en el resto del continente. Una vez que Lula siguió defendiendo la estabilidad macroeconómica de Brasil (y de la región) y pagando la deuda externa, se revaluó la tasa de cambio de todos los países de América Latina, incluyendo la de Colombia.

Mauricio Cabrera dice que era especulativo, y le aplica connotaciones de inmoralidad. Para mí especulativo no significa inmoral, puesto que todo el sistema capitalista funciona alrededor de los movimientos de precios, donde el cambio de precios o un cambio de situación que hace, propicia que unos operadores realicen una utilidad sobre ese cambio. Cabrera cree que lo correcto en una economía pobre es tener una política monetaria expansiva todo el tiempo. Yo creo que es la mayor tergiversación de la teoría monetaria de Keynes, una interpretación truculenta de que el crecimiento económico se logra con políticas monetarias muy expansivas.

Keynes, por el contrario siempre fue muy cauto contra la inflación. Él decía que la inflación era el peor de los impuestos, que era lo más subversivo que había contra el capitalismo, que era un desastre, y presenta propuestas expansivas de política fiscal para contrarrestar una depresión, financiadas con la deuda pública, no con emisión o tasas de interés de cero. ¿Qué hace un economista cuando la economía no está en depresión sino en condiciones normales? Pues se retorna a tasas de interés normales. Y ¿qué debe hacer cuando la economía se está recalentando? El economista serio respondería que es necesario enfriar esa economía, o se le sale de las manos, se le puede formar una burbuja especulativa en relación con los activos de la economía, como finca raíz, acciones y bonos, que si llega a estallar arrastra la economía hacia una crisis.

Cabrera dice, precisamente, que la autoridad monetaria colombiana no cuida los otros precios de la economía, los activos. Sí lo hace y todo el tiempo. En los años noventa el *boom* de la propiedad raíz iba para el desastre, y se trató de frenar con una política monetaria contractiva, pero no fue posible sostenerla, el auge continuó y cuando estalló fue peor que si se hubiera sostenido la política monetaria contractiva para frenar un poco la tasa de crecimiento de la economía. La misma política de enfriamiento era necesaria también para que el déficit externo fuera menor de lo que alcanzó en 1998, antes de que se contagiara la economía colombiana de una crisis mundial que comenzó en el Asia en 1997, siguió en Rusia y se extendió por toda América Latina.

Decir que siempre hay que expandir es una visión muy simple y peligrosa para la estabilidad de los precios. ¿Por qué no se puede expandir siempre la oferta monetaria? Porque existe un ciclo económico y sólo cuando se está lejos del pleno empleo

de la capacidad productiva puede, la autoridad monetaria, ser expansiva. Cuando se está cerca al pleno empleo es necesario ajustar las tasas de interés a niveles que vayan frenando la actividad y no se desborde. Cabrera y otros economistas del partido liberal no consultan las expectativas de los agentes. Cuando los agentes quieren sacar la plata del país, no se puede soltar la liquidez porque les facilita la fuga de capitales, el convertir los pesos emitidos en dólares. Cuando la gente está convirtiendo pesos en dólares, una política expansiva contribuye a acabar las reservas internacionales del país. En esos casos no se puede –no se debe, es inconveniente– ampliar la liquidez de la economía.

Tampoco los flujos de capital son moralmente condenables, aunque son un dolor de cabeza. Llega mucho capital, se revalúa la tasa de cambio y hay que tener un nivel enorme de reservas para confrontar la posibilidad de que se revierta la situación, introduciendo una gran volatilidad. La volatilidad no la produjo la política monetaria, sino que resultó del reflujo de capital. Frente a estos fenómenos complejos el banco central aparece como el gran chivo expiatorio por excelencia: como la autoridad monetaria es muy reservada, se aprovechan.

La política puede ser expansiva cuando estamos lejos del pleno uso de la capacidad productiva, lejos del producto potencial que tiene la economía. Debe fijarse una tasa de interés normal cuando se esté aproximando al producto potencial. Si la tasa de crecimiento de la economía está por encima del 4%, es hora de tener tasas de interés por lo menos de cero en términos reales. Hay arbitraje en los mercados internacionales, tema ausente en el estudio del CID. Y la pregunta es obvia: ¿Cuál es el impacto de la política de la reserva federal sobre la política de todos estos países? Gracias a que la política monetaria de la Reserva Federal lleva cuatro años de expansión, Colombia también ha podido hacer una política expansiva. Si ellos tuvieran tasas de interés altas y nosotros negativas se iría el capital, los colombianos sacarían el dinero, y eso no es sostenible. En caso de una crisis internacional que contagie la economía nacional, deben fijarse tasas de interés muy altas, el banco central debe restringir la liquidez y dificultar la adquisición de las reservas internacionales, de lo contrario, deberá permitir una hiperdevaluación que quebraría a los deudores de moneda extranjera, entre ellos el gobierno y todo el sistema financiero.

Tenemos un experimento que se llama Ecuador. Mauricio Cabrera dice que nosotros nos equivocamos en 1998 y 1999. En Ecuador hicieron lo que Cabrera dice que hay que hacer. Ellos no subieron la tasa de interés, agotaron las reservas, y el sucre se devaluó 800%, la inflación se elevó al 100% y el sistema financiero se quebró totalmente, los deudores se quedaron con la plata, con el valor real de las casas que habían comprado a crédito, pero los depositantes perdieron más de una cuarta parte del valor de sus depósitos. Después hubo medidas como la congelación de la mitad de los depósitos del sistema financiero durante un año –y los depositantes le

reclamaban al gobierno la devolución-. Hacerlo aquí hubiera significado acabar con 13 millones de depositantes, trasladar esos recursos y declarar ganadores a los 800.000 deudores del UPAC y al resto de deudores del sistema. La desinflación acá aumentó el valor real de las deudas, lo que perjudicó a todos los deudores del sistema financiero, no sólo a los de UPAC.

Colombia sufrió el contagio de una crisis internacional, en momentos en que el país estaba muy desequilibrado, con un déficit en cuenta corriente de ocho puntos del PIB, la tasa de cambio revaluada con una entrada de capital muy grande, que se detuvo en seco y obligó a un flujo de egresos por parte de los deudores (US\$ 17.000 millones del sector privado y otro tanto del sector público). Los economistas serios reconocen que una crisis internacional causa un daño enorme y casi no importa lo que se haga en política, porque el daño está causado y solamente un país que no tenga fuertes desequilibrios macroeconómicos como Chile sale con una contracción del 1% del PIB, pero también sale perjudicado porque cuando no se les refinancia las obligaciones a los deudores en dólares, les toca prepagar una cantidad considerable de dinero, (recuérdese que la banda se movió dos veces y permitió una devaluación del 50% del peso, con lo cual las obligaciones aumentaron en más de esa cantidad del servicio regular de las deudas) que fue lo que pasó en 1998 y 1999 con los consecuentes efectos devastadores.

Todavía me parece que fue correcto tener una política monetaria contractiva entre el 1994 y 1997, cuando la economía estaba creciendo al 6%, porque simplemente estaba recalentada, el valor de la finca raíz se elevaba al 50% cada año y la bolsa subía igual. Nos preocupa que haya de nuevo una burbuja y que después se reviente, lo que termina siendo extremadamente costoso para la sociedad. En ese momento era correcto y adecuado tener altas tasas de interés para que la economía no creciera tan rápido, se desinflara la burbuja y la demanda por vivienda bajara. La crisis obligó a abandonar la meta de inflación de 1999 (de 15%) terminando en 9%. ¿Por qué se abandonó la política monetaria y su meta de inflación? porque hubo una corrida de capital, entonces se defendió la estabilidad macro que se perdió en los dos países vecinos.

En un informe anterior, el CID afirmaba que la tasa de sacrificio para reducir la inflación en Colombia había sido enorme. Pero ese "sacrificio" no fue producto de la política monetaria, sino de una crisis que comenzó en Asia, y contagió la economía latinoamericana y a Colombia. No fue resultado de la política monetaria. ¿Cómo adjudicarle a la política monetaria las consecuencias de una crisis donde se perdieron 4,3 puntos del producto? Para los estudiosos de tasas de sacrificio se escogen períodos normales, donde esté actuando la política monetaria de manera exclusiva, pero no cuando ésta se interrumpe y se abandonan las metas para encarar una

fuga de capitales. El sacrificio fue impuesto por la realidad internacional, no por la política monetaria, todos nuestros vecinos contrajeron y, entonces, es injusto acusar a la política monetaria de la situación social si la crisis fue un choque exógeno, un contagio de una crisis internacional. Los investigadores profesionales no tomaron muy en serio este primer estudio del CID porque era evidente que el período escogido era perfectamente anormal y no se prestaba para evaluar una política monetaria que incluso se suspendió.

Volviendo al informe de Cabrera, se le pasa desapercibido otro hecho protuberante en relación con los agregados monetarios: el crecimiento del M3 no sólo refleja la política monetaria sino los flujos de capital. Cuando éstos llegan, el M3 se amplía vía la monetización de los dólares y los depósitos que surgen de su inversión en distintas actividades. Cuando hay salida de capital, el M3 se contrae. Las reservas internacionales dan la clave de la ampliación monetaria y del crédito, pero este último no es proporcional a la expansión monetaria, dado que una parte sustancial ha ido a financiar al gobierno. Cabrera afirma que le parece pecaminoso el mercado de TES, pero si no fuera por eso el gobierno hubiera tenido que financiarse afuera, o mejor todavía no gastar.

Cabrera parece defender la teoría de que la oferta monetaria es independiente de su demanda, que es una línea horizontal, que los precios están en el eje vertical y no se mueven con la expansión monetaria. Cabrera muestra que se expandió mucho la oferta monetaria en los años posteriores a la crisis y no hubo inflación. *Ergo*, ¡el monetarismo está equivocado! por supuesto que no hubo inflación, pero la razón es que aún estamos lejos del producto potencial y no nos hemos apresurado a subir las tasas de interés. No obstante, ya hay varios subsectores que presentan evidencia de alzas de precios. Cuando haya más actividades que presenten precios saltarines hay que subir la tasa de interés. Yo creo que la economía se va a acelerar y podría crecer al 5% o 6%. En ese momento será necesario apretar la política monetaria y buscar un crecimiento no inflacionario. Buscamos un crecimiento de largo plazo sostenible, sin burbujas, ni una expansión monetaria excesiva que después explote de distintas maneras.

Pesan mucho las expectativas de los ciudadanos: si desconfían de la moneda colombiana se pasaran al dólar, lo cual es una de las razones para no prestarle dinero al gobierno, porque termina siendo un pésimo incentivo. Son las señales dejadas por las propuestas de algunos políticos que dicen que se puede aumentar el gasto público porque es gratis o que el Banco le regale las reservas al gobierno. Cabrera es más serio y dice: “préstele al 1% anual”, que también se puede manipular. Él quiere que la tasa de mercado sea mucho menor a la que los agentes del país dicen que sea, y que el gobierno debe manipularla. Así, todos los sueños del gobierno podrían realizarse. En realidad lo que hace es aumentar la desconfianza, porque la

gente sabrá que hay una expansión monetaria que se canaliza a través del gasto público, se viciará la moneda y elevará la inflación. Como decía Abraham Lincoln: no se puede engañar a todo el mundo, todo el tiempo.

El empleo fue golpeado duramente por la crisis. La desinflación aumentó los salarios reales, sobre todo el mínimo, con metas de inflación de 15% y 18% el año anterior, los salarios crecieron entre 18% y 20 % mientras la inflación terminó en el 9%. Así, los salarios reales en el 99 se elevaron entre 8% y 9% y el desempleo se fue al 20%. En Ecuador, por contraste, la inflación del 100% desbastó los salarios reales y el desempleo se fue al 16%. Allá se destruyó menos empleo, porque se movieron los salarios reales en la dirección de la reducción de la demanda por trabajo. Hagamos ahora un contrafactual: si en Colombia se hubieran seguido las directrices de Cabrera, tendríamos una inflación al 100%, habríamos reducido el poder adquisitivo de los salarios, el desempleo habría subido solamente al 15%, estaríamos dolarizados y no tendríamos problema inflacionario ni banco central que molestara. Ese fue el atajo que tomó Ecuador para salir del lío de la inestabilidad de precios, para recuperar la confianza de los ciudadanos; adoptaron el dólar dado que habían emitido excesiva, y destructivamente, su moneda.

La ligera reactivación del 2000 no continuó porque en el 2001 hubo una recesión en Estados Unidos. La reactivación se ha venido acelerando lentamente. Cabrera dice que el canal de crédito estaba obstruido, lo cual es cierto, pero él también mostró una cartera hipotecaria en que responde a una cultura de no pago. Muchos deudores se reventaron, no todos, el 75% no se reventó y siguió pagando sus deudas cumplidamente. Las Cortes extendieron la doctrina que el derecho a la vivienda digna significaba que las hipotecas no tenían que pagarse, que el gobierno debía compensar a todos los afectados. Pasados cinco años de la crisis y todos los deudores relativamente recuperados y el único sector donde la cartera morosa continúa en niveles del 23%, significa que hay cosas más urgentes en las cuales gastar, y los jueces tienen la directriz que deben juzgar con sesgo a favor de los deudores.

Otro aspecto que no está en el análisis del CID es la relación entre la tasa de interés y la inflación básica. Para el Banco, hay tres medidas de inflación básica con las cuales se hace la política monetaria, una de ellas es la inflación causada por la devaluación. Evidentemente no nos gusta que la devaluación sea excesiva, eso no le conviene a la mayoría del país ni a todos los consumidores, solamente a los que exportan. Nosotros tenemos el mandato constitucional y el sistema de inflación objetivo, según el cual cuando la inflación esta disparada y tiene que ver con una tasa de cambio influenciada por expectativas equivocadas, hay que revertir esa situación.

### 3. La devaluación permanente

El informe del CID dice que el Banco de la República tiene un sesgo hacia la revaluación y no actúa de la misma manera que cuando hay devaluación. Entre diciembre de 2003 y agosto de 2004 el Banco adquirió US\$ 1.400 millones en reservas. En la coyuntura devaluatoria vendió sólo US\$ 400 millones. Así que las cifras informan otra cosa. Pero, además, la revaluación actual es causada por factores reales, no por rumores ni por expectativas desenfocadas e irracionales como las que generaron la anterior devaluación. Como la inflación no les importa, los autores proponen la devaluación permanente, para lo cual el Banco tendría que comprar reservas, para entregárselas al gobierno, para que éste pueda gastar más y mejor a la cómoda tasa de interés del 1%.

Emitir para los exportadores tiene un costo que paga casi toda la población bajo la forma de impuesto inflacionario. Cabrera llegó con una solución ingeniosa, él dice: “démosle a los exportadores y castigemos al sistema financiero que ha sido malo”, aumentando el encaje que resultarían pagando todos los deudores. Él parece Dios, redistribuye el ingreso entre distintos sectores. Nosotros quisiéramos que todos tuvieran las mismas oportunidades y el sistema fuera relativamente justo. Quitarle al sistema financiero, subir el encaje, castigar a los deudores y trasladar ese dinero a los exportadores no es función de la autoridad monetaria sino del Congreso. El Banco tiene que considerar todos los intereses del país y tratar de buscar un término medio. Tenemos una tradición corporativa donde los gremios apoyados por el ejecutivo se reparten costos y beneficios, sin importar lo que pague la ciudadanía por ese tipo de soluciones. Yo creía que esa tradición se estaba debilitando, pero parece que no.

El Banco busca cumplir sus dos objetivos y no puede abandonar la estabilidad de precios. Ha comprado US\$ 1.400 millones desde diciembre de 2003, incluso la expansión monetaria ha sido excesiva, lo que genera riesgos, y el CID quiere que se aumenten aún más. La revaluación surge de los fundamentos de la balanza de pago y de la política monetaria de Estados Unidos, con un dólar abundante que reduce su valor relativo frente al euro y al peso colombiano. Tampoco somos China. ¿Por qué no hacer lo mismo que China? preguntan los más ingeniosos. Pues porque ellos tienen tasa de cambio fija, baja inflación, gobierno socialista, control de cambios, de capitales, control de todo.

Tenemos términos de intercambios favorables. Hace mucho tiempo no se presentaban términos de intercambio tan favorables, con el petróleo proyectado a US\$ 34 y ahí está en US\$ 44,5; carbón en US\$ 38, lo estamos exportando a China; el níquel duplicó su precio; el café no está mal y el oro tampoco. Se valorizaron todas las materias primas. ¿Será posible que se devalúe la tasa de cambio cuando los térmi-

nos de intercambio son tan favorables, gracias a la demanda china y al auge de Estados Unidos? Hay expansión de la economía internacional, según el pronóstico para el año 2004, Estados Unidos con casi 5%, Japón bien, Latinoamérica bastante bien incluyendo a Venezuela y a Ecuador. Se espera una expansión muy fuerte del producto este año por la reactivación venezolana, teníamos US\$ 1.600 millones en exportaciones, bajamos a la mitad y los estamos recuperando. Los vecinos y Estados Unidos demandan exportaciones colombianas, el capital llega en mayor cantidad y baratura, los colombianos dejando de sacar la plata, todos constituyen presiones hacia la revaluación. Eso lo llamamos –los economistas– factores macroeconómicos fundamentales, que hacen muy difícil navegar contra el viento.

### Precios de las materias primas que exporta Colombia

	2002	2003	Proyección 2004 (anterior)	Proyección 2004 (actual)
Petróleo WTI (US\$ /barril)	24,2	29	31,2	34,14
Carbón (US\$ /Tm)	30,8	28,1	31,6	38,28
Níquel (US\$ /libra)	1,1	1,4	1,9	1,94
Café (centavos US\$ /libra)	0,7	0,7	0,7	0,79
Oro (US\$ /onza)	310,2	362,5	423,8	393,5

Hay mejora en el riesgo país percibido. Esto no tiene que ver con que estemos bien o mal fiscalmente. Tiene que ver con los gigantescos déficit fiscal (5%) y en cuenta corriente (5%) de Estados Unidos. El líder está enfermo y los otros países se ven menos enfermos. Ello significa que el acceso del capital del gobierno es relativamente barato todavía. La reducción del riesgo región tiene que ver con Estados Unidos y el descontrol del medio oriente. El precio del petróleo aumentó con Irak. ¿Cómo será si Arabia Saudita se desestabiliza? Esto tiene un impacto recesivo en el mundo y hace prever que las políticas expansivas van a persistir. Además de todos esos factores objetivos, hay una mejora en la percepción de seguridad y prosperidad en Colombia, la revaluación aumenta las repatriaciones de capital y la inversión extranjera, particularmente en petróleo. Pero además la economía mundial está creciendo fuertemente y demanda exportaciones colombianas, y la bonanza petrolera toca a nuestros dos vecinos, Venezuela y Ecuador, que aumentan su demanda por bienes colombianos.

Cabrera afirma que la política cambiaria está equivocada porque genera volatilidad. ¿Qué tal la volatilidad del dólar frente al euro? Hace año y medio el euro estaba a US\$ 0,86; llegó a US\$ 1,30 y hoy está en US\$ 1,24. Un sistema mundial basado en tasa de cambio flotante no puede ser estable. Sin embargo, hay que agradecer que la volatilidad de la tasa de cambio implica estabilidad en la tasa de interés, lo que

facilita los objetivos de la política monetaria, la hace más predecible, no hay sobresaltos y genera expectativas entre los agentes de lo que va a hacer el Banco. Siempre se ha sabido que las tasas de interés que influye el Banco tienen efecto limitado sobre las otras tasas de la economía, menos aún sobre las tasas de cambio. Quizás lo más importante ahora sea que se canalizan las expectativas de los agentes de varios mercados importantes, y las empresas grandes están pendientes de las señales que envía el banco central, con lo cual se ha civilizado el sistema de la política monetaria y se ha mejorado mucho la información contenida en el sistema de precios, incluyendo el precio del dinero y el de la divisa.

### Evolución de los pronósticos de crecimiento

	Observado	6 de julio de 2004		5 de abril de 2004	
	2003	2004	2005	2004	2005
<i>Países desarrollados</i>					
Estados Unidos	3,1	4,7	3,8	4,6	3,7
Zona del Euro	0,5	1,6	2,4	1,8	2,5
Japón	2,3	4,1	1,8	2,8	1,6
<i>América Latina</i>					
Argentina	8,7	7,5	4,0	6,7	4,1
Brasil	-0,2	3,4	3,4	3,4	3,6
Chile	3,3	5,0	5,0	4,7	5,1
México	1,3	3,8	3,6	3,2	3,6
Perú	4,0	4,2	4,1	3,9	3,8
Ecuador	2,8	4,9	3,9	4,7	3,8
Venezuela	-9,2	8,6	4,1	7,1	4,2
Colombia	3,7	4,0	4,0	3,7	3,8

Fuente: Datastream.

En el informe del CID se echa de menos el control de cambios que se mantuvo entre los años 1967 y 1992, el cual no impidió varios incidentes revaloratorios muy agudos y prolongados, pero tuvo además un costo enorme en ese entonces. El Banco siempre tenía pérdidas por efecto de la expansión producida por la compra de divisas. Todas las divisas tenía que comprarlas, y lo que hacía era reprimir el sistema financiero por medio de un encaje promedio del 40%, mientras que las pérdidas del Banco Central se originaban porque tenía que esterilizar las expansiones producidas por las compras de reservas internacionales por medio de títulos propios llamados, en su momento, Títulos de Participación. El sistema tenía sus cosas buenas y también sus problemas muy serios, por lo cual se abandonó en favor de unas bandas inclinadas, deslizantes. Finalmente, también ese sistema hizo crisis y hubo que cambiarlo por la flotación libre del peso.

Otra conjetura del informe del CID es que el nivel de reservas es excesivo. Ellos desean prestarlas al Gobierno y darle un aire. La pregunta es ¿vender las reservas o regalarlas? El Banco Central está dispuesto a venderlas, son patrimonio de la nación, y la Constitución prohíbe hacerle un préstamo directo al Gobierno. Los agentes lo considerarían como el inicio de un gran asalto al poder adquisitivo de la moneda, pero puede resultar inflacionario y agravar el desequilibrio fiscal. Es un incentivo para gastar más porque es gratis, y aumenta el grado de irresponsabilidad fiscal de cualquier gobierno. En vez de pagar el servicio de la deuda así reducida, el Gobierno podría aumentar su gasto proporcionalmente, y el Banco Central tendría entonces que contraer el crédito del sector privado o permitir que la inflación se eleve.

Al parecer, Cabrera tiene la aspiración de volver a los préstamos forzosos, que fue una tradición del siglo XIX colombiano, con una tasa de interés conveniente al gobierno, dictada por el funcionario de turno. Así, el gobierno actuaría como un monopsonio frente al monopolio constituido por el sector financiero, que es así definido por Cabrera –quien debiera conocer mejor el sistema–. Nadie serio cree que el precio de la deuda colombiana es resultado de un monopolio. Ese precio depende de muchos factores: el nivel del déficit fiscal, la deuda sobre el producto, lo que digan los calificadores de riesgo de los países, el precio que tiene la deuda en los mercados internacionales, etc. Calculen la ecuación y les dará que la tasa internacional más las expectativas de devaluación equivalen a la tasa interna de los TES. La tasa de los TES es alta porque el Gobierno tiene un déficit grande y una deuda explosiva, el riesgo soberano no es cero, por eso la tasa de interés es de 13,5% o 14% para la deuda a diez años. Podría suceder que el Gobierno no lo pague y ¿que hace el tenedor? Él corre el riesgo y gana buen dinero por ello. La tasa de interés contiene un elemento de riesgo, y me sorprende que no se reconozca y se quiera anular voluntariosamente.

Casi la mitad de la deuda del Gobierno esta en pesos, otorgándole más soberanía al país gracias a que está basada en operaciones voluntarias que ahora Cabrera pretende cambiar por un sistema de precios administrados. Con la reducción de la inflación se les dio precio de mediano plazo a los activos financieros. Con tasas de inflación del 20%, no habría mercado de deuda pública ni de capitales. Uno de los grandes beneficios de haber reducido la inflación fue la fuerte expansión del mercado de capitales, espacio que ahora está ocupado por el Gobierno.

Imagínense que el Gobierno no tuviera déficit; entonces, no tendría que recurrir al mercado financiero, y el sector productivo se apalancaría en ese mercado, con lo que se podría financiar la inversión privada en general, una industria pesada, los ferrocarriles, los aeropuertos, etc. Ese potencial existe, y se escuchan éstas lamentables propuestas para frenarlo y marchitarlo. Si se introducen precios inventados

por los funcionarios, seguramente que se atrofiará ese mercado. Volver a tener inflación de dos dígitos, como resultaría de expansiones monetarias excesivas y de devaluaciones permanentes, seguro que liquidaría ese incipiente mercado de capital.

#### **4 Conclusiones**

La moral no es un buen sustituto del análisis riguroso, la sostenibilidad macroeconómica se evaporaría con los desequilibrios que pueden surgir de sus propuestas.

El informe del CID tiene un sesgo generado por el bajo peso que le otorga a la estabilidad de precios, por ello no le presta atención al nivel de producto, ni a las expectativas de los agentes ni a los flujos de capital. Es un mundo confortable para emitir juicios de valor, pero inexistente.

La oferta monetaria no es una línea recta que afecta el nivel de precios, a veces de manera demoledora. Los agentes no son tontos, y saben cuando las autoridades van a asaltar sus bolsillos.

Pretender una devaluación real, permanente y creciente que beneficie la moneda y el país es simplificar demasiado el problema, presentando una urgencia, con tal de que otros sectores le hagan un traslado de excedentes a un sector determinado. Hay que trabajar con productividad, buenos diseños de los productos, conquistando nichos de mercado, con buenas ofertas y buena cantidad, con oportunidad de llegada, etc. Hay demasiados elementos para competir internacionalmente, pues no sólo de tasa de cambio viven los exportadores. Importa mucho el crecimiento de la demanda por los productos colombianos de los países con que intercambiamos.

No se puede atrofiar el mercado de capitales poniendo la tasa de interés que más le convenga al Gobierno. Quizás si no existiera este mercado de capitales, el déficit del gobierno colombiano sería menor, porque tuvo ésta facilidad para financiar un nivel de gasto bastante grande. El Gobierno es responsable acerca del gasto y los ingresos tributarios del país. Lo responsable, en últimas, es tener el gasto público que los contribuyentes estén dispuestos a financiar.

## **Comentario. Abdón Espinosa Valderrama**

En este trabajo no hay confesionalismo, ni prejujuamiento. Al contrario, se trata de hallar y revisar la verdad de las cosas tal como son, y no como se quisiera que fueran. Acostumbrados, en la última época, a los dogmas de diversa naturaleza, concretamente en lo económico, encuentro en este trabajo un aire refrescante y muchas luces destinadas a alumbrar el panorama de Colombia y su inmediato porvenir.

Una de las cosas que más me impresiona es que en Colombia todos los males se enconan y se perpetúan. Aquí la revaluación es recurrente, mal necesario; el desempleo constante, mal necesario; la secesión larga y penosa, también mal necesario. Con la teoría del mal necesario se han disculpado todas las aflicciones de la última época.

Cuando el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos llegó a US\$ 5.000 millones y se hizo insostenible, se nos dijo que era menester enfriar la economía para salvar al país de una posible quiebra y para garantizar el pago de las obligaciones contraídas con los acreedores. Ese desequilibrio de la balanza de pagos fue ocasionado por la apertura hacia adentro y reforzado con la revaluación, sobre la base de que el tipo de cambio debía ser el ancla de la economía moderna.

Yo no puedo ser culpado de cultor de la inflación. Mientras me correspondió ejercer el gobierno, no hice sino combatirla. Logramos bajarla del 18% al 7% en 1967, y del 40% al 14% en 1977. Hemos predicado la vitalidad del desarrollo y de la actividad económica, recogiendo el consejo del doctor Ludwig Erhard, el autor de la reconstrucción alemana, de larga trayectoria de servicio a su patria, quien predicó la necesidad de la estabilidad monetaria y la expansión económica, simultáneamente. Con el sacrificio del crecimiento y el desarrollo en Colombia, entramos en trance de ajuste crónico y perspectiva de pauperización, otro mal no recurrente, sino permanente y progresivo.

La terapéutica de la penitencia, de ajustar el cinturón, no era del gusto del Doctor Erhard, quien decía que jamás la aplicaría en Alemania por la sencilla razón de que no podía imponerle más aflicciones a un pueblo que había vivido, por varios años, de fresas de los bosques. Fue así como él quiso la expansión económica y la logró.

Nosotros también conseguimos el desarrollo en el año 1967 poniéndolo al ritmo de 6,5% anual con una inflación de 7%. Diez años después, en una emergencia inflacionaria originada en la bonanza cafetera, volvimos a hacerlo. No reprimimos toda la economía. Lo hicimos selectivamente atacando las fuentes de la inflación y los factores que generaban riesgo, difiriendo un porcentaje del ingreso de los cafeteros. Gracias a esa política, selectiva en varios aspectos, subimos el crecimiento al 8% y bajamos espectacularmente la inflación, sin parar el país y sin defraudarle su esperanza. Una de las cosas más graves de la reciente etapa recesiva fue haber perdido este precioso bien. “Pan, salud y esperanza” decía Jesucristo y al país se le privó de pan, salud, y esperanza con los golpes inferidos a la demanda y al empleo.

He leído hasta la última página de este Informe muy a conciencia, y debo decir que me entusiasmó en todas sus facetas: fiscal, monetaria, cambiaria, de pobreza, etc. En todos esos campos ofrece soluciones concretas, caminos propicios para recorrer, no caminos de aventura.

Admiro mucho, pero no comparto, la disciplina que se han impuesto los señores miembros de la Junta Directiva del Banco de la República y el espíritu combativo del Doctor Salomón Kalmanovitz. Lo ha demostrado aquí, escogiendo como cabeza de turco a nuestro amigo Mauricio Cabrera, sin que él pudiera contestar, por cortesía elemental con el orador de turno.

También debo formular la crítica de que la política macroeconómica ha sido despedazada, ha sido segmentada, ha sido dividida, amputándole uno de los objetivos fundamentales: el crecimiento permanente del empleo. El doctor Salomón preguntaba cómo es posible que aquí quieran devaluación permanente y expansión monetaria permanente. Él olvida que la pauperización ha sido permanente, que el desempleo también y que los objetivos sociales son los que se están pretermitiendo en esta política macroeconómica.

Recuerdo que el profesor Stiglitz, premio Nobel de Economía, afirma que hay tres objetivos fundamentales de la política macroeconómica: pleno empleo, baja inflación y rápido crecimiento. Lo pregona en su texto de economía, el cual –me imagino– tiene algún mérito. A nosotros nos suelen llamar dinosaurios, anticuados, anclados en viejas realidades. Sin embargo, el profesor Stiglitz, que por algo ganó el Premio Nobel, nos ha asistido con su conocimiento, experiencia y consejos, dándonos la razón en las tesis expuestas a lo largo de los años.

Yo me pregunto si es posible hacer la paz en un país con 29 millones de pobres y 10 millones de compatriotas indigentes que se acuestan todas las noches con hambre. Pregunto –colocándome la mano en el corazón– si creen viable que la gente se tranquilice cuando no puede atender a sus niños ni con escuelas, ni con el pan dia-

rio, ni con la salud, ni con los bienes esenciales de esta civilización contagiosa y consumista. Tal, uno de los fundamentos del desasosiego público y el desorden social. Porque existe un conflicto social, las políticas económicas no pueden ser ajenas al propósito fundamental de atenderlo y de resolver sus problemas. No es entonces que la economía no resulte viable, sino que los países corran el riesgo de dejar de ser viables. Colombia debe tener la posibilidad de desarrollarse, de satisfacer las necesidades básicas de su población, (salud, educación, pan, vivienda y abrigo).

A mí me impresiona el análisis que se hace aquí. No sólo de la pobreza, sino de la política monetaria procíclica. La de la década de los noventa fue una política recesiva, deliberadamente recesiva, llamada a disminuir la capacidad de compra del pueblo colombiano a fin de impedir que se presionara la balanza de pagos. Por ello, el desempleo. No se me olvida haber visto escrito, y proclamado por todas partes, que el desempleo era mal necesario. Se repetía a diario para convencernos de su fatalidad. El costo social de la política adoptada con la finalidad teórica de salvar al país y sacar adelante su economía fue el desempleo. Costo gigantesco porque promovió el narcotráfico, los cultivos de coca y heroína y todo tipo de violencia, además de la miseria.

Me refería el señor Obispo de Barrancabermeja que su mayor preocupación de pastor de almas era ver la triste suerte de los niños, a quienes había dado su primera comunión y confirmado en su bautizo, con dos solas opciones al terminar el bachillerato: guerrilla o paramilitarismo, sin nada de empleos civiles. ¿Puede válidamente haber una política económica que cree la situación dramática mencionada, sin esperanza distinta de la guerra? Si se quiere que haya paz social y convivencia democrática, a la economía hay que ponerle corazón y resolver los problemas fundamentales. Sustento de dicha convivencia es el ingreso mínimo vital de la gente.

Cuando finalizó la guerra mundial, la preocupación era qué iba a ocurrir con las masas desocupadas de los ejércitos de todo el mundo. Se temía a una situación caótica, susceptible de revolucionar y dar vuelco total a las economías. La solución fue el pleno empleo. Dos años antes de terminar la guerra, ya había programas de este género en Inglaterra (el del señor Beveridge), mientras Roosevelt y sus colaboradores hacían lo mismo en Estados Unidos: política keynesiana por cuenta e iniciativa propias.

Saludo con mucha alegría que aquí se esté haciendo política keynesiana, aun cuando sin saberlo ni reconocerlo, pues ya el doctor Kalmanovitz declaró que no era economía de esta índole. Sin embargo, han sido fórmulas keynesianas las que se han venido aplicando en el último tiempo, con políticas monetaria y fiscal expansi-

vas, merced de las cuales se ha logrado una recuperación todavía muy modesta de la economía colombiana.

Pregunto por qué se han emitido masivamente \$ 6 billones en tres años. Cuando un candidato presidencial hizo la propuesta de que se emitiera \$ 5 billones, de manejo muy restringido y orientado esencialmente a la generación de empleo, se armó enorme escándalo. No obstante, se emitieron \$ 6 billones en tres años, según se demuestra en este documento en cuya veracidad creo y en cuyas sus cifras confío. Documento para mí respetable y admirable. Yo le prestaría más atención a sus recomendaciones con el objeto de meditar en las medidas que se están aplicando y en las que se deben aplicar, reforzando la política monetaria activa y la política fiscal para que no vayan a ser imprudentemente restrictivas, como se ha pretendido.

Pienso que no estamos en un nivel de desarrollo satisfactorio. Ni mucho menos con el anunciado 3,75% de crecimiento económico para este año, mientras en Estados Unidos oscilan entre 4% y 5%, si no acaba enfriándose su economía, conforme ha venido ocurriendo estos días.

Sabemos que el empleo no es subproducto necesario del crecimiento económico, pero el crecimiento económico es indispensable para que haya bienestar social y puestos de trabajo suficientes. A lo que no me resigno es a que se les haya expropiado a una gran masa de colombianos su único activo: su fuerza laboral. Aquí se arman escándalos tremendos por el presumible temor de que pudiera haber expropiación sin indemnización. Los organismos internacionales son supremamente celosos en exigir normas jurídicas que garanticen esa indemnización. Sin embargo, en el único caso en que no hay compensación es en esa especie de expropiación de la fuerza laboral de 10 millones de compatriotas, eso no es justo ni normal.

¿Puede acaso la política monetaria ponerse al servicio de una orientación de semejante naturaleza y la política fiscal proclamar que es preciso mantener un determinado superávit porque de lo contrario el país se revienta y se va a pique? En este plano tengo alguna autoridad moral. En los cerca de cinco años que dirigí el Ministerio de Hacienda tuve superávit anual, hice un manejo extraordinariamente riguroso de las finanzas públicas y no escatimé los recursos que necesitaba el país para su crecimiento en servicios públicos y obras de infraestructura.

La verdad es que cuanto existe de infraestructura en el país fue construido por el Estado. Antes de 1930 habían fracasado las concesiones de los ferrocarriles y se habían convertido en fuente de corrupción y tejemaneje internacional especulativo. Llegado el año 1930, el Estado asumió la construcción de vías de transporte, acueductos, hospitales y plantas de energía eléctrica. Al cabo de los años, se entregó una red vial, energética y hospitalaria en parte a la altura de un país desarrollado. Se

integró el mercado nacional, y se trató de que la integración andina y sudamericana se expresara, ante todo, en integración física. Hacia allá marchábamos cuando vino la crisis de fe en la capacidad del Estado para trabajar y rendir frutos, para orientar y promover el desarrollo. Ahora no veo que el país se esté desarrollando vial o energéticamente con la celeridad con que se construyó esa red múltiple, sin contar la ferroviaria entre Bogotá y Santa Marta que la desidia inutilizó.

Finalmente, quiero dar testimonio de admiración y gratitud al CID, a la Facultad de Ciencias Económicas y a la Universidad Nacional de Colombia por este trabajo que restituye al análisis económico su objetividad, su libertad de pensamiento y su ausencia de toda clase de confesionalismos.



## **Clausura. Decano Luis Ignacio Aguilar\***

La presentación del CID de los resultados del trabajo de investigación sobre la situación macroeconómica colombiana permite sacar algunas conclusiones que quisiera exponer.

### **La preocupación expresa por el bienestar de la sociedad**

La economía, como ciencia social, no debe perder de vista su propósito, tanto en el análisis científico como en la oferta de alternativas de política. Estas últimas han sido, en su mayoría, las preocupaciones del trabajo cuyo resumen y comentarios nos han sido presentados hoy.

El hecho de privilegiar un determinado enfoque impone la obligación de valorar las consecuencias de cualquier tipo de intervención política. Esto es más exigente cuando aparecen visiones diferentes, o críticas, de la ortodoxia económica reciente, como es el caso del trabajo del CID.

La solidez en la argumentación, la utilización pertinente de los datos y de la información disponible y el uso estricto del método económico es un aporte definitivo en el debate público cuando el objetivo final es el bienestar de los ciudadanos.

### **El énfasis en los postulados keynesianos**

Recurrir al aporte más importante de Keynes que es la concepción del tiempo en el análisis económico, en particular el sentido del futuro incierto y la imposibilidad de revertir las decisiones tomadas, es un aporte importante del trabajo del CID. La valoración del gasto en una economía monetaria permite postular el crecimiento de la economía porque garantiza la demanda efectiva. Por las características de las decisiones irreversibles y de la incertidumbre de las expectativas, un aumento del ahorro –público o privado– no aumenta necesariamente la inversión, ni una decisión de reducir el consumo presente, se traduce por obligación en un consumo futuro. El aseguramiento del gasto presente, por el contrario, aumenta la demanda

---

\* Decano de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

con las consecuencias en los efectos multiplicadores sobre el producto que han sido lo suficientemente estudiados y que los profesores de macroeconomía enseñan en sus cursos.

Como toda decisión económica, el análisis de la relación costo/beneficio debe estar siempre presente. La preocupación por la demanda efectiva y el uso de instrumentos que la garanticen, tanto con la política monetaria como con la fiscal, supone la asunción de costos de oportunidad. La reducción del desempleo puede conducir a presionar la inflación. Condiciones más favorables para la inversión, con reducciones de tasas de interés o con planes de inversión pública, pueden tener sus costos por el lado de los precios o del tipo de cambio.

Otro de los aportes del trabajo del CID es el de presentar al debate público de especialistas y de los que no lo son, las dificultades y ventajas de las políticas económicas, y la crítica a las autoridades económicas cuando sólo se mira un aspecto de las consecuencias de las diferentes políticas utilizadas.

### **Las relaciones entre el corto y el largo plazos**

En el trabajo del CID, éstas se encuentran en una fase de búsqueda inicial que bien vale la pena continuar en el trabajo investigativo. En la disciplina económica casi se ha optado por acercarse a las variables y políticas económicas para estudiar sus repercusiones en el corto plazo, o construir modelos para entender su comportamiento en el largo plazo. En el trabajo presentado hoy, se ha mirado la evolución de la economía colombiana, se ha contextualizado el sentido de los planes de desarrollo, los efectos de las políticas tomadas con años de anticipación para explicar los auges y las depresiones posteriores, al tiempo que se analiza la responsabilidad de las políticas recientes para medir su impacto en el futuro.

En este campo de los vínculos entre el corto y el largo plazo se encuentra la preocupación central del trabajo que es la explicación de las políticas distributivas. La opción en el análisis y la promoción de acciones que lleven a una mejor distribución del ingreso necesariamente plantea tanto el tema del crecimiento y de los planes de desarrollo como de los incentivos del corto plazo que garanticen una senda de crecimiento igualitaria.

Como un aporte universitario, este campo es propicio para la integración de diferentes visiones dentro y fuera de la disciplina económica. Se pueden citar aquí los temas institucionales y los acercamientos de los historiadores.

## **Un tema particular: la política fiscal**

Hace pocos meses existía una obsesión sobre la deuda pública. Muchos analistas proponían una reducción del gasto, algunos de ellos no discriminaban entre los diversos tipos de gastos, aunque atentaran contra la formación de capital humano. De forma complementaria, el diseño y la puesta en marcha de reformas tributarias, por el mecanismo más ágil para el recaudo, que es el impuesto al valor agregado, formó parte de la receta tradicional. Se debe reconocer que otras voces plantearon el tema de la responsabilidad fiscal en el mediano plazo, en donde el consenso entre los principales responsables de la deuda era importante.

El tema de la deuda no es ahora el centro de la discusión, por las razones que se presentan en el trabajo del CID. Las tasas de interés internacionales han aliviado la presión sobre su costo, la revaluación del peso frente al dólar ha frenado el crecimiento de los saldos de la deuda y, sobre todo, el crecimiento del producto ha disminuido la participación de la deuda pública en el PIB. Esto no quiere decir que el peligro del crecimiento del déficit primario haya desaparecido. Dos de las causas que favorecieron el comportamiento de la deuda tomarán impulso: las tasas de interés crecerán y la revaluación no se puede mantener. El presupuesto público que se empieza a debatir en el Congreso, por lo demás, supone un crecimiento importante del gasto público, cuya financiación, de nuevo, dependerá de reformas tributarias para este año fiscal, también de la liquidación de activos del Estado para utilizarlos como un gasto corriente y la reducción de algunos renglones del gasto.

El aporte del trabajo del CID en este campo se dirige a pensar en soluciones estructurales que eviten que el país se enfrente todos los años al mismo problema. Desde el punto de vista de los ingresos se debe pensar en reformas que garanticen, en el largo plazo, la sostenibilidad de la política fiscal. Se proponen alternativas de pagos de deuda para reducir tanto el saldo de la deuda como la presión sobre los intereses. Desde el punto de vista del gasto, se llama la atención para utilizar la herramienta de la política fiscal en sectores que dinamicen el crecimiento. Es evidente que las propuestas tienen una relación directa con una visión de la sociedad y con una toma de posición política frente a la redistribución del ingreso y al bienestar de la población.

## **El trabajo en equipo**

En último lugar quisiera destacar el trabajo en equipo de los investigadores que hicieron posible el trabajo que se ha presentado hoy. Algunos de los temas tratados, como se ha visto, están expuestos a la crítica. El grupo de investigadores tiene

la responsabilidad, tanto de exponer sus puntos de vista y la de continuar en el análisis, sin perder de vista los objetivos, orientados hacia el bienestar, y la solidez teórica en la presentación de las propuestas. El reto universitario es participar con argumentos en el debate económico.

Quiero agradecer, en nombre de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, de su Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) a la Contraloría General de la República, en particular al Doctor Antonio Hernández Gamarra, por la financiación del estudio que hoy se ha presentado y que esperamos cumpla el objetivo de ofrecer herramientas para el análisis y el debate público de las políticas económicas. Un agradecimiento al Señor Rector de la Universidad, Profesor Marco Palacios, por sus aportes en la presentación del trabajo. Gracias a los comentaristas, Profesor Salomón Kalmanovitz y Doctor Abdón Espinosa, por sus análisis y críticas. Gracias, finalmente, a todos ustedes que nos acompañaron en el día de hoy.

## **Bibliografía**

- BALDION Edgar. 2001. *Impacto social de la crisis. Diferenciales urbano-rural*, Boletín 31, Sisd, dic., DNP, Bogotá.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. 2002. “Las remesas de trabajadores en Colombia”, *Reportes del Emisor*, 38, jul.
- , 2004a. *Análisis del nivel adecuado de reservas internacionales*, Bogotá.
- , 2004b. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, marzo, Bogotá.
- , 2004c. *Boletín de deuda*, No. 9, marzo.
- BEN BASSAT Avraham., GOTTLIEB Daniel. 1992. “Optimal International Reserves and Sovereign Risk”, *Journal of International Economics*, 33: 345-362.
- BENTHAM Jeremy. 1801. “De la balanza comercial”, en STARK William. 1952, ed. *Escritos económicos. Jeremy Bentham*, FCE, México, 1965, pp. 227-254.
- BHAGWATI Jagdish (Ed). 1972. *La economía y el orden mundial en el año 2000*, Siglo XXI, México, 1973.
- BILL Martin., ROWTHORN Robert. 2004. *Will Stability Last?*, disponible en la dirección: [www.ubs/e/globalam/uk/institutional/research.html](http://www.ubs/e/globalam/uk/institutional/research.html).
- BLINDER Alan. 1998. *Central Banking in Theory and Practice*, MIT Press, Cambridge.
- CABRERA Mauricio., GONZÁLEZ Jorge I. 2000. “El desmanejo de la deuda pública interna”, *Economía Colombiana y Coyuntura Política*, 281: 5-13.
- CARRASQUILLA Alberto. 1994. *Consideraciones sobre el manejo de las reservas internacionales*, Banco de la República, Bogotá, mimeo.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID), 2003. *Bien-estar y macroeconomía. Informe de coyuntura*, CID, Universidad Nacional de Colombia, CGR, Bogotá.
- CHENERY Hollis., ROBINSON S., SYRQUIN Moshe. 1986. *Industrialization and Growth. A Comparative Study*, Oxford University Press, New York.
- CHENERY Hollis., SYRQUIN Moshe. 1975. *Patterns of Development 1950-1970*, Oxford for the World Bank, New York.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL), 2003. *Globalización y Desarrollo*, Alfaomega, Bogotá.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORRO (CECA). 2003. *Estudio sobre las remesas enviadas por los emigrantes latinoamericanos a sus países de origen*, Madrid, mimeo.
- CONFIS. 2002. *Plan financiero 2003*, diciembre 2003, Confis, Bogotá, mimeo.

- , 2003. *Cierre fiscal 2003*, Doc. 002/04, marzo de 2004, Confis, Bogotá.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (CGR). 2004. *Evaluación de la política social 2003*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- CORRERA Rafael. 2002. "Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad", *Revista de la CEPAL*, 78.
- DAVIDSON Paul. 1978. *Money and the Real World*, MacMillan, New York.
- DÍAZ-ALEJANDRO Carlos. 1972. "América Latina hacia el año 2000", en BHAGWATI Jagdish (Ed.), *La economía y el orden mundial en el año 2000*, Siglo XXI, México, 1973.
- EMBAJADA DE COLOMBIA EN MADRID. 2002. *Análisis y diagnóstico de la situación de la colonia colombiana en España*, Madrid, mimeo.
- ESLAVA Marcela et al. 2004. *The Effect of Structural Reforms on Productivity and Profitability Enhancing Reallocation: Evidence from Colombia*, Working Paper, 10367, mar., National Bureau of Economic Research, Washington DC.
- FRIEDMAN Milton. 1976. "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment", *Journal of Political Economy*, vol. 85, 3, jun., 1977, pp. 451-472. Reproducido como "Lectura nobel: inflación y desempleo", en *Los premios nobel de economía 1969-1977*, FCE, México, 1978, pp. 313-341.
- GAVIRIA Alejandro. 2004. *Visa USA: fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos*, Documento CEDE, Bogotá.
- GONZÁLEZ César. 2003. *Remesas en Colombia: desarrollo y marco legal*, OIM, Bogotá, mimeo.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO (GRECO). 2002. *El crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, FCE, México.
- HIRSCHMAN Albert. 1994. "Social Conflicts as Pillars of Democratic Market Society", *Political Theory*, 22(2): 203-218.
- HOBSBAWM Erik. 1995. *Historia del siglo XX*, Grijalbo, Barcelona.
- HOMMES Rudolf. 1998. "La apertura y las reformas económicas", en *Nueva historia de Colombia*, vol. 8, Planeta, Bogotá.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). 2004. *Sending Money Home: Remittances to Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington DC.
- KEYNES John Maynard. 1936. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, FCE, México, 1976.
- KRUGMAN Paul. 1991. *Geography and Trade*, MIT Press, Cambridge.
- KUZNETS Simon. 1959. *Aspectos cuantitativos del desarrollo económico*, CEMLA, México.
- , 1963. "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: Distribution of Income by Size", *Economic Development and Cultural Change*, 11(2): 1-79.

- , 1971. "Nobel Lecture: Modern Economic Growth: Findings and Reflections", *American Economic Review*, 63(3), jun., 1973, pp. 247-258. Reproducido como "Lectura nobel: el crecimiento económico moderno: hallazgos y reflexiones", en *Los Premios Nobel de Economía 1969-1977*, FCE, México, 1978, pp. 111-131.
- , 1977. "Two Centuries of Economic Growth: Reflections on U.S. Experience", *American Economic Review*, 67(1): 1-14.
- LORA Eduardo. 1990. *Apertura y crecimiento. El reto de los noventa*, Tercer Mundo, Bogotá.
- , 2001. *Structural Reforms in Latin America: What Has Reformed and How to Measure It?*, Working Paper, 348, IDB, Washington DC.
- LOWELL B. L., DE LA GARZA Rodolfo. 2002. "A New Phase in the Story of Remittances", en *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Rowman & Littlefield, New York.
- MARSHALL Alfred. 1920. *Principles of Economics. An Introductory Volume*, 8<sup>th</sup> edition, Porcupine, London, 1994.
- MISIÓN DE EMPLEO. 1986. *El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas*, Informe final de la Misión Chenery, economía colombiana, separata 10, agosto-sep., Bogotá.
- NELL Edward. 1998. *The General Theory of Transformational Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OCAMPO José. 1989. "El desarrollo económico", en LORA Eduardo., OCAMPO José., 1989, coord. *Introducción a la macroeconomía colombiana*, Tercer Mundo, Bogotá.
- , 1992. "Reforma del estado y desarrollo económico y social en Colombia", *Análisis político*, 17: 5-40.
- , 1993. "La internalización de la economía colombiana", en URRUTIA M. (Ed.), 2003. *Colombia ante la economía mundial*, Tercer Mundo, Bogotá.
- , 2003. "Reformar las reformas", *Lecturas de Economía*, 58.
- , 2004. *Structural Dynamic and Economic Growth in Developing Countries*, Cepal, Santiago, mimeo.
- OLIVEROS Hugo., VARELA Carlos. 1994. "Consideraciones sobre el nivel óptimo de reservas internacionales", *Borradores Semanales de Economía*, 5, Banco de la República, Bogotá.
- OROZCO Manuel. 2002. "Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 44.
- PORTER Eduardo. 2004. "Good Times Roll on for Developing World, for Now", *New York Times*, feb. 17.
- POTERBA James. 1990. "Transmission of Volatility Between Stock Markets: Discussion", *Review of Financial Studies*, 3(1): 34-35.

- POTERBA James., SUMMERS Lawrence. 1986. "The Persistence of Volatility and Stock Market Fluctuations", *American Economic Review*, 76(5): 1142-1151.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2003. *El conflicto, callejón con salida. informe nacional de desarrollo humano para Colombia 2003*, PNUD, Bogotá.
- RODRIK Dani. 2003. *Growth Strategies*, Harvard University, Cambridge, mimeo.
- SALAMA Pierre. 2002. *Pauvreté: La Lutte contre les Deux "V", Volatilité et Vulnérabilité*, Paris 13, mimeo.
- SOLIMANO Andrés. 2003. *Workers' Remittances to the Andean Region: Mechanisms, Costs and Development Impact*, Documento de trabajo, CEPAL.
- STIGLITZ Joseph. 2003. "El rumbo de las reformas. hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, 80, agosto.
- SYRQUIN Moshe. 1987. "Crecimiento económico y cambio estructural en Colombia. Una comparación internacional", *Coyuntura Económica*.
- SYRQUIN Moshe. 1988. "Patterns of Structural Change", en CHENERY Hollis., SRINIVASAN T., ed. *Handbook of Development Economics*, v. 1, Elsevier, Amsterdam.
- SYRQUIN Moshe., TAYLOR John., WESTPHAL A. 1984. *Economic Structure and Performance*, Academic Press, New York.
- THIRLWALL A. P. 1980. "Rowthorn's Interpretation of Verdoorn's Law", *Economic Journal*, 90(358): 386-388.
- TOBIN James. 1966. "The Cruel Dilemma", en PHILLIPS Almarin., ed. *Price Issues in Theory, Practice, and Policy*, University of Pennsylvania Press, Pennsylvania, 1967. Reproducido en TOBIN James., 1975. *Essays in Economics. Consumption and Econometrics*, vol. 2, MIT Press, Cambridge, 1987, pp. 3-10.
- 1980. *Acumulación de activos y actividad económica*, Alianza, Madrid, 1986.
- 1993. "Price Flexibility and Output Stability: An Old Keynesian View", *Journal of Economic Perspectives*, 7(1): 45-65.
- TRIFFIN Robert. 1989. *Le Déséquilibre Monétaire Mondial*, Université Catholique de Louvain, Louvain la Neuve, mimeo.
- WALKER Jessie et al. 2002. *Turning the Brain Drain into a Brain Gain: A study of attitudes among Colombians living in the United States*, Columbia University, New York, mimeo.
- WALRAS Léon. 1926. *Elementos de economía pura (o Teoría de la Riqueza Social)*, Alianza, Madrid, 1987.
- WORLD BANK. 2003. *Global Development Finance*, World Bank, Washington DC.

## **Anexo. ¿Cómo se mide la pobreza?**

Los datos de pobreza e indigencia por ingresos presentados en este informe difieren sustancialmente de los entregados oficialmente por el DNP. La distancia entre los dos datos de Línea de Pobreza (LP) va desde un máximo de 66%, el nuestro, hasta un mínimo de 51%, el del DNP. En los últimos meses aparecieron otros estudios con información próxima a la nuestra, entre ellos la presentación de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el Dane<sup>53</sup> también con el 66,3%, y el de la Contraloría [CGR 2004] con el 64,2%. Los diferentes resultados son consecuencia de utilizar fuentes de información distintas y/o aplicar criterios no homogéneos en el procedimiento.

La siguiente es una nota metodológica que explica el procedimiento para calcular las cifras de pobreza por línea de ingreso. Hay que seguir tres pasos. En primer lugar, determinar las fuentes de información, luego, construir una función de ingresos y, finalmente, establecer la canasta de consumo y su valor. Con el cruce de información entre la función de ingresos y el valor de la canasta de consumo se determina la línea de pobreza, la proporción de personas y el número absoluto de colombianos que se encuentran por debajo de ella.

### **1. Fuentes de información**

En Colombia hay dos fuentes de información, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la de Calidad de Vida (ECV), ambas aplicadas por el Dane con una muestra representativa. La ECH es mensual, está oficialmente vigente desde enero del 2001 y reemplazó a la, antigua, Encuesta Nacional de Hogares (ENH), de carácter trimestral. La ECV se debería aplicar cada cinco años y sus dos últimas versiones son las de 1997 y 2003. Las principales diferencias entre las dos encuestas son:

La ECH está diseñada, especialmente, para conocer la situación del mercado laboral, tema que constituye su principal fortaleza. Se aplica con la persona que se encuentre presente en el lugar incluido en la muestra, quien responde sobre la situación de los distintos miembros de ese hogar. Adicionalmente, se indaga sobre los ingresos familiares, ocho preguntas, concentrados en los provenientes del trabajo y

---

<sup>53</sup> "Pobreza por ingreso: 66%" publicado en: *Portafolio*, jueves 22 de abril de 2004, p. 6.

del capital. Aproximadamente el 30% de los encuestados no responden las preguntas de ingresos, ya sea porque no los saben o por alguna de las distintas razones que inducen a no contestar sobre este tema.

La ECV es una radiografía de la situación de los hogares colombianos en materia de condiciones de vida, ingresos y gastos. Se aplica directamente con el jefe de hogar por lo que su información es más confiable. Se indaga sobre las estructuras de ingresos y gastos del hogar, de tal manera que hay mayores controles y facilidad de crítica de la información. La estructura de los ingresos es más detallada, 34 preguntas, incluyendo subsidios, transferencias, autoconsumo y activos. Solamente entre el 1% y el 2% de los encuestados no responden estas preguntas, al parecer, por razones ajenas a la confianza en la encuesta o en el Dane.

Ambas encuestas tienen fortalezas y debilidades. La ECH es mucho más confiable en indicadores laborales, y la ECV en los de condiciones de vida, incluidos los de pobreza. Con ambas encuestas es posible construir y calcular los indicadores de pobreza e indigencia, sin embargo, ellos no son estrictamente comparables por obedecer a una forma diferente de obtención y procesamiento de la información. La ECH es más débil en ingresos y requiere, por lo tanto, de una serie mayor de ajustes, mientras la ECV aporta información más sólida y con menor margen de error. De todas maneras, cualquiera que sea la encuesta utilizada, es necesario construir una función de ingresos y determinar el ingreso per cápita de los colombianos.

## **2. El ingreso per cápita de los colombianos**

El segundo paso es construir una función de ingresos que equivale a estimar el ingreso mensual y anual, total e individual de los colombianos. El procedimiento para llegar a esa función de ingresos involucra un cálculo inicial y tres procesos de ajuste, en el orden y magnitud que se expone a continuación.

El cálculo inicial proviene de los resultados consolidados de la encuesta utilizada, es decir, de todos aquellos que aportaron respuesta positiva a las preguntas sobre ingresos. Ese consolidado suele tener dos defectos: es incompleto y puede estar subvalorado. Es incompleto porque no se obtiene respuesta del 100% de los hogares incluidos en la muestra, proporción que varía desde un 2% en la ECV hasta un 30% en la ECH, por lo tanto, es necesario hacer un ajuste que impute ingresos a quienes no respondieron. Puede estar subvalorado, dado que quienes responden afirmativamente pueden no informar todos sus ingresos, o estimarlos por debajo. Este primer cálculo suministra un ingreso total de la muestra, el cual se multiplica por un factor de expansión, previamente determinado, y se obtiene un primer in-

greso total de los colombianos, que deberá ser ajustado, hacia arriba, según sean las deficiencias identificadas.

El primer ajuste se obtiene de imputar ingresos a quienes no respondieron, es decir, completar el cálculo anterior. Consiste en asumir que las personas activas económicamente generan algún ingreso en proporción a su sexo, edad, nivel educativo, posición ocupacional y ciudad. Para imputar se aplica un modelo de capital humano que contempla los anteriores factores y estima los ingresos de quienes no respondieron. Ese resultado se multiplica por el respectivo factor de expansión, y el consolidado se adiciona al cálculo inicial, obteniendo un nuevo ingreso total de los colombianos. Según los estadísticos, este ajuste es obligatorio cuando se utiliza la ECH dado su elevado nivel de no respuesta, no así con la ECV donde la omisión es mínima.

El segundo ajuste se obtiene de estimar la posible subvaloración de los ingresos por parte de quienes dieron respuesta afirmativa. Para hacerlo, se compara con otras fuentes de información y se proyecta la diferencia, asumiendo que esas otras fuentes son confiables y consistentes. En Colombia ese ajuste se hace comparando con los ingresos estimados en las cuentas nacionales, las que, a su vez, son construidas con indicadores líderes provenientes de información sectorial. Como consecuencia de este ajuste, se obtiene un nuevo ingreso total, superior al anterior en un intervalo de entre 15% y 60% cuando se utiliza la ECH, o de un máximo del 8% cuando se trabaja con la ECV.

El tercer ajuste corresponde a asumir que los propietarios de vivienda tienen un ingreso adicional, este ajuste los pone en pie de igualdad respecto de quienes no lo son. Quienes no poseen vivienda pagan arriendo, rubro perfectamente identificable en la estructura del gasto, para el cual deben destinar porción importante del ingreso. Quienes poseen vivienda no incurrir en tal gasto, por lo tanto, su ingreso real es superior al declarado, en tal caso se le imputan ingresos adicionales estimados como equivalentes al potencial arrendamiento recibido por esa vivienda. Se consideran dos situaciones alternativas para el ajuste: (i) cuando la vivienda está pagada, el ajuste equivale al arrendamiento potencial, y (ii) cuando hay un crédito sobre la vivienda, el ajuste equivale a la diferencia entre el arrendamiento potencial y la cuota de amortización, solamente cuando el primero es superior. Este ajuste procede cualquiera que sea la encuesta utilizada.

Después de cada uno de los ajustes pertinentes, se obtiene una función de ingresos de los colombianos. Inicialmente se divide el ingreso total por el número de hogares obteniendo, así, el ingreso por hogar, enseguida se divide por el número de personas de cada hogar, y se obtiene el ingreso per cápita, o para cada uno de los

colombianos, el cual sirve de punto de referencia para establecer si las personas son pobres o no pobres. El ingreso per cápita se calcula para cada uno de los colombianos a lo largo de la función de ingresos y para cada segmento de población según sea su posición en la distribución del ingreso. Se define como pobre a la persona cuyos ingresos per cápita no le alcanzan para comprar una canasta de bienes necesarios, para poder identificarlo es necesario saber cuál es la canasta y cuánto cuesta; ese es el siguiente paso.

### 3. ¿Cuál es la línea de pobreza?

Las líneas de indigencia y pobreza están en función de una canasta básica de bienes. Ambas líneas se establecen respecto a los ingresos de una persona y corresponden a sendas definiciones de pobreza, así:

*Pobreza absoluta:* cuando los ingresos de una persona no le alcanzan para comprar los bienes con que satisfacer las necesidades alimenticias. Cuando el ingreso es tan precario ni siquiera se piensa en el consumo de otros bienes. También se le conoce como un estado de indigencia, de pobreza extrema o de ser los más pobres entre los pobres. Para medirla se construye la canasta de bienes alimenticios y su valor corresponde a la línea de indigencia (LI).

*Pobreza relativa:* cuando los ingresos de la persona no le alcanzan para satisfacer una canasta combinada de necesidades que incluye alimentos y otros bienes tales como transporte, vivienda, vestido, salud, etc., entendidos como un mínimo necesario. Para medirla se construyen dos canastas, la de alimentos y la de otros bienes de consumo, se suman, y su valor corresponde a la línea de pobreza (LP).

La información para construir las canastas proviene de exploraciones profundas sobre la estructura de gasto de los colombianos. La encuesta de ingresos y gastos (EYG), en sus versiones de los años 1984-1985 y 1994-1995, respectivamente, sirvieron de base para construir dos grupos de canastas, mejor conocidas como 'la vieja' y 'la nueva'. Tenemos, entonces, dos grupos de canastas y sus respectivas líneas de indigencia y pobreza: 'la vieja' cuando se toma como base la información de la EYG del 1984-85, y 'la nueva' cuando se utiliza la del 1994-95. Las líneas de indigencia no difieren mucho, por lo tanto, nos concentraremos en las líneas de pobreza.

El procedimiento, en ambos casos, comienza con la identificación de la canasta básica de alimentos que corresponde a un mínimo nutricional, continúa con la de los otros bienes, para concluir en la valoración, a precios de cada año, de la canasta conjunta. Las diferencias de las dos canastas son:

*La canasta vieja:* está construida con información de hace veinte años, cuando las necesidades alimenticias se identificaron en una canasta de 39 alimentos correspondientes al consumo de 13 ciudades. La canasta de otros bienes fue identificada como el inverso del Coeficiente de Engel<sup>54</sup>, tomando como base el consumo del segundo cuartil de la población (25% a 50% más pobre). Este conjunto de bienes alimenticios y los demás bienes se obtiene, en el promedio del país, con ciento ochenta y cinco mil ciento dieciocho pesos (\$185.118) a precios de 2003. Esa misma canasta es más barata en ciudades como Pasto, Montería y Cúcuta. Al mismo tiempo, es más cara en Bogotá, Medellín y Cali.

*La canasta nueva:* Está construida con información más reciente, de hace diez años, cuando las necesidades alimenticias se modificaron llegando a una canasta de 49 alimentos correspondientes al consumo de 23 ciudades. La otra canasta también fue identificada a partir del inverso del coeficiente de Engel, pero tomando como base el consumo del 90% de la población, es decir, excluyendo al 10% más rico. Esta canasta incluye más bienes y es más exigente en materia de ingresos, para adquirirla, en el promedio del país, es necesario tener doscientos treinta y cuatro mil seiscientos veintidós pesos (\$234.622) a precios de 2003. En las ciudades de Pasto y Cúcuta es más barata, mientras en Manizales y Pereira esa misma canasta cuesta mucho más.

Estas canastas deben actualizarse cada cierto período de tiempo de acuerdo con los cambios en los gustos de los colombianos y la inclusión de nuevos bienes indispensables para la vida cotidiana. Una nueva encuesta de ingresos y gastos (EYG), la versión 2004-2005, debería estar en las prioridades estadísticas del país. Por ahora no está prevista y las mediciones de pobreza e indigencia deberán seguir tomando como punto de referencia los consumos de hace veinte años, para la canasta vieja, o diez años, para la canasta nueva. Cruzando los ingresos y el valor de estas canastas se obtiene la magnitud de la pobreza en Colombia.

#### **4. ¿Cuántos pobres hay en Colombia?**

¿Cuántos hay? Eso depende de qué tanto se extremen o flexibilicen los cálculos de ingreso, así como de la canasta que se decida usar. En última instancia es una decisión técnica y política según la cual el número de pobres será mayor en el caso de que no se hagan todos los ajustes en el ingreso y se tome la canasta nueva. Así

---

<sup>54</sup> El coeficiente de Engel (CE) se define como la relación entre el gasto en alimentos (GA) y el total de gastos (GT) de un hogar:  $CE = GA/GT$ .

mismo, habrá menos pobres si se toma la canasta vieja y se extreman los ajustes en el ingreso. En todo caso, las diferentes mediciones terminan diciendo que en el país hay un nivel de pobreza que oscila en un intervalo de entre el 51% (DNP) y el 66% (CID). Es decir, que más de la mitad de la población colombiana es pobre sin ninguna discusión, equivalente a 22,5 millones de personas, así como que otros 6,5 millones de colombianos oscilan alrededor de la línea de pobreza y son o no declarados como tales, según el cálculo que se elija.

A la orden del día hay tres discusiones, que además están relacionadas: (i) ¿cuántos pobres hay? (ii) ¿cuál es la tendencia: reducción o incremento?, y (iii) ¿cómo se reduce?. La primera discusión ya fue resuelta y sólo nos queda por aclarar que el cálculo del CID se hizo con la canasta nueva y los ajustes del ingreso recomendados por los estadísticos. Así mismo, que creemos que realizar cálculos con la canasta vieja equivale a depreciar el sentido de calidad de vida de los colombianos, ya de por sí bastante deprimida. La misma canasta nueva deberá ser actualizada en el momento en que sea posible e incorporada a posteriores cálculos.

¿Qué tendencia hay? ¿La pobreza crece o se reduce? Afirmar lo uno o lo otro significa hacer una comparación en el tiempo con un instrumento similar. El CID lo hizo a partir de la ECV para los años 1997 y 2003, las dos últimas versiones, realizando los mismos ajustes en la función de ingresos y utilizando las dos canastas (ver Cuadro A1). El valor de la canasta nueva supera el de la canasta vieja en los dos años, por lo tanto, la magnitud de la pobreza también es superior. Tendencialmente, con cualquiera de las dos canastas, la pobreza aumentó entre los años 1997 y 2003, fiel reflejo del deterioro en el bien-estar de los colombianos. Proporcionalmente, la pobreza creció mucho más con la canasta nueva, desde 55,8% hasta el 66,3%.

### **Cuadro A1: Líneas de pobreza (LP)**

<b>Canasta vieja</b>	1997	2003
LP \$	\$105.795,0	\$185.118,0
LP %	51,1	56,6
Canasta nueva		
LP \$	\$122.629,0	\$234.622,0
LP %	55,8	66,3

Fuente: Dane-ECV 2003, cálculos del CID.

La anterior comparación se basa en utilizar el mismo instrumento e igual procedimiento para ambos años. Estos datos no son comparables con los resultados procesados con la ECH ni con la ENH, dado que ellas requieren un procesamiento

estadístico más ajustado, que resuelva tanto el alto nivel de no respuesta como la información parcial sobre ingresos. Tampoco es posible construir una tendencia utilizando canastas diferentes en cada año, es decir, no es posible partir en 1997 con la canasta nueva y una pobreza de 55,8% para compararla en el 2003 con un nivel del 56,6% calculado con la canasta vieja, para concluir, equivocadamente, que la crisis no habría afectado la situación social. Cualquiera de estos últimos intentos de comparación confunde y se presta a interpretaciones equivocadas.

¿Cómo se reduce la pobreza? Esta debería ser la principal preocupación de las autoridades económicas y la política pública. El debate sobre cuántos son los pobres es importante, pero resulta estéril en el caso de que no se acompañe de acciones efectivas de política pública que contribuyan a reducirla y a construir una sociedad democrática más equitativa. La experiencia de otros países demuestra que la reducción de la pobreza es un proceso de varios años donde se combine un crecimiento vigoroso con una adecuada política de redistribución del ingreso.

Los casos más exitosos de los últimos cincuenta años fueron los de Corea del Sur y China, ambos reconocidos en diversos reportes internacionales y en momentos diferentes, donde por un período de dos décadas tuvieron tasas de crecimiento del PIB superior al 8% promedio anual, muy por encima de las tasas de crecimiento de la población generando incrementos positivos del ingreso per cápita, al tiempo que se generaban procesos de redistribución de la riqueza y democratización del capital.

La reducción de la pobreza en una economía con resultados irregulares y volatilidad en el crecimiento es extremadamente difícil. La misma experiencia colombiana ha demostrado que se hicieron importantes avances durante los 17 años previos a la crisis, es decir, entre 1980 y 1997, cuando el país creció a tasas superiores al 4% promedio anual y la pobreza descendió hasta el 51,1% (canasta vieja). Con la crisis y la lenta recuperación posterior, los indicadores sociales se deterioraron y la pobreza creció hasta los niveles reseñados más arriba. Ese deterioro no se recupera en un solo año con un débil crecimiento del 3,9% en el PIB, un incremento de las ocupaciones precarias y el subempleo, así como los mayores compromisos presupuestales para cubrir el servicio de la deuda y los gastos militares. Además de las intenciones gubernamentales por mejorar los resultados, queda claro que la pobreza no se reduce con artificios estadísticos.