

**Bien-estar y
macroeconomía
2002/2006**

**Crecimiento
insuficiente,
inequitativo
e insostenible**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Moisés Wasserman

RECTOR GENERAL

Francisco Gutiérrez

VICERRECTOR GENERAL

Virgilio Niño

VICERRECTOR ACADÉMICO

Jorge Ernesto Durán Pinzón

SECRETARIO GENERAL

Fernando Montenegro

VICERRECTOR DE SEDE BOGOTÁ

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Álvaro Zerda Sarmiento

DECANO

Gustavo Junca

VICEDECANO ACADÉMICO

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO (CID)

Darío Germán Umaña Mendoza

DIRECTOR

Adriana Rodríguez

SUBDIRECTORA

Luis Felipe Roncancio Forero

Juan Camilo Santamaría Herrera

Patricia Umaña Gaitán

COORDINADORES ÁREA DE SOPORTE ACADÉMICO - ADMINISTRATIVO

Ricardo Bonilla González

DIRECTOR OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA

EQUIPO DE INVESTIGADORES

Ricardo Bonilla González*

Jorge Iván González*

COORDINADORES

Álvaro Moreno*

German Umaña*

Samuel Jaramillo

Mauricio Pérez

Mauricio Cabrera

INVESTIGADORES

Adriana Carolina Díaz

Ana María Muñoz

Camilo Rodríguez

Diana Marcela Gómez

Julián Escobar

Tatiana Loaiza

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Santiago Grillo Astudillo

APOYO ESTADÍSTICO

*Profesor Universidad Nacional de Colombia

Bien-estar y macroeconomía 2002/2006

**Crecimiento
insuficiente,
inequitativo
e insostenible**

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Bien-estar y macroeconomía : 2002/2006 : crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible / coords. Ricardo Bonilla González, Jorge Iván González. . – Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas : Contraloría General de la República, 2006
xx, 172 p.

ISBN : 958-701-736-6

1. Política económica - Colombia 2. Política monetaria – Colombia
3. Distribución del ingreso I. Bonilla González, Ricardo.1949- - coordinador.
II. González Borrero, Jorge Iván, 1953- - coord.

CDD-21 339.5 / 2006

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

Oficina de Comunicaciones
Carrera 50 No. 27-70 Unidad Camilo Torres, Bloque B4
Bogotá D. C., Colombia
Teléfono (571) 316 5000, extensiones 18 698 y 18 705
Fax (571) 316 5000, extensiones 18714 y 18706
Correo electrónico ofcomunicid_bog@unal.edu.co

PRIMERA EDICIÓN
Universidad Nacional de Colombia-Unibiblos
Bogotá D. C., septiembre de 2006

ISBN 958-701-736-6

Revisión de estilo
Luísa María Navas Camacho

Diagramación electrónica
Olga Lucía Cardozo H.

Diseño de carátula
Alejandro Medina

PREPARACION EDITORIAL E IMPRESIÓN
Universidad Nacional de Colombia-Unibiblos
Andrés Sicard Currea, director
dirunibiblo_bog@unal.edu.co

Bogotá, D.C., Colombia

Esta publicación es resultado de un proyecto de investigación cofinanciado por la Contraloría General de la República

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro,
sin autorización expresa de la Oficina de Comunicaciones arriba mencionada.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	xvii
INTRODUCCIÓN	1
1. CRECIMIENTO INSUFICIENTE.	5
1.1 Comparación del crecimiento colombiano con el de América Latina	8
1.2 Análisis de factores internos	13
1.3 Análisis de factores externos	23
1.4 Resultados del crecimiento.	33
2. CRECIMIENTO CONCENTRADO E INEQUITATIVO.	35
2.1 Objetivos de desarrollo del milenio.	38
2.2 El debate sobre la pobreza: ¿cuánta es?	45
2.3 La pobreza: una consecuencia de la mala distribución	56
2.3.1 La estructura de producción y propiedad rural en Colombia	57
2.3.2 La estructura de la propiedad urbana en Colombia.	62
2.3.3 La estructura del capital accionario en Colombia.	64

2.3.4	La distribución del ingreso por deciles en Colombia.	68
2.4	Crecimiento e inflación. La inflación no es neutra	70
2.5	Desempleo: falta mucho por hacer	75
2.6	Pensiones y atención a la tercera edad.	82
2.7	La vivienda de interés social no es la prioridad	85
2.8	El microcrédito no compensa el crédito hipotecario.	106
2.9	Costos de la revaluación: subsidio a exportadores	108
3.	CRECIMIENTO INSOSTENIBLE	111
3.1	¿Qué industria le quedó a Colombia?.	113
3.2	Las exportaciones de <i>commodities</i> no son sostenibles	123
3.3	El TLC, Venezuela y Estados Unidos	126
3.4	El crecimiento debe favorecer a los pobres	132
4.	COMENTARIOS	137
	Tercer estudio sobre macroeconomía y bien-estar RELEVANCIA DE SUS CONCLUSIONES	
	Luis Bernardo Flórez Enciso <i>Vicecontralor General de la República</i>	139
	La utilidad del estudio del CID UN EXAMEN DE LO QUE VENDRÁ	
	Cecilia López Montaña <i>Economista, senadora de la República</i>	145

UNA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN	
César González Muñoz	
<i>Consultor independiente y ex director de Asobancaria</i> . . .	151
DISCREPANCIAS, PUNTO A PUNTO	
Juan José Echavarría Soto	
<i>Codirector del Banco de la República</i>	155
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	163
SIGLAS	169

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.	Colombia. Comportamiento de las exportaciones no tradicionales y contribución sectorial al crecimiento global 2003-2005	27
Cuadro 2.	Colombia. Metas de pobreza e indigencia . . .	40
Cuadro 3.	Colombia. Saldo de la deuda del gobierno central nacional 1990-2005	44
Cuadro 4.	Colombia. Valor de canastas de indigencia y pobreza	48
Cuadro 5.	Colombia. Líneas de indigencia y pobreza . . .	49
Cuadro 6.	Colombia. Valor de los ingresos originales y de los ingresos imputados. Total nacional. 1996-2005	54
Cuadro 7.	Colombia. Comparación del número de pobres y de la incidencia con los ingresos originales y los imputados. 2001-2005.	55
Cuadro 8.	Colombia. Uso potencial y real de la tierra Hectáreas - 2002	57
Cuadro 9.	Colombia. Producción agropecuaria 2004. Precios constantes de 1994	58
Cuadro 10.	Colombia. Distribución rural por rango de superficie. Resumen nacional – 2005	60
Cuadro 11.	Colombia. Distribución urbana por rango de superficie. Resumen nacional - 2005	63

Cuadro 12. Concentración accionaria. Bolsa de Colombia Según bursatilidad – 2005	66
Cuadro 13. Colombia. Participación de cada decil en el ingreso Septiembres de 1992 a 2004 (%)	68
Cuadro 14. Colombia. Participación de cada decil en el volumen de ahorro y el pago de tarjetas de crédito (%) 2003.	69
Cuadro 15. Incidencia de la inflación en la estructura de consumo de los hogares por decil de ingreso (%)	72
Cuadro 16. Bogotá. Participación (%) que tiene el gasto en servicios públicos en el ingreso de cada uno de los estratos 1997, 2004	73
Cuadro 17. Bogotá. Elasticidad-ingreso de cada servicio y de algunos bienes. Sistema <i>Working y Leser</i> . 2004	74
Cuadro 18. Colombia. Indicadores de mercado laboral Septiembres de 1992 a 2005	77
Cuadro 19. Estructura de la ocupación en Colombia según posición ocupacional. Diciembre de 2002 y 2004	79
Cuadro 20. Colombia. Área aprobada para vivienda 1992-2005 (77 municipios).	97
Cuadro 21. Número de viviendas aprobadas 1992-2005 (77 municipios)	99
Cuadro 22. Colombia. Créditos desembolsados para vivienda nueva 1992-2005.	100
Cuadro 23. Colombia. Evolución de la cartera de la banca hipotecaria 1990-2005.	101
Cuadro 24. Colombia. Evolución de los subsidios de vivienda otorgados 1991 - 2005.	104

Cuadro 25. Colombia. Subsidio promedio de vivienda 1991-2005	105
Cuadro 26. Colombia. Participación del saldo de cartera por tipo de crédito 1994-2005.	107
Cuadro 27. Colombia. Primera ley de Kaldor. Regresiones del PIB nacional contra otras variables	118
Cuadro 28. Colombia. primera ley de Kaldor regresiones del PIB departamental contra otras variables	118
Cuadro 29. Colombia. Ley de Kaldor-Verdoorn. Regresiones del PIB nacional, de la productividad y del empleo, contra otras variables	120
Cuadro 30. Colombia. Ley de Kaldor-Verdoorn. Regresiones con información sectorial de la industria manufacturera nacional.	121
Cuadro 31. Colombia. Relación entre la participación de la industria en el PIB y la tasa promedio de crecimiento del PIB 1980-2000	122
Cuadro 32. Balanza comercial y balanza comercial relativa de Colombia con Venezuela. 1997-2005	127
Cuadro 33. El comercio de Colombia con Estados Unidos. 1997-2005	129

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1.	Colombia. Crecimiento del PIB. 1995-2005 . . .	8
Gráfica 2.	Crecimiento del PIB en América Latina. 2003-2005	10
Gráfica 3.	Colombia. Inflación 1995-2005	16
Gráfica 4.	Colombia. Agregados monetarios 1995-2005 . . .	16
Gráfica 5.	Colombia. Relación entre la base monetaria, la inflación y la cartera total. 1997-2005	18
Gráfica 6.	Colombia. Tasa mínima de expansión y tasa interbancaria. 2000-2005.	23
Gráfica 7.	Colombia. Balanza de pagos 2001-2005	24
Gráfica 8.	Colombia. Variación interanual del comercio exterior de bienes y servicios 2001-2005	25
Gráfica 9.	Colombia. Tasa de crecimiento del PIB y porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza. 1991-2005	51
Gráfica 10.	Colombia. Diferencia entre el ingreso original y el ingreso imputado. 1996-2005	53
Gráfica 11.	Colombia. Utilidades de las empresas 1998-2004	67
Gráfica 12.	Colombia. Relación entre los índices de la producción y el empleo 2003-2005	80
Gráfica 13.	Colombia. Industria manufacturera con trilla de café. Índice del salario real. 1996 - 2005 . . .	81

Gráfica 14. Ingresos tercera edad, 2005	84
Gráfica 15. Participación de la vivienda social en la actividad constructora. 1992 - 2005	98
Gráfica 16. Colombia. Comportamiento de la minería, la manufactura y la construcción 2000-2005	114
Gráfica 17. Colombia. Variación del precio de las exportaciones tradicionales 2004-2005	124
Gráfica 18. Colombia. Variación del volumen de las exportaciones tradicionales 2004-2005	125
Gráfica 19. Colombia. Variación del valor de las exportaciones tradicionales 2004-2005	125
Gráfica 20. Comparación entre la tasa de crecimiento (<i>grate</i>) y la tasa de crecimiento en favor de los pobres (PPGAP) 1996-2004	135

Presentación

EL HORIZONTE QUE SE ANUNCIA

Álvaro Zerda Sarmiento
Decano
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia

Es muy grato entregar a los lectores el tercer informe sobre Bien-estar y macroeconomía elaborado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Facultad de Ciencias Económicas. Gracias al apoyo de la Contraloría General de la República ha sido posible que conjuntamente profesores y estudiantes de la Universidad Nacional de Colombia, apoyados por expertos externos en algunos temas, aborden el análisis de la problemática económica y social del país.

Con este informe damos cumplimiento a una de las funciones misionales de nuestra institución: estrechar los vínculos entre la Universidad y el sector estatal, la población colombiana, las organizaciones sociales, los gremios y el sector productivo. Tanto la investigación como la extensión que hace la Universidad Nacional buscan responder a las problemáticas del país, desde dinámicas multidisciplinarias e interdisciplinarias, con rigor y pertinencia social y académica.

El estudio del CID llega a conclusiones importantes en relación con la evolución de variables críticas del crecimiento económico en los últimos cuatro años, que permiten calificarlo como insuficiente, concentrado e insostenible. Lo que se pone en cuestión a partir de estos hallazgos es la sostenibilidad y naturaleza del desarrollo económico y social del país, hasta el punto en que es conveniente preguntarse cuál es la estrategia de desarrollo que se le está planteando.

La naturaleza de ese proyecto de desarrollo puede verse en varios elementos: la acelerada concentración de la propiedad rural, el afianzamiento de proyectos agrícolas de gran extensión, la firma de tratados de libre comercio y la nula preocupación por la construcción de capacidades científicas, tecnológicas e innovativas en el aparato productivo. Es decir, puede afirmarse que se trata de una estrategia que apunta hacia la reprimarización de la economía colombiana, basada en la gran propiedad.

En ese marco, se condenaría al país a permanecer en esquemas económicos más cercanos a etapas de desarrollo de siglos pasados. Se abandonaría el sueño de ingresar a la anhelada y urgente sociedad del conocimiento, se ampliarían las brechas sociales y habría un rezago con respecto a las grandes tendencias de nuestro tiempo. En fin, una involución hacia una economía agroexportadora.

Mientras tanto, la política social se basa cada vez más en acciones caritativas y se ignoran la solidaridad y la redistribución del ingreso y de las riquezas. Por su parte, la política económica en conjunto se diseña para acrecentar el poder de quienes más tienen y exigir aún más de los desposeídos.

¿Es a ese presente, es a ese futuro a los que aspira la nación colombiana?

INTRODUCCIÓN

El Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, y la Contraloría General de la República (CGR) se han preocupado por hacer una reflexión sistemática sobre el vínculo que existe entre la macroeconomía y el bien-estar de la población. Este es el tercer estudio. Los autores clásicos (Mill, Walras, Marshall, etcétera) utilizaron el término bien-estar (*well being*), con la convicción profunda de que la economía debe estar al servicio del bien-estar de las personas. Y si el bien-estar es la felicidad que resulta de las opciones que como agentes hacen los individuos, la economía debe estar al servicio de la felicidad.

En los tres estudios hemos tratado de mostrar las interacciones de las variables macro y las condiciones de vida de la población. Desde el punto de vista metodológico, el reto no es sencillo, porque las relaciones multicausales impiden suponer que hay secuencias unívocas, del tipo *si A entonces B*. Las variables que normalmente guían la política económica (inflación, empleo, interés, déficit fiscal, deuda, tasa de cambio, etcétera) nunca son neutras en términos de bien-estar. Siempre que se mueven, favorecen a unos y perjudican a otros.

Hemos tratado de descartar cualquier simplismo dogmático, con el fin de captar la forma como las principales decisiones gubernamentales han incidido en la vida de los hogares. El rechazo a los credos es fundamental para poder entender. Uno de los principios, derivado de los oráculos que inspiran a los banqueros centrales, dice que la reducción de la inflación es intrínsecamente buena para todos. En los tres estudios hemos mostrado que con la menor inflación ocurre lo que mencionamos antes: es benéfica o perjudicial, según el agente.

El texto tiene tres partes, que corresponden a la caracterización que hemos hecho del crecimiento actual de la economía colombiana. Decimos que el crecimiento es *insuficiente, concentrado e insostenible*. Al primer periodo del

gobierno Uribe le correspondió la fase creciente del ciclo económico, de modo que se benefició de la recuperación posterior a la gran recesión de finales del siglo pasado. La actual fase de crecimiento tiene tres características para el estado de bien-estar del país: i) es insuficiente, ii) sigue siendo inequitativa y iii) es insostenible en materia de continuidad para los próximos años. El gobierno se benefició de un período de bonanzas conjuntas que difícilmente se pueden repetir, por lo tanto, no existe ninguna garantía de que en las actuales condiciones se genere un crecimiento sostenido a ritmos superiores al 5%.

En el informe afirmamos que “la economía colombiana ha crecido, pero lo ha hecho a un ritmo moderado, los resultados podrían haber sido mejores”. Con esta afirmación no se desconoce el ciclo ascendente que se está presentando y que favorece por igual a las economías de otros países de la región. No obstante, se quiere insistir en que el contexto internacional y las condiciones de la economía nacional eran propicias para un mayor crecimiento. Con un petróleo de alto precio, el gobierno abrió el grifo y vació buena parte de las reservas. Así mismo, el país se benefició de los mejores precios del café, el carbón y el ferroníquel. Con esos recursos inyectados a la economía, la demanda se expandió, el Banco de la República sostuvo una política expansiva y el gobierno recaudó tantos impuestos, que no necesitó presentar otra reforma tributaria de corto plazo. En ese escenario tan favorable, el crecimiento colombiano pudo tener resultados más cercanos a los de Chile y Argentina, países que se sustentaron en bienes con mayor transformación.

La inequidad nacional está lejos de resolverse y la pobreza no se reducirá sustancialmente mientras no se acompañe al crecimiento económico de medidas efectivas de redistribución del ingreso. Los diferentes cálculos de pobreza revelan que esta tiene un comportamiento cíclico: aumenta en los momentos de recesión y se reduce en las coyunturas de mejor comportamiento del PIB. Los cálculos de la Misión de Pobreza, construidos con su propia técnica de imputación de ingresos y su canasta ‘novísima’, revelan que, en el mejor de los casos, el nivel de pobreza de 2005 (49,2%) es comparable con el que se obtuvo en 1995 (49,5%), cuando el país creció a un ritmo de 5,2%.

Es elevada la concentración de la propiedad de la tierra rural: 0,06% de los propietarios públicos y privados poseen el 53,5% de la tierra registrada catastralmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que en su mayor parte se dedica a una ineficiente y extensiva actividad ganadera que poco aporta a la riqueza nacional. También es importante la concentración

de la tierra urbanizable en las ciudades, donde 36.019 propietarios poseen en promedio 5 hectáreas, mientras el país tiene un déficit de 2,5 millones de viviendas y los programas de vivienda de interés social (VIS) apenas llegan a las 37 mil unidades por año, el crédito hipotecario se redujo y los subsidios más importantes van a los estratos altos mediante las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción (AFC). La concentración accionaria es más dramática y está lejos de fomentar la democracia económica. Allí el 0,2% de los accionistas tiene el 80% del capital bursátil. Esta concentración requiere de medidas audaces de reparto, para lo cual es indispensable obtener consensos y decisiones políticas hacia la paz con justicia nacional.

La tercera afirmación del documento es que el crecimiento es insostenible. Se basa en la evidencia de que varias de las condiciones que se dieron difícilmente se reproducen: las reservas petroleras se están agotando y no tendremos la ventaja de seguir aprovechando en calidad de vendedores el alto precio del petróleo. Muy pronto lo padeceremos como compradores. La estructura industrial no se completó y sí más bien con la apertura económica nos desindustrializamos en los sectores de mayor desarrollo y dinámica del mercado mundial. Con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC) es necesario establecer programas de contingencia para un millón de hectáreas, la cuarta parte de la superficie utilizada en la agricultura. Con la inminente devaluación e incremento de las tasas de interés, la deuda pública volverá a niveles de insostenibilidad.

Agradecemos a Antonio Hernández y a Luis Bernardo Flórez el interés que mostraron por esta investigación. Desde la CGR, ellos han buscado crear espacios que permitan discutir las características y las implicaciones de la política económica. Igualmente, expresamos nuestro agradecimiento a Luis Hernando Barreto, que comentó varias versiones del informe.

El documento fue elaborado por el CID, así que la responsabilidad por lo dicho en estas páginas es nuestra y no de la CGR.

1.

**CRECIMIENTO
INSUFICIENTE**

La economía colombiana ha crecido, pero lo ha hecho a un ritmo moderado. Los resultados podrían haber sido mejores. Afirmarlo no es desconocer el ciclo ascendente que se presentan. Se quiere más bien insistir en que el contexto internacional y las condiciones de la economía del país han sido propicias para un mayor crecimiento. Estas oportunidades no se aprovecharon debidamente y por ello los logros finalmente obtenidos son mediocres.

Algunos de los hechos que contribuyeron al crecimiento son: la reactivación de la demanda externa, el aumento del precio de los bienes básicos, la puesta en práctica de una política monetaria expansiva, la disminución de las tasas de interés, el aumento de la cartera bancaria y el crecimiento del gasto público. En los últimos tres años, la emisión primaria fue de 7,2 billones de pesos y la inflación no aumentó. No obstante la reticencia inicial del gobierno, el keynesianismo ha permeado decisiones importantes de la política económica. Incluso, se ha buscado estimular la economía por el lado de la demanda y ello se refleja en el crecimiento del gasto público.

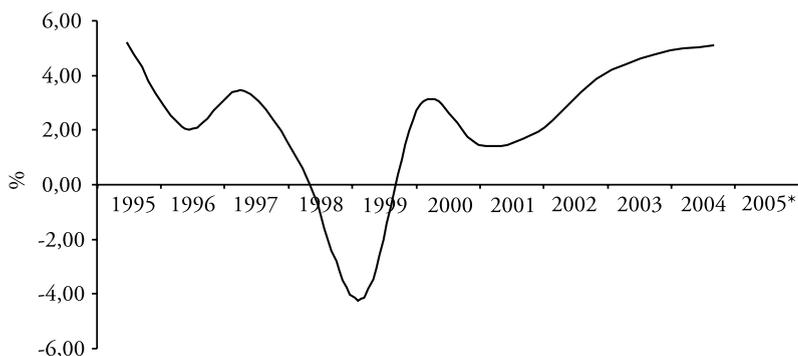
Las señales positivas deben leerse en un contexto más general. No se trata de desconocer el crecimiento, sino de situar los logros conseguidos, en una perspectiva de mediano plazo. Esta ampliación del horizonte ofrece varias ventajas. Primera, permite comparar el crecimiento del país con el de los otros países de América Latina. Segunda, ayuda a comparar la evolución actual de las variables macro en relación con su tendencia potencial. Sin necesidad de precisar los aspectos cuantitativos, hay indicios de que la economía colombiana se mantiene por debajo de su nivel potencial¹. Tercera, el análisis de las limitaciones del actual nivel de crecimiento permite proponer alternativas que mejoren el bien-estar de la población.

1 El Banco de la República reconoce que no obstante los logros, “el producto aún no ha alcanzado sus niveles de largo plazo y el ritmo de creación de empleo todavía no es satisfactorio” (2005, 10).

1.1 COMPARACIÓN DEL CRECIMIENTO COLOMBIANO CON EL DE AMÉRICA LATINA

La actividad económica, expresada como la dinámica del PIB, presenta una tendencia ascendente desde 1999 (gráfica 1). Aunque la economía ha crecido (3,9% en 2003, 4,8% en 2004² y 5,1% en 2005), el dinamismo no ha sido suficiente. Hay factores muy positivos que la economía nacional no ha aprovechado de manera adecuada. Al actual gobierno le correspondió una coyuntura propicia, con una fase creciente del ciclo económico mundial, luego de las crisis de finales del siglo pasado. En los dos últimos años (2004 y 2005), el contexto internacional fue especialmente favorable al crecimiento, sobre todo para los países vendedores de *commodities* como petróleo, café y cobre. El producto de Estados Unidos aumentó 4,2% y 3,5%, respectivamente. Y los países que son socios comerciales de Colombia crecieron en promedio a una tasa de 4,9%. Destacamos la dinámica de Venezuela (17,9% y 9%)³, China (9,5% y 9%), Argentina (9% y 8,6%), Ecuador (6,9% y 3%), Chile (6,1% y 6%), Brasil (4,9% y 2,5%), Perú (4,8% y 6%) y México (4,2% y 3%).

Gráfica 1. Colombia. Crecimiento del PIB. 1995-2005



* Dato provisional

Fuente: DANE

2 El DANE recalculó recientemente el crecimiento del PIB en 2004. La estimación pasó de 4,04% a 4,78%. Este crecimiento del 18% es significativo.

3 El aumento de las exportaciones no tradicionales de Colombia hacia Venezuela fue de 21,4%.

En los mismos años, la demanda de la economía colombiana subió 6,6% y 8,5%, 2 y 3 puntos por encima del PIB. Estas necesidades se cubrieron con mayores importaciones, que crecieron a tasas de 16,9% y 25,2%, muy por encima del comportamiento de las exportaciones. La demanda interna se recuperó y volvió a crecer por encima del PIB (9,2% en 2005), con una brecha de 4 puntos, con lo que se reprodujo el fenómeno del *boom* de la demanda, experimentado, con efectos lamentables, entre 1993 y 1995. En esos años, la economía entró en una fase recesiva que alcanzó su nivel más bajo en 1999. A partir de ese año, la tendencia es ascendente. Con respecto a 1999, el crecimiento de 2005 fue superior en 9 puntos. No hay duda de que la tendencia histórica es muy favorable. Pero si el crecimiento de los dos últimos años se compara con lo sucedido en los países de América Latina, la recuperación de Colombia no es tan sorprendente.

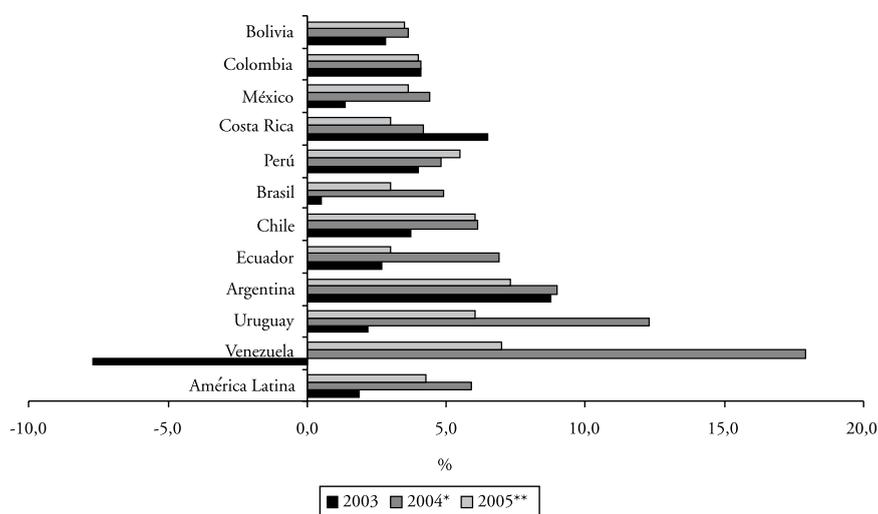
En el contexto latinoamericano y según las proyecciones de la Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal) el país creció menos que los que se beneficiaron de los buenos precios de los *commodities*. Estuvo por debajo de Argentina, Chile, Perú y Venezuela (gráfica 2). Nuestros vecinos crecieron, en promedio, por encima del 6%. Así que en términos relativos, el crecimiento colombiano ha sido mediocre. No hay razón, entonces, para que el gobierno presente los resultados como un triunfo contundente de la política económica. Los hechos no dan pie para ser tan optimistas. Primero, porque la evolución de la actividad económica podría haber sido mejor. Y segundo, porque los logros obtenidos dependen más de las condiciones externas, que de las medidas tomadas por la política económica interna. Si en el panorama latinoamericano Colombia se queda atrás, las distancias son mucho más notorias cuando se compara con otros países en desarrollo, como China e India, que en la última década han crecido, en promedio, 9% y 7%. El actual crecimiento colombiano apenas es comparable con el obtenido en las fases altas de ciclos anteriores, cuando predominó el *boom* de la demanda.

El crecimiento de los países latinoamericanos superó al de Colombia porque sus políticas internas fueron más compatibles con los procesos internacionales favorables. Hubo más sinergias entre la política económica doméstica y las tendencias internacionales. Las otras naciones aprovecharon mejor que nosotros las ventajas derivadas del incremento de la demanda mundial.

La evolución de los precios de los principales productos de exportación colombianos y el notable incremento de las ventas de nuestros productos a Venezuela y, en menor medida, a Estados Unidos son factores que por sí solos han debido generar un crecimiento más acelerado de la producción

nacional. En los dos últimos años, las exportaciones no tradicionales aumentaron 65,7%. Los dos principales mercados de comercio exterior de Colombia, analizados individualmente y no por regiones, son Estados Unidos y Venezuela. Entre 1997 y 2005, Estados Unidos representó el 42,7% del total de nuestras exportaciones y el 32,4% de nuestras importaciones. Venezuela participó con el 9,4% y el 7,5%, respectivamente.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB en América Latina. 2003-2005



* Datos preliminares

** Estimación

Fuente: Cepal

A pesar de que los países de América Latina han tenido dinámicas muy heterogéneas, es útil poner en evidencia los impactos comunes a los que todos se han sometido: i) la abundancia de dólares, ii) el aumento de los precios de los bienes básicos, iii) la disminución de la tasa de interés internacional y iv) la expansión de las principales economías del mundo.

1. *Abundancia de dólares.* La política monetaria expansiva de Estados Unidos generó un enorme flujo de dólares. América Latina se inundó de capitales y, obviamente, esto se ha traducido en apreciación de las monedas nacionales. La abundancia de dólares tiene mucho que ver con la política económica de naturaleza keynesiana impulsada por los distintos gobiernos de Estados

Unidos. Allí, la intervención del Estado ha sido contracíclica⁴. Durante los noventa, cuando la economía creció, el balance de las finanzas públicas fue positivo. Clinton entregó la economía con superávit fiscal y durante los años de la administración Bush, el déficit ha ido creciendo a ritmos acelerados. Actualmente, el desbalance fiscal estadounidense se acerca a los 650 mil millones de dólares. A medida que la guerra de Irak se complica y que Estados Unidos tiene más dificultad para salir de aquel país, el desbalance fiscal se agudiza⁵. La apreciación de las monedas de América Latina frente al dólar ha estimulado las importaciones y ha contribuido al desequilibrio de la balanza de pagos. En el caso colombiano, el impacto de los flujos internacionales se ha acentuado por la entrada de divisas provenientes del lavado de dólares.

4 En Colombia, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, la Junta Directiva del Banco de la República se empeña en negar las bondades del keynesianismo. Entre las explicaciones del crecimiento de 2001, el Banco (2001) menciona la disminución del déficit fiscal, de 6,1% del PIB a 3,6%, entre 1999 y 2000. Desde esta lógica se insiste en que el equilibrio fiscal, y no el déficit, contribuye al crecimiento económico. El Banco de la República mantiene esta posición, a pesar de que en el campo internacional, la política económica de los países desarrollados va en sentido contrario. Y, sin duda, Estados Unidos es el mejor ejemplo. La posición temerosa frente al keynesianismo también se observa en la forma como su *Informe* de 2001 analiza la relación entre las menores tasas de interés y el crecimiento. Reconoce que la disminución de la tasa de interés favorece el crecimiento, pero descontextualiza el análisis, porque no muestra las interacciones que existen entre la menor tasa de interés y la política monetaria expansiva. El desconocimiento de las bondades del keynesianismo también se refleja en la forma como el *Informe* aborda el análisis del mercado laboral. Aunque reconoce que el principal problema de la economía colombiana es el desempleo, propone un diagnóstico y unas soluciones que distan mucho de la lógica keynesiana. No hay ningún indicio de preocupaciones estructurales, ni mucho menos de una lectura que reconozca que el mercado laboral tiene rigideces intrínsecas. Para el Banco de la República, el problema del desempleo termina reduciéndose a una falta de flexibilidad del mercado laboral y a un aumento de los costos salariales (Banco de la República 2001, 23). Por su misma naturaleza, dice Keynes, el mercado laboral es inflexible, y no converge al equilibrio, aun bajo el supuesto de salarios flexibles. A pesar de que la política económica de los últimos cuatro años presenta muchas características de corte keynesiano, el Banco de la República no lo reconoce e insiste en mantener un análisis fundado en principios de equilibrio y convergencia (CID 2003, 2004).

5 Es bueno recordar que los conflictos armados terminan expresándose en el campo monetario. Los impactos de la guerra de Irak recuerdan la crisis de cambios desatada por la necesidad de buscar recursos para financiar la guerra de Vietnam. En 1971, Nixon no encuentra otra alternativa que romper el ancla oro y atribuirse el “exorbitante privilegio”, como lo llamó De Gaulle, de emitir dólares sin respaldo en oro. Esta política creó condiciones favorables a la especulación financiera.

2. *Aumento de los precios de los bienes básicos.* La reprimarización de las naciones de América Latina, que comenzó en los años ochenta, se había acompañado de un deterioro de los términos de intercambio en contra de los países de la región. En los años recientes, la tendencia se ha modificado. El aumento de los precios de los bienes básicos, como el petróleo y el carbón, ha evitado la agudización del déficit de la balanza comercial. Los mayores precios han compensado los efectos negativos causados por la apreciación del peso y las menores cantidades de bienes (González y Zapata 2005). El valor de las exportaciones aumenta, a pesar de que disminuye la cantidad de bienes. En Venezuela, el aumento del precio del petróleo ha sido un factor determinante del crecimiento. El desarrollo de mediano y largo plazo no puede centrarse en la exportación de bienes básicos.

3. *Disminución de la tasa de interés internacional.* Esta disminución ha tenido dos ventajas: en primer lugar, crea un ambiente internacional que hala las tasas de interés hacia abajo y, en principio, ello favorece la inversión, porque el costo de capital es más barato. Además, reduce el costo de la deuda externa. Gracias a que se pagan menos intereses, los gobiernos han tenido un amplio margen de recursos, que les ha permitido reducir las angustias fiscales. Las dos ventajas derivadas de las tasas de interés más bajas son muy frágiles. En cualquier momento, la tendencia puede revertirse. De hecho, Esas tasas ya comienzan a subir.

4. *Fase expansiva de las principales economías del mundo.* El crecimiento de países como Estados Unidos y China ha creado condiciones que incentivan la demanda mundial⁶. Cuando crece el conjunto de países, las interacciones de todos tienen efectos favorables. Colombia goza de las ventajas derivadas de esta onda expansiva. Las economías latinoamericanas pasaron por una fase depresiva y los resultados recientes son la expresión del comienzo del ciclo expansivo. La curva creciente genera dinámicas endógenas virtuosas.

6 El Banco de la República resume así el escenario actual: “La economía mundial presentó el mayor crecimiento de los últimos 20 años, posibilitando una fuerte expansión de las exportaciones colombianas e incrementos sustanciales en los términos de intercambio. De otra parte, la amplia liquidez existente en los mercados internacionales y la disminución de las primas de riesgo-país propiciaron importantes flujos de capital hacia las economías emergentes, contribuyendo al debilitamiento del dólar frente a la mayoría de monedas del mundo” (Banco de la República 2005, 12).

1.2 ANÁLISIS DE FACTORES INTERNOS

El Banco de la República reconoce que en 2004 la economía mundial tuvo el mayor crecimiento (3,8%) de los últimos 20 años. En 2005 se observa una inflexión (3,2%), originada por el efecto negativo que tuvieron los elevados precios del petróleo en la demanda de los países industrializados. El auge mundial y el aumento de los precios del petróleo estimularon las exportaciones colombianas y favorecieron los términos de intercambio. El crecimiento de los medios de pago y la disminución de la tasa de interés y de la prima de riesgo-país facilitaron la acentuada dinámica internacional. Las naciones emergentes recibieron importantes flujos de capitales. Internamente, ello se ha traducido en una política monetaria expansiva y en la mejora sustancial de los ingresos públicos.

En el ámbito mundial, el flujo de dólares se explica, en gran parte, por la política expansiva de Estados Unidos, que busca crear condiciones favorables a la demanda, y por la necesidad de conseguir recursos para financiar la guerra de Irak. En líneas generales, la política económica de Estados Unidos ha estado marcada por un espíritu profundamente keynesiano. Y en este contexto, las decisiones monetarias han sido muy benéficas al impulso de la demanda interna. En la época Clinton, el superávit fiscal fue compatible con un elevado crecimiento del producto y del empleo. Ahora, en la administración Bush, se ha contrarrestado la recesión económica con un aumento del déficit fiscal. Esta lógica anticíclica ha sido explícita y, con toda claridad, ha definido el derrotero de la economía de Estados Unidos⁷.

La política monetaria laxa de la Reserva Federal de Estados Unidos ha tenido repercusiones claras en la liquidez de los mercados financieros internacionales y en la reducción de las tasas de interés. Las menores tasas de interés ofrecidas por la Reserva Federal hicieron que los inversionistas miraran a los mercados emergentes de América Latina, donde el rendimiento es más alto que en Nueva York o Londres, sin que los riesgos se perciban como excesivos. Se ha presentado una mayor demanda por activos financieros colombianos, que se refleja en tres fenómenos simultáneos: la reducción de la tasa de cambio, la de los *spreads* de la deuda externa y la de las tasas de interés de la deuda pública denominada en moneda nacional. Este compor-

7 En la literatura keynesiana, estos mecanismos anticíclicos han funcionado como el más ortodoxo '*fine tuning*'. La política fiscal se maneja con criterios discrecionales. Cuando la economía crece, se buscan las condiciones necesarias para que haya superávit fiscal. Y cuando la economía entra en una fase recesiva, la política fiscal debe ser deficitaria.

tamiento se ajusta bien a las predicciones de modelos de convergencia de las tasas de retorno en distintos ámbitos financieros, en las que las variables claves son el diferencial entre tasas de interés domésticas e internacionales y las expectativas de devaluación nominal. Si el primero es superior a las segundas, puede esperarse un influjo de capitales.

De hecho, como la devaluación del peso ha tenido valores negativos (el peso se ha revaluado) desde finales de 2003⁸, ha habido un doble aliciente para traer recursos desde el exterior, con el propósito de comprar papeles en el mercado financiero local. El rendimiento interno es alto porque se conjugan dos fenómenos: el diferencial de tasas de interés (positivo) y la valorización del capital, que puede obtenerse cuando la moneda nacional se revalúa. Debe tenerse presente que estas condiciones favorables son muy inestables. Las expectativas de devaluación (y la dirección de los flujos de capital) son demasiado volátiles. Tal fragilidad se manifiesta cada vez que el dólar modifica su tendencia. La recomposición de activos en el mercado financiero es inmediata y ello tiene incidencias directas en la rentabilidad de los TES y de las acciones. El influjo de capitales de corto plazo puede generar una burbuja especulativa que se desvanece de un momento a otro. La abundancia de dólares ha estimulado la disminución de las tasas de interés y el crecimiento de la demanda interna. El flujo de capitales se ha intensificado, en gran parte, porque los paramilitares han acelerado el lavado de dólares. Las remesas de los colombianos conservan su relevancia, pero su ritmo ha mermado⁹. Hay indicios claros de la importancia del lavado de dólares. En 2005 circularon en el país 3.114 millones de dólares, distintos a los 3.200 millones provenientes de las remesas. El consumo interno ha aumentado más rápido que la producción doméstica. El ritmo de crecimiento de las importaciones supera considerablemente al del PIB.

Los criterios expansivos de la política monetaria colombiana no se han inscrito en una lógica tan claramente keynesiana como en el caso de Estados Unidos. Ese pensamiento ha intervenido a medias en Colombia. La política económica doméstica sigue contemplando como ideales algunos principios antikeynesianos, como el equilibrio fiscal y el presupuesto procíclico. En sus declaraciones, el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación son antikeynesianos. Pero, en la práctica, el gasto público aumenta y la política monetaria es muy expan-

8 Si quisiéramos tener una tasa de paridad equivalente a la china, la tasa de cambio debería ser casi de 3.500 pesos por dólar.

9 Sobre el tema de las remesas y las migraciones, véase Garay y Rodríguez (2005).

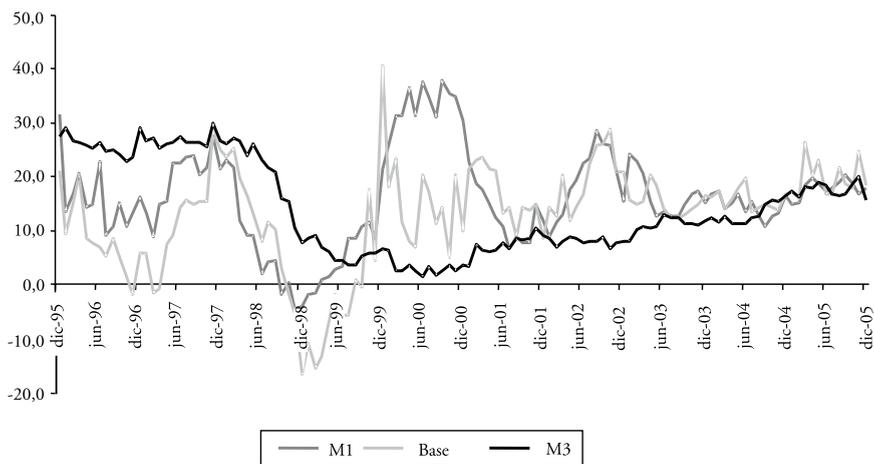
siva. Su discurso termina contradicho por una política económica que, en la realidad, es keynesiana. El ambiente externo favorable muestra que los procesos virtuosos no tienen su origen en la política económica interna. El contexto internacional ha sido muy propicio al crecimiento y las medidas tomadas en el frente doméstico han ido a la par, a duras penas, de los procesos del mercado mundial. El país no ha aprovechado todas las ventajas derivadas de este espacio tan favorable. Si lo hubiera hecho, el crecimiento habría sido superior al promedio de América Latina.

La notoria expansión monetaria no ha tenido repercusiones en la inflación (gráficas 3, 4, 5 y 6). La oferta de moneda ha crecido un 20% anual (casi cuatro veces la tasa de inflación). La emisión de los últimos 12 meses se acerca a los 4,6 billones de pesos. En el mismo período, los gastos del gobierno aumentaron en 24%. Mientras tanto, bajan las tasas de interés (la DTF es 6,3% y la interbancaria, 5,5%). Este comportamiento de la política monetaria se explica, primero, por el criterio de inflación objetivo¹⁰ y, segundo, por la dinámica del ejercicio empírico *ensayo/éxito/ensayo*, que resulta de la interacción de la expansión con la inflación.

10 Dice el Banco de la República: “El manejo de la política monetaria en Colombia se lleva a cabo mediante la estrategia de inflación objetivo. En ésta se fijan metas cuantitativas explícitas para el ritmo de crecimiento de los precios, que contribuyen a orientar las expectativas y proporcionan al público un criterio claro para evaluar la efectividad de la política monetaria. En la práctica, la búsqueda de la estabilidad de precios en el esquema de inflación objetivo es coherente con la suavización de los ciclos económicos. Cuando la inflación proyectada está por debajo de la meta y el producto por debajo de su tendencia de largo plazo, la política monetaria se hace más expansiva, estimulando el crecimiento económico. Cuando la inflación proyectada se sitúa por encima de la meta y el producto, por encima de su nivel potencial, la política monetaria se hace más estricta, para moderar el crecimiento de la demanda y las presiones inflacionarias. Por lo tanto, el éxito de la política de inflación objetivo consiste en lograr el máximo crecimiento del empleo y del producto compatible con la estabilidad de precios” (Banco de la República 2005, 9). Entre los instrumentos de la inflación objetivo, el Banco de la República (2005, 32) menciona dos: la tasa de interés de intervención y la compraventa de divisas en el mercado cambiario. “En los últimos años la práctica de los bancos centrales que utilizan el esquema de inflación objetivo ha reconocido la importancia que bajo algunas circunstancias puede tener la intervención cambiaria para moderar tendencias de mediano plazo de la tasa de cambio. Existen movimientos de la tasa de cambio que reflejan desviaciones temporales en relación con las tendencias de largo plazo. En ocasiones, estas desviaciones están asociadas con apreciaciones y desviaciones rápidas y excesivas, cuya reversión puede ser traumática desde el punto de vista de la inflación, la estabilidad financiera y el producto de la economía (...) la intervención cambiaria puede tener como objetivo adicional reducir la vulnerabilidad externa de la economía. Por ejemplo, si una apreciación cambiaria se asocia con una fuerte entrada de capitales de corto plazo,

Gráfica 3. Colombia. Inflación 1995-2005

Fuente: Banco de la República

Gráfica 4. Colombia. Agregados monetarios 1995-2005

Fuente: Banco de la República

puede resultar conveniente para la autoridad monetaria acumular reservas internacionales con el fin de atenuar la apreciación y mantener un colchón de liquidez suficiente para cubrir un pasivo externo de corto plazo en aumento” (Banco de la República 2005, 32-34).

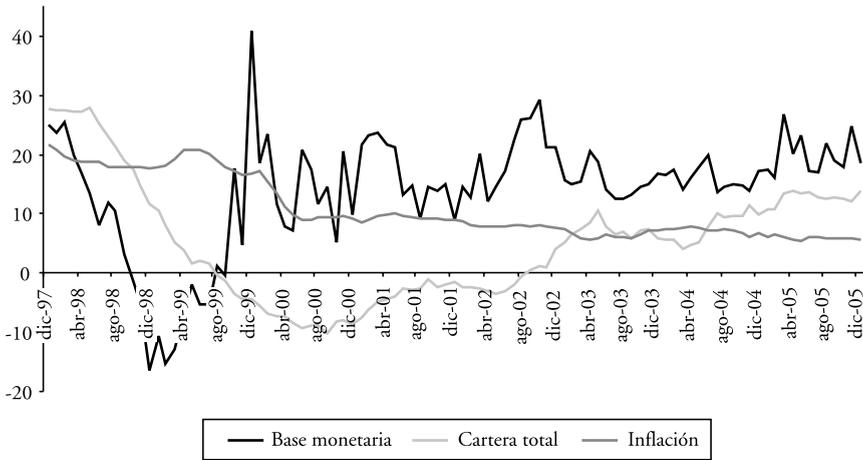
La inflación objetivo es conveniente porque plantea de manera explícita la relación entre la evolución de los precios y la actividad económica. La política monetaria debe tener como punto de referencia los cambios en la producción y el empleo. Desde esta perspectiva, la cantidad de dinero debe estar en función de las tendencias macro. Aunque la inflación objetivo avanza considerablemente frente a las versiones anteriores, tiene dos limitaciones. En primer lugar, es una medida tímida. El Banco de la República no es consecuente con la inflación objetivo porque de todas maneras insiste en reducir la inflación. La cantidad de dinero cambia en un rango estrecho que tiene como referencia una meta de inflación que baja cada año. Si la inflación objetivo es el criterio rector de la política monetaria, no tiene sentido que la inflación continúe disminuyendo de manera regular.

En los anteriores informes (CID 2003, 2004) insistimos en que la inflación no es un fin en sí mismo, sino un instrumento de la política económica. La inflación es un medio para lograr otros propósitos como, por ejemplo, un mayor nivel de empleo (Tobin 1966, Vickrey 1996, 1997). La inflación objetivo avanza en esta dirección, pero todavía no es suficiente porque, a diferencia de lo que piensa Vickrey, el Banco de la República pretende hacer compatible la inflación objetivo con una disminución permanente y regular de la inflación. Esta lógica es absurda, pues la progresiva disminución de la inflación reduce el margen de maniobra de la política monetaria. Si la inflación continuara bajando como quiere el Banco de la República, llegaría al 1% y 2%. Si eso ocurriera, la inflación dejaría de ser un medio para conseguir otros propósitos. Y con valores tan bajos, la discrecionalidad de la inflación objetiva sería casi nula.

La inflación debe manejarse en un intervalo, flexiblemente, subiendo o bajando en función de objetivos más fundamentales relacionados con el empleo, la calidad de vida y el bien-estar. Obviamente, debe establecerse cuál sería el límite superior. No se trata, entonces, de permitir que la inflación aumente de manera indefinida, pero los precios sí podrían moverse ligeramente hacia arriba. En determinadas condiciones, cuando se considere que la política fiscal debe ser expansiva, la autoridad monetaria puede aceptar que la inflación suba. Los valores superior e inferior se van determinando en función de las características de cada país. Colombia ha sabido convivir con altos precios (30%), sin caer en hiperinflación. Y aunque el caso colombiano es excepcional en el mundo, este comentario no debe interpretarse como una invitación a volver a niveles de inflación del 30%. Simplemente queremos poner en evidencia la necesidad de mirar el control de precios como un instrumento de la política económica y no como un fin en sí mismo. La

experiencia latinoamericana muestra que el límite superior de la inflación debe manejarse con sumo cuidado, porque más allá de determinado nivel, se entra rápidamente en una dinámica hiperinflacionaria. Los rangos superior e inferior que hemos mencionado son apenas ilustrativos de los amplios márgenes de maniobra que podría tener la política monetaria. Esta reflexión busca ofrecer un escenario distinto al que suele presentar el banco central, consistente en una reducción permanente de la inflación. Los principios inherentes a la inflación objetivo no tienen que reflejarse en una disminución sistemática del nivel de precios. Una política monetaria expansiva compatible con el PIB potencial puede traducirse en un aumento del nivel de precios. Si la dinámica de los precios busca ser compatible con el PIB potencial, no tiene mucho sentido prefijar metas de inflación decrecientes.

Gráfica 5. Colombia. Relación entre la base monetaria, la inflación y la cartera total. 1997-2005



Fuente: Banco de la República

La inflación objetivo tiene restricciones sustantivas, pues el Banco de la República sigue amarrado a una concepción cuantitativa del dinero. Esa estrechez de miras puede ir en contra de los propósitos últimos de la inflación objetivo. Aunque la inflación objetivo puede ser una oportunidad para desprenderse de la percepción cuantitativa de la moneda, el Banco de la República no aprovecha esta oportunidad y se aferra a una visión del dinero en la que prevalece la demanda de moneda para transacciones.

En la teoría cuantitativa, la cantidad de moneda (M) guarda una relación estable ($1/V$) con el valor nominal de la producción (PY , P son los precios, V es la velocidad de circulación del dinero, Y es el producto). La formalización más corriente, $MV=PY$, puede representarse como

$$M = (1/V)PY.$$

En las versiones convencionales, la estabilidad de la función de demanda ($1/V$) se presenta en cada uno de los momentos del tiempo. De acuerdo con los criterios de la inflación objetivo, la estabilidad de la función de demanda continúa siendo un propósito loable de la política monetaria y se trata de garantizarla en el mediano plazo¹¹.

Otras lecturas de la teoría del dinero, más cercanas a Keynes, no tienen como referente la estabilidad de la función de la demanda de dinero. Todo lo contrario. Para Keynes, el motivo *transacción*, sobre el que Friedman fundamenta la estabilidad de la demanda de dinero, ocupa un plano muy secundario con respecto a los motivos *especulación y atesoramiento*. No hay estabilidad porque el mundo es incierto y el futuro no se conoce. La convergencia no es un propósito explícito. Si la política monetaria es expansiva porque así lo requiere la fase del ciclo, el resultado keynesiano no tiene que ser compatible con una meta de inflación predeterminada. Keynes reconoce la importancia de la estabilidad, pero la asocia al salario nominal y no al nivel de precios. Para Keynes, la inflación objetivo no podría expresarse

11 Hicks (1935) decía que la ecuación de Fisher ($MV=PY$) era tan importante para los teóricos *monetaristas*, como lo fue 50 años antes para los teóricos del *valor* --entre los que Hicks se incluye. A finales del siglo diecinueve, los teóricos del valor decían que el valor era la “la razón entre la oferta y la demanda”. Pero, continúa Hicks, esta definición del valor y la ecuación de Fisher han pasado a un segundo plano; sin desconocer su utilidad, la ecuación de Fisher es una tautología. Ya en el 35 había una alternativa a la teoría cuantitativa. La nueva ecuación, la de Cambridge, “es la que nos dice que el valor relativo de las mercancías depende de su utilidad marginal relativa” (Hicks 1935, 83). La ecuación de Cambridge $M^d = k pY$ explicita la demanda voluntaria de moneda (M^d). Y al destacar la elección individual, la ecuación de Cambridge permite incorporar la demanda de moneda en el *corpus* de la teoría económica. La demanda de moneda puede analizarse haciendo uso del principio de la utilidad marginal decreciente y, dice Pigou, aquí radica la superioridad de la ecuación de Cambridge con respecto a la ecuación de Fisher. M^d pone en evidencia la elección voluntaria. La inflación objetivo del Banco de la República se acerca más a la función de Fisher que a la de Cambridge, porque el banco no le ha dado la importancia que merece a la demanda *voluntaria* de dinero. La estabilidad de la función de demanda y la intervención reguladora del banco central no tienen en cuenta las variaciones imprevistas de la demanda voluntaria de dinero, ya que toda la atención se centra en la demanda de dinero para transacciones, que es una demanda *involuntaria* de dinero.

en un valor monetario. Los resultados de la política monetaria deben examinarse a la luz de la evolución de las variables reales. Y los logros que se consigan en el mundo real no tienen que estar acompañados de procesos de convergencia en la esfera monetaria.

No observamos una correlación clara entre el crecimiento y la inflación. El Banco de la República (2001) muestra que la menor inflación va en pareja con un mayor crecimiento. La relación entre las dos variables es negativa. Este resultado no es tan evidente. La inflación ha bajado de manera permanente. En 1997, cuando el PIB *per cápita* alcanzó su punto más alto, la inflación era más alta que en 1999, cuando el producto *per cápita* llegó a su punto más bajo. A finales de los noventa, la menor inflación tuvo mucho que ver con el comportamiento recesivo de la economía. En la fase descendente del ciclo, la demanda cae y ello se traduce en menores precios.

La secuencia de los dos últimos años sí parece más compatible con la relación negativa entre el crecimiento y la inflación. Pero esta correlación oculta otra, que ya no coincide con los supuestos de la banca central. Los bajos precios han ido a la par con un crecimiento de los medios de pago. Esta relación negativa no cabe en la lógica de los banqueros centrales. De acuerdo con la argumentación propia de la teoría cuantitativa de la moneda, el aumento de la masa monetaria debe reflejarse en un nivel de precios más elevado. Tal y como lo observamos en el estudio anterior (CID 2004), la utilización del margen monetario no se ha reflejado en una mayor inflación. No es fácil conjugar las tres interacciones que añorarían los banqueros centrales: control monetario, crecimiento y baja inflación. En el caso colombiano, el crecimiento ha sido posible, tanto por los factores internacionales mencionados atrás, como porque la política monetaria fue expansiva. Si se hubieran mantenido criterios ortodoxos, la recuperación no hubiera sido factible. Así lo reconoce el propio Banco de la República (2005). Y no obstante la expansión de los medios de pago, la inflación mantuvo su tendencia decreciente¹².

Es significativo el distanciamiento entre la base monetaria y la inflación. La teoría cuantitativa no puede explicar esta falta de correlación. Porque, de acuerdo con este enfoque, si la base sube, y con ella M1, los precios también deberían aumentar. Ya decíamos que la política monetaria expansiva no se ha manifestado en un mayor nivel de precios. La explicación de esta falta

12 La convergencia entre la base, M1 y M3 muestra que las fluctuaciones intertemporales han disminuido. La política monetaria es más estable. La expansión de la base ha ido a la par con el crecimiento de M1 y M3.

de correlación habría que buscarla en las aproximaciones analíticas de corte keynesiano. La cantidad de dinero no incide directamente en los precios, por las razones siguientes: la existencia de brechas temporales, la no proporcionalidad y la falla de los mecanismos de transmisión, la ruptura del ciclo dinero-bienes-dinero-bienes y la importancia de los costos.

1. *La existencia de brechas temporales.* El lapso de tiempo que existe entre los movimientos en la cantidad de dinero y la variación de los precios sigue siendo objeto de controversia. Y mientras mayor es el rezago temporal, se hace más difícil mantener el principio del *ceteris paribus*. La multicausalidad puede revertir la tendencia esperada. Ni siquiera en los momentos más álgidos de los debates alrededor de la teoría cuantitativa quedó claro el período de tiempo que transcurre entre los cambios de la cantidad de dinero y de los precios. Friedman nunca fue claro en la definición del lapso de tiempo (6 meses, 12 meses, 15 meses, etcétera). Todas estas dimensiones temporales son muy amplias. Aun el período de 6 meses es muy largo, porque el *ceteris paribus* no se puede mantener. El punto lo menciona Tobin de manera explícita. En 6 meses es imposible mantener constantes todas las variables distintas a la cantidad de moneda y a los precios. Este lapso intertemporal tan largo impide que se cumpla el *ceteris paribus*. En el interregno se presentan dinámicas causales que distorsionan la intencionalidad de la causalidad inicial.

2. *La no proporcionalidad y la falla en los mecanismos de transmisión.* No hay una relación directa y proporcional entre la cantidad de dinero y los precios. Los cambios en cada una de las variables no son de la misma dimensión. Las dinámicas que se presentan en las variaciones de la cantidad de dinero y de los precios no son uniformes. La teoría monetaria siempre argumentó que los procesos convergen en el largo plazo. Pero, obviamente, siempre se discutirá acerca de la duración del largo plazo. Para que la cantidad de dinero se exprese en los precios, conservando la estabilidad de la función de demanda, es necesario que haya proporcionalidad (Friedman y Schwartz 1963). Los cambios en la masa monetaria deben reflejarse en movimientos (proporcionales y en el mismo sentido) de los precios. Los principios de la teoría cuantitativa se cumplen si los precios relativos son estables. La estructura de precios relativos no cambia cuando la proporcionalidad se cumple. Pero en la práctica, tal situación difícilmente se presenta. Esta inconsistencia se refleja en la falta de correlación entre la cantidad de moneda y los precios.

3. *La ruptura del ciclo dinero-bienes-dinero-bienes.* Esta secuencia garantiza la convergencia en el mercado de capitales y la estabilidad de la función de demanda de dinero. Pero si por cualquier razón (la especulación, por

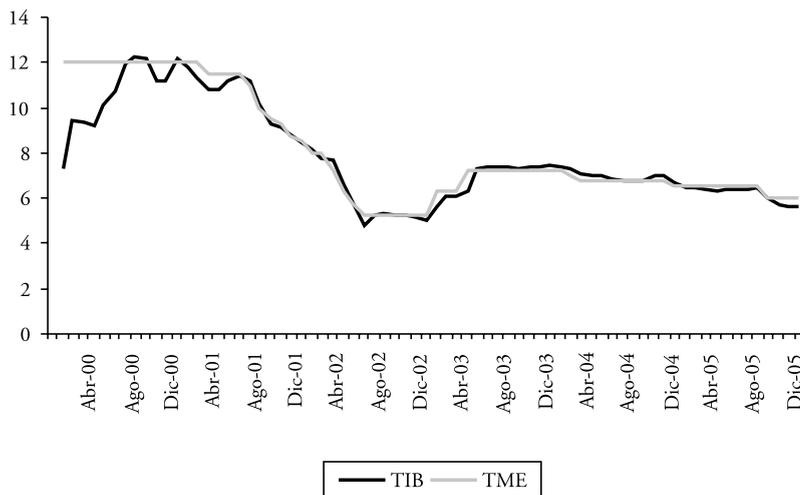
ejemplo) el ciclo se rompe, las fluctuaciones en el mercado de capitales se incrementan, el arbitraje no crea condiciones favorables a la convergencia y hay problemas porque las mercancías no se venden. En el artículo clásico de Barro (1974), las variaciones del mercado de capitales dependen de factores muy diversos, como la asimetría de información y la capacidad de negociación de cada uno de los agentes que participan en el mercado bursátil. En Colombia es evidente el poder de negociación del gobierno a través de los TES, el principal papel que se negocia en la bolsa de valores de Colombia (BVC). El movimiento de la deuda pública tiene impactos directos en el mercado de capitales y este hecho tiene implicaciones importantes, porque incide en las condiciones de negociación de los demás papeles. La deuda pública afecta variables macroeconómicas claves. En concreto, la tasa de interés, la tasa de cambio, la inversión, el empleo, el volumen del desequilibrio fiscal, etcétera. Es una lástima que en el Congreso de la República no se discuta de manera sistemática el impacto que tiene el manejo de la deuda pública en la estabilidad macroeconómica.

El modelo de Barro suele leerse sin tener en cuenta las apreciaciones del autor sobre las imperfecciones del mercado de capitales. La aproximación sesgada ha llevado a suponer que los mercados tienden al equilibrio. En realidad, Barro reconoce que hay numerosas distorsiones. No obstante las declaraciones explícitas de Barro, en las presentaciones que la tecnocracia hace de su modelo, no se advierte sobre estas restricciones. En el texto de Barro, el poder de negociación de cada uno de los agentes es un factor determinante en la configuración del mercado de capitales. Las imperfecciones se presentan porque las relaciones son asimétricas. El gobierno, como oferente de TES, llega al mercado con un poder de negociación especial y dicha asimetría es mayor en la medida en que el monto de la deuda crece. Estas reflexiones no suelen tenerse en cuenta en los debates sobre el monto de la deuda. Los mercados de capitales son imperfectos porque, entre otras razones, el Estado llega con un poder especial, dado por el tamaño de la deuda.

4. *La importancia de los costos.* Los costos inciden en los precios. Además de la cantidad de dinero, los movimientos de los precios también están determinados por la evolución de los costos. La revaluación del peso ha disminuido los costos de los insumos importados. Y además, las empresas tenían capacidad instalada excedente, que la pueden aumentar sin que los costos crezcan, como sucedería en el caso de que la capacidad instalada estuviera totalmente copada.

La conjunción de estos cuatro factores impide que haya una secuencia directa y transparente entre la cantidad de moneda y los precios.

Gráfica 6. Colombia. Tasa mínima de expansión y tasa interbancaria. 2000-2005



Fuente: Banco de la República

Los ejercicios de ensayo-éxito-ensayo están mostrando a las autoridades monetarias que la política expansiva no se refleja necesariamente en mayores precios. El Ministerio de Hacienda y el Banco de la República están sorprendidos porque nunca pensaron que las metas de inflación pudieran cumplirse con los volúmenes de emisión que se han presentado en los últimos años. En contra de todos los supuestos de la ortodoxia, el aumento de los medios de pago no se ha reflejado en una mayor inflación y, como el ensayo es exitoso desde el punto de vista de los objetivos inflacionarios, el ciclo sigue repitiéndose.

1.3 ANÁLISIS DE FACTORES EXTERNOS

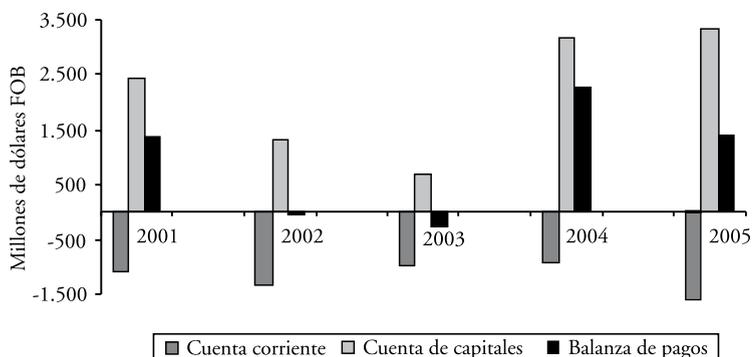
El mayor estímulo al crecimiento de la economía colombiana se explica por factores externos. La dinámica interna ha jugado un papel secundario. Y de acuerdo con nuestra hipótesis general, los procesos internos no han sido compatibles con los movimientos internacionales.

Durante los tres últimos años, se registraron tres hechos significativos en el comportamiento del sector externo: i) el resultado general de la balanza de pagos fue muy superior al de años anteriores, debido a un aumento de los ingresos de capital. ii) Observamos una aceleración del crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones de bienes y servicios. iii) Se

mantuvo la tendencia, iniciada desde finales de 2003, de la revaluación del peso colombiano. Este comportamiento persistió hasta finales de 2005.

En el primer cuatrienio del siglo veintiuno, el saldo negativo de la cuenta corriente de la balanza de pagos se había caracterizado por su regularidad y su tendencia decreciente. El déficit había oscilado entre los 938 y los 1.340 millones de dólares. El 2005 desbordó todas las expectativas (1.930 millones). Más que duplicó el valor del año anterior. La cuenta de capitales ha sido positiva, pero muy fluctuante. El saldo de 2005, 3.384 millones de dólares, es el más alto desde 1997 y representa un crecimiento del 374% en relación con 2003 y del 4,5%, con respecto a 2004 (gráfica 7).

Gráfica 7. Colombia. Balanza de pagos 2001-2005

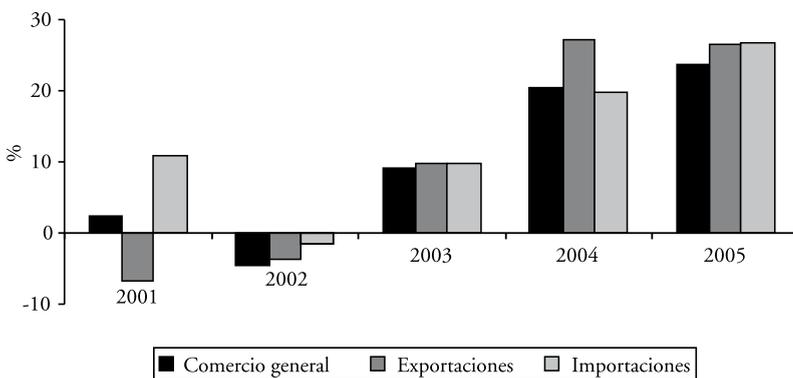


Fuente: DANE

El comercio exterior ofreció un importante aporte al crecimiento del PIB de los tres últimos años, como consecuencia del incremento del comercio global de bienes y servicios (expresado en dólares), con un mayor valor del 78% con respecto a 2002 (gráfica 8). Este cambio en la tendencia es notable, porque en los tres años anteriores, el crecimiento promedio anual fue apenas del 2,2%. El incremento se refleja tanto en las importaciones como en las exportaciones colombianas de bienes y servicios. Habría, entonces, una profundización de la apertura de la economía nacional. Este patrón se repite en el comercio de bienes. Las exportaciones e importaciones superaron la barrera de los 20.000 millones de dólares al año y registraron crecimientos del 23,4% y del 19,8%, respectivamente. Colombia se ajusta a la tendencia

internacional. Según el Banco Mundial, las exportaciones e importaciones del mundo tuvieron incrementos superiores al 20% en los dos últimos años (World Bank 2005).

Gráfica 8. Colombia. Variación interanual del comercio exterior de bienes y servicios 2001-2005.



Fuente: DANE

Vale destacar el buen desempeño tanto de las exportaciones tradicionales como de las no tradicionales¹³ (cuadro 1). Sin embargo, el origen del incremento no es el mismo. Las exportaciones tradicionales, café, petróleo, carbón, ferro níquel y oro, se beneficiaron de una excepcional coyuntura de sus precios internacionales que obedece a la dinámica de la demanda externa. Pero el valor de lo exportado creció menos que el respectivo precio. De ello se infiere que no sólo no hubo respuesta en el volumen a los mejores precios sino que incluso ocurrió una caída de aquel para los cinco productos citados. Esta dinámica de las exportaciones es muy frágil porque los resul-

13 El sector industrial hizo la mayor contribución al crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Casi el 85% de las mayores ventas se origina en este sector. Se desatan los metales básicos, la metalmecánica y equipos de transporte (con una participación del 34% en el crecimiento total), la industria química (17%) y textiles y confecciones (17%). En conjunto, las exportaciones del sector agropecuario mostraron un crecimiento del 28% promedio anual entre 2003 y 2005, al pasar de 2.182 millones de dólares a 3.439 millones. Las cafeteras se incrementaron en 41% promedio anual, debido a mejores precios; las de banano y flores, en 12% y 15%, respectivamente. Las ventas externas de los demás productos del sector crecieron en 77%.

tados finales dependen del comportamiento de los precios en el mercado internacional. Los hechos corroboran que el crecimiento colombiano ha dependido, fundamentalmente, de factores externos.

Sobre las causas de la revaluación del peso colombiano en 2004 se han adelantado diversas hipótesis. Algunos aducen la buena coyuntura de las exportaciones. Sin embargo, su crecimiento tiene un paralelo cercano con el de las importaciones. El superávit comercial se elevó, pero sólo en 610 millones de dólares, con respecto al año anterior. Otros la han atribuido al crecimiento de las remesas de trabajadores, pero en 2004 estas se estancaron. También se cita el déficit fiscal y su financiamiento con crédito externo. No obstante, el sector público tuvo un egreso neto (aunque pequeño) de capitales. Donde sí se registra un cambio brusco es en la cuenta de capitales del sector privado, y no necesariamente por un mejor clima de inversión. El movimiento más fuerte es el de los créditos y otros flujos financieros de corto plazo.

En el comercio de servicios no factoriales, el país tuvo un déficit relativamente estable entre 2001 y 2003. Su valor en el último año llegó a 1.433 millones de dólares. El rubro que más pesa es el de servicios de transporte. La renta de factores (entiéndase de capital) tradicionalmente ha arrojado un déficit. Observamos un crecimiento significativo entre 2003 y 2005, del 31,3% promedio anual. Los egresos, o sea la remuneración al resto del mundo, de factores de producción utilizados por la economía colombiana, aumentaron a una tasa similar. Dichos pagos se descomponen, principalmente, en intereses, utilidades y dividendos. El pago de intereses se ha mantenido estable. En contraste, hay un rápido crecimiento de los giros al exterior, por concepto de utilidades y dividendos. Entre 2002 y 2004 pasaron de 1.045 millones de dólares a 2.328 millones de dólares. Dicha dinámica puede obedecer tanto a la recuperación de las utilidades de empresas, como a la percepción, por parte de las tesorerías de las multinacionales, de que la coyuntura cambiaría favorecía la repatriación de los excedentes de liquidez.

Cuadro 1. Colombia. Comportamiento de las exportaciones no tradicionales y contribución sectorial al crecimiento global (2003-2005). (Millones de dólares y porcentaje)

Sector	2003	2004	2005	Crecimiento 2004 (%)	Crecimiento 2005 (%)	Contribución del sector al crecimiento 2004 (%)	Contribución del sector al crecimiento 2005 (%)
Agropecuaria (1)	264,8	482,4	554,3	77,10	14,91	11,40	4,74
Industrial	4.923,50	6.616,00	7.886,70	31,50	19,21	84,80	83,79
Alimentos, bebidas y tabaco	817,9	979,8	1.129,40	20,00	15,27	9,10	9,87
Textiles y confecciones	697,4	938,4	965,8	36,00	2,92	17,00	1,81
Química	1.258,60	1.582,40	1.837,60	24,20	16,13	16,60	16,83
Metales, maquinaria y transporte	-	-	-	75,20	-	33,80	-
Demás	2.149,70	3.115,50	3.953,90	13,20	26,91	8,30	55,29
Mínimo (2)	132,3	203,7	377,5	51,10	85,33	3,80	11,46
Total	5.320,60	7.302,10	8.818,60	37,24	20,77	100,00	100,00

(1) Sin flores, ni banano

(2) Sin oro, ni esmeraldas

Fuente: Balanza de pagos, Banco de la República. Cálculos del CID.

El déficit de la cuenta de rentas factoriales se compensó en años recientes con el superávit registrado en transferencias, que se explica por el aumento de las remesas de los trabajadores. En 2004, hubo un cambio en la tendencia de las remesas de trabajadores. Después de varios años de crecimiento superior al 20% anual, las remesas se incrementaron apenas en 3,6% en 2004 y en 4,5% en 2005. Esta disminución no es exclusiva de Colombia. En 2004, según el Banco Mundial (World Bank 2005), la tasa de crecimiento de las remesas en América Latina cayó a la mitad y no se registraron incrementos en el caso de países como Brasil y República Dominicana. En el período, las demás transferencias (al gobierno y presumiblemente a organizaciones no gubernamentales) tuvieron un aumento de más del 50%.

En el CID (2004) se hicieron algunas consideraciones sobre la evolución y el significado de las remesas. Gaviria y Mejía (2005) analizan los resultados de una encuesta promovida por RCN y la organización *Colombianos en el exterior* entre noviembre de 2004 y febrero de 2005. Aunque la encuesta no sea estadísticamente representativa, logra captar una muestra de más de 7 mil emigrantes residentes en una veintena de países extranjeros. El 73% de los encuestados envían remesas a Colombia, cuyo monto promedio mensual es de 248 dólares. El 99,4% de los encuestados declaró tener familia en Colombia: 5%, cónyuge, 21% hijos y 73,8% padres. El nivel promedio de escolaridad es relativamente alto (14,5 años) y el 79,1% declara hablar al menos un idioma extranjero. El 65% de los encuestados desea, o ha considerado, regresar a Colombia, si se dieran condiciones como la mejora de la economía, la seguridad y el empleo. Los usos más frecuentes de las remesas por sus beneficiarios son: compra de alimentos (26%), pago de servicios públicos (16%), servicios médicos (13%), y educación (13%). Sólo el 5% informa que los recursos se destinan al pago de hipotecas, pero la mitad de los encuestados señala “que algún porcentaje del dinero enviado se destina al ahorro”.

Garay y Rodríguez (2005) también analizan una encuesta, estadísticamente representativa, promovida por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a mediados de 2004, en el área metropolitana de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. El 14,3% de los hogares encuestados informa que uno de los integrantes de su familia ha emigrado; el 5,5% cuenta con al menos un retornado y el 18,3% de los hogares son beneficiarios de remesas desde el exterior. La emigración es reciente: el 80% de los emigrados salió después de 1994 y más del 60%, después de 1999. De manera consistente con los resultados de otros informes, es alta la participación de los residentes en España. La gran mayoría de los emigrantes no tenía experiencia previa de

migración interna y su desplazamiento constituyó su primera salida del país. Los emigrados se concentran en los rangos etáreos de la población en edad de trabajar: el 90,8% tiene entre 20 y 59 años. Este hecho ha modificado de manera significativa la pirámide poblacional de la zona metropolitana de Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

La tasa global de participación laboral TGP de los emigrantes es de 88,5%. Eso confirma la importancia que tiene la búsqueda de oportunidades laborales como motivo de la decisión de emigrar. A su vez, la tasa de desempleo de los emigrantes, 6%, sugiere que son relativamente exitosos (o poco exigentes) cuando ofrecen sus servicios en el mercado laboral del país de destino. El número de años de escolaridad de estos migrantes es inferior al de quienes respondieron la encuesta de RCN: 10 años en los que migran a España y 11 en los que lo hacen a Estados Unidos. Pero es similar el contacto que mantienen con sus familias. Más del 80% de los emigrados se comunican por teléfono con ellas al menos una vez al mes. La inmensa mayoría de los hogares que recibe remesas (97,2%) declara que su remitente es un familiar. Típicamente, es el padre, la madre o un hermano.

El valor promedio del ingreso mensual de los hogares que reciben remesas, por este concepto, es de 384 mil pesos (de 2004). Es usual que el beneficiario gaste de manera discrecional los dineros recibidos. Para los hogares receptores, las remesas representan el 41% de sus ingresos totales. Para el total de los hogares del área metropolitana, la participación de las remesas en los ingresos alcanza el 10%. El 66% de las remesas se destina a gastos recurrentes: alimentos (28%), servicios públicos (23%), vivienda (15%), educación (8%) y salud (6%). Los hogares que reciben remesas se concentran en los estratos medios. El 78% pertenece a los estratos 3, 4 y 5. Los beneficiarios tienen una tasa de participación laboral baja (el 56% no corresponde a personas económicamente activas) y son menos educados que los emigrados remitentes (en el primer grupo, el 59% tiene completo el bachillerato, mientras que en el segundo, lo terminó el 78%). Garay y Rodríguez encuentran que las remesas mejoran la distribución del ingreso y reducen el desempleo (es de 13,2% y sin migración sería del 20%), la pobreza (es 59,4% y sin remesas sería de 64,3%) y la indigencia (es de 30% y sería 39,9% sin remesas).

La cuenta de capitales se descompone en los flujos de capital de largo plazo y de corto plazo. Entre 2003 y 2004, el superávit creció en 2.489 millones de dólares, mientras en 2005, solamente lo hizo en 142 millones. Este resultado es consecuencia de las nuevas inversiones de largo plazo originadas en las fusiones y adquisiciones de empresas colombianas (Coltabaco y Bavaria)

por grupos extranjeros (Phillip Morris y Sab Miller). Hasta 2004, el 60%, correspondió a un incremento neto de los flujos de capital de largo plazo; en 2005, este flujo superó el 100%, como consecuencia de la llegada de Sab Miller. El proceso reciente consolida la desnacionalización de las principales empresas del país. En los dos últimos años aumentó considerablemente el ingreso de inversión extranjera directa (IED) neta, con respecto a los años anteriores¹⁴.

La IED petrolera ya no es la más importante en el sector minero. Dado el papel estratégico del petróleo, no sólo para la economía y los ingresos fiscales, sino también para la balanza de pagos, esta es una señal de alarma, en cuanto a la eficacia de las políticas petroleras para atraer y mantener IED en actividades relacionadas con la explotación de ese recurso natural¹⁵. Las mayores inversiones de 2005 se dieron en el sector manufacturero (Sab Miller adquiere Bavaria) y en la minería del carbón, con la adquisición de la mina de La Jagua, por la compañía Glencore Internacional. Hasta el tercer trimestre de 2005, la IED acumulada en Colombia era de 30.720 millones de dólares, distribuidos en: sector manufacturero (19,4%), establecimientos manufactureros (19,2%), minas y canteras (18,3%), electricidad, gas y agua (12,6%) y petróleo (11%). Es especialmente llamativa la reducida capacidad del sector agropecuario para captar inversión extranjera: su participación, en estos años, no supera el 1% de la IED en Colombia.

Usualmente se atribuye la poca IED en Colombia a la falta de confianza, o a la pobre percepción de los inversionistas externos del clima de negocios y regulatorio del país, que a su vez estarían asociadas a la falta de seguridad y estabilidad jurídicas. Una de las iniciativas prioritarias de la administración Uribe en las últimas legislaturas fue la ley 963 de 2005, que promueve la confianza del inversionista. Según el título, la ley busca estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia. La norma permite la suscripción de “contratos de estabilidad jurídica” entre inversionistas nacionales y extranjeros y el gobierno. Los inversionistas extranjeros tienen la garantía de que “si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos, alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo” (artículo 1).

14 Buena parte del incremento de la IED neta se debió a la reducción en las salidas de capital asociadas con inversión directa colombiana en el exterior y a las fusiones internacionales.

15 González y Zapata (2005) examinan las consecuencias que se derivan del debilitamiento de la exploración petrolera.

Uno de los índices más utilizados para mirar la confiabilidad de los países es el *ranking Economic Freedom of the World Index* (EFW), del Fraser Institute. Entre 132 países, Colombia ocupa el lugar 107, con una calificación de 5,3 (entre 0 y 10, siendo 10 la mejor nota). De entrada, es prudente señalar que la institución que lo compila y produce, el Fraser Institute de Vancouver, Canadá, se considera en círculos académicos de su país con un marcado sesgo ideológico y no precisamente hacia la izquierda. Lo mismo ocurre con la entidad responsable de otro ‘reputado’ índice de libertad económica, el *Index of Economic Freedom*, elaborado por la Heritage Foundation de Washington, D. C. Es un índice construido a partir de variables cualitativas (encuestas de percepción y presencia o ausencia de determinadas medidas de política, que con frecuencia se calculan sobre la base de informes producidos por terceras entidades, cuya metodología no es explícita), sin que sea muy claro cómo arribaron los autores a las escalas y ponderaciones que utilizan. Los resultados obtenidos en el EFW no necesariamente coinciden con el atractivo de un país para inversionistas internacionales. Así, la República Popular China, principal receptor de IED del mundo en desarrollo, tiene un índice EFW cercano al colombiano: 5,7.

La última publicación del EFW, que trae datos para 2002 (Gwartney y Lawson 2004), agrupa los determinantes de libertad en cinco grandes acápite: el tamaño del gobierno, la estructura legal y los derechos de propiedad, acceso a moneda sana, libertad de comercio internacional y regulación del crédito, del trabajo y de los negocios. Brillan por su ausencia variables que normalmente consideraría un inversionista y que de ordinario están ligadas a la esfera de actuación del sector público: educación, salud, infraestructura y servicios públicos. Los puntajes más altos para Colombia corresponden a las categorías relacionadas con las políticas monetaria y financiera y de comercio exterior (7,4 y 6,1 sobre 10, respectivamente). El peor está relacionado con la estructura legal (3,3) y tienen niveles intermedios la regulación de los mercados de crédito, trabajo y los negocios (5,2) y el tamaño de gobierno (4,7). El puntaje relativamente alto de “acceso a moneda sana” refleja la institucionalidad de la banca central independiente y los logros recientes en materia de desinflación. El atributo peor calificado se denomina “libertad de poseer moneda extranjera”, algo curioso en un país donde pululan cambistas y casas de cambio. El reparo, en este caso, es que las instituciones financieras colombianas no están autorizadas para abrir cuentas en moneda extranjera en el país. El buen puntaje para “libertad de comercio extranjero” sería un reconocimiento a los logros de la apertura. Empero, hay dos lunares: la existencia de “barreras escondidas al comercio” (es decir, distintas de los aranceles y cuotas publicados) y la imposibilidad de realizar transacciones

internacionales de capital. Según el EFW, en Colombia se aplicarían todos y cada uno de los 13 tipos de control a movimientos internacionales de capitales catalogados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Probablemente, esta aseveración sea una sorpresa para la Junta Directiva del Banco de la República, que ha sido renuente a la aplicación de tales controles en años recientes.

En el análisis de la regulación del crédito que hace el EFW, el trabajo y los negocios son aspectos con puntaje bajo, a causa de la existencia del salario mínimo y la falta de flexibilidad en la contratación y el despido laboral. En el primer caso, se aduce como fuente de preocupación que el efectivo cumplimiento de la normatividad tiene un impacto importante sobre el funcionamiento del mercado laboral. Parecería como si los autores no hubieran escuchado hablar de la existencia de nuestro sector informal. En el segundo, el puntaje de Colombia se redujo en años recientes, a pesar de las reformas laborales adoptadas desde la apertura. La existencia del servicio militar obligatorio también se considera un factor negativo. La alta participación del sector público en el consumo y la inversión totales es la principal causa de la baja calificación en materia de tamaño del gobierno. Si bien ello es fiel reflejo del crecimiento del Estado colombiano en años recientes, resulta ilustrativo constatar que las únicas naciones que a juicio del EFW tienen “instituciones totalmente deseables” (o sea, un puntaje perfecto) en relación con el consumo de sus gobiernos son Níger, la República Democrática del Congo y Bangladesh.

El peor desempeño de Colombia en el EFW se observa en la estructura legal y en seguridad de derechos de propiedad. La metodología de su elaboración no es del todo clara y los temas de evaluación son la independencia judicial, la imparcialidad de las cortes, la protección de la propiedad intelectual, la interferencia militar en el proceso político y el orden legal y la integridad del sistema legal. Con respecto al primero y al segundo, es claro que la percepción de los autores del EFW es la de que cualquier cosa que menoscabe la autonomía y la independencia del poder judicial atenta contra la libertad económica. De igual manera, se estima nocivo permitir a las Fuerzas Armadas que tengan injerencia en asuntos legales y políticos. El último indicador, el de seguridad, es naturalmente el más bajo. Países que reciben el mismo puntaje que Colombia son la República Democrática del Congo, Guinea-Bissau, Jamaica y Zimbabwe. Más allá de la justicia de las calificaciones numéricas asignadas sobre variables cualitativas, la causa más notable del bajo puntaje de Colombia en el EFW puede resumirse en pocas palabras: conflicto armado y criminalidad.

1.4 RESULTADOS DEL CRECIMIENTO

Un hecho sobresaliente es el crecimiento acumulado del consumo aparente de bienes industriales, 84,7% entre 1991 y 2005, que superó el de la producción bruta industrial, 62,4%. En el mismo período, las industrias de crecimiento alto (superior al promedio), de acuerdo con la clasificación CIIU (rev. 2), fueron: la madera y productos de la madera y el corcho, excepto muebles y accesorios, que son principalmente metálicos (33); la fabricación de productos químicos plásticos y de caucho, incluidos la refinación y los derivados del petróleo (35); la fabricación de productos minerales no metálicos, como el cemento, el vidrio y la cerámica (36), y las industrias básicas de metales ferrosos y no ferrosos (37). Las industrias de crecimiento bajo (inferior al promedio) son: la fabricación de textiles, confecciones, calzado y artículos de cuero (32) y la industria metalmecánica, incluida la fabricación de equipos de transporte (38). Las de crecimiento intermedio han sido la fabricación de alimentos, bebidas y tabaco (31), la fabricación de papel y cartón y la industria editorial (34), y las demás industrias manufactureras (39). Es marcado el cambio en composición de la producción bruta industrial entre el primero y último de estos años. Los sectores denominados de alto crecimiento elevaron su participación del 33,6% al 40,8%, mientras que los sectores de crecimiento bajo redujeron la suya del 26,7% al 19,6%.

En estas transformaciones de la estructura industrial, el comercio exterior ha jugado un papel crucial. Las exportaciones y las importaciones se incrementaron en proporciones aún mayores: 101,9% y 195,6%. La brecha entre el consumo aparente y la producción bruta industriales se explica, precisamente, porque la dinámica de las importaciones superó la de las exportaciones del sector. En otros términos, para la industria manufacturera, la apertura fue 'hacia adentro'. Entre 1991 y 2005, el coeficiente de penetración de las importaciones pasó del 27,0% al 36,8% para el grupo de alto crecimiento. Y pasó de 35,5% a 63,9% en el grupo de bajo crecimiento. Observamos, además, que el grupo de alto crecimiento tuvo incrementos mayores en su apertura exportadora (del 15,3% al 32,8%) que los del grupo de bajo crecimiento (23,7% y 35,4%). El grupo de crecimiento intermedio se caracteriza por menores tasas de penetración de importaciones, pero también, por menor dinámica exportadora. En el período de la crisis de fin de siglo y de recuperación (1998-2004), el aumento de las exportaciones fue clave para los grupos de alto y bajo crecimiento. Para el grupo de crecimiento intermedio, el coeficiente de apertura exportadora se redujo, pero la penetración de importaciones se estabilizó.

Los datos anteriores permiten concluir que la apertura económica no benefició al sector manufacturero en su conjunto, como lo indica la caída sostenida de su participación en el PIB. Eso es un reflejo, en buena medida, del letargo de sus exportaciones durante el periodo 1991-1997. Después de la crisis de fin de siglo se observa un aumento significativo en el coeficiente de apertura exportadora. En contraste, las importaciones de productos industriales (y el coeficiente de penetración de importaciones) crecieron vigorosamente desde el mismo momento de la apertura y han mantenido su dinamismo en años recientes. Si se mide el éxito en la adaptación a las nuevas condiciones de política económica por el crecimiento relativo, los subsectores de mejor desempeño han sido los que han logrado orientar su producción en mayor medida hacia mercados externos: la industria química y las metálicas básicas. Los menos exitosos han sido los de mayor crecimiento en el coeficiente de penetración de importaciones (confecciones y textiles, y metalmecánica), donde las exportaciones, o se han estancado, o han crecido en magnitudes muy inferiores a las de las importaciones¹⁶. Después de la crisis de fin de siglo y hasta 2004, constatamos un menor desequilibrio entre el crecimiento de las importaciones y el de las exportaciones, lo que ha permitido al sector industrial alcanzar tasas de crecimiento superiores a las de la demanda interna. Sin embargo, es prudente si este resultado, que estuvo muy relacionado con las condiciones excepcionales en 2004, pueda ser sostenible. Ya en 2005, la industria (4%) volvió a crecer por debajo del PIB y el desequilibrio se amplió a favor de las importaciones.

16 El incremento de las exportaciones del sector metalmecánico (38) entre 1991 y 2005 fue apenas equivalente al 18,7% del crecimiento de las importaciones de productos del mismo.

2.

**CRECIMIENTO
CONCENTRADO
E INEQUITATIVO**

El crecimiento de la economía colombiana ha sido muy inequitativo. Las ganancias de las empresas aumentaron más que los salarios, el sector financiero se concentró más, la distribución de la tierra empeoró, los impuestos son más regresivos, el pago de servicios públicos es desproporcionado con respecto a los ingresos, etcétera. Mientras tanto, el empleo apenas si aumenta por encima de la población y los costos laborales han disminuido en términos reales.

Colombia tiene una distribución del ingreso muy desigual. En América Latina, los países que tienen la peor distribución del ingreso son Brasil (0,591)¹ y Colombia (0,576). Les siguen Chile (0,571), Panamá (0,564) y Nicaragua (0,551). En el África, la concentración es peor que en América Latina. Mencionamos algunos países africanos: Namibia (0,707), Lesoto (0,632), Bostwana (0,630), Sierra Leona (0,629), República Centroafricana (0,613), Zimbabwe (0,568). Las naciones con mejor distribución del ingreso son Dinamarca (0,247), Noruega (0,25), Corea (0,30). La concentración del ingreso en China (0,447) y en Hong Kong (0,434) se sitúa en un rango medio.

Con este panorama, la ubicación de Colombia es muy negativa. La alta concentración del ingreso es un mal intrínseco. Las sociedades liberales han sido muy críticas de la concentración excesiva del ingreso y de la riqueza. La mala distribución que existe en Colombia no se corresponde con los patrones de una sociedad liberal. Los gobiernos liberales siempre han considerado que la distribución favorece el consumo, la producción, la inversión y el empleo². Sin redistribución, estas perspectivas favorables no se consolidan.

La concentración de la tierra también es inaceptable. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC 2005), el 0,06% del total de propietarios de la tierra rural en Colombia poseen 44 millones de hectáreas (53,5%). Y al otro extremo, el 35,8% de los propietarios, apenas posee el 0,42% de la tierra rural, en proporciones individuales menores de 1 hectárea. La estructura concentradora se ha intensificado con la violencia.

1 Los datos entre paréntesis corresponden al valor del coeficiente de Gini.

2 Walras siempre insistió en que la distribución es una precondition de la competencia. Por ello su frase “soy socialista por razones científicas y liberal por razones políticas”.

Este documento ofrece una mirada más detallada de la concentración y la inequidad, que comienza con la evaluación de los Objetivos del Milenio, continúa con el debate sobre la medición de la pobreza y la estructura de propiedad, sigue con reflexiones acerca de los resultados de las reformas laboral y pensional y termina con los problemas del acceso al crédito y la vivienda.

2.1 OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

En el tránsito del siglo veinte al veintiuno, el país adquirió en Naciones Unidas un compromiso internacional dirigido a fortalecer su proceso de desarrollo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En septiembre de 2000, en el marco de la Cumbre del Milenio, 189 países, entre ellos Colombia, firmaron un pacto con ocho objetivos de desarrollo, a cumplirse entre ese momento y 2015. Organismos internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico (OCDE) se comprometieron a coordinar, promover y hacer seguimiento de los objetivos propuestos, exigiendo la presentación de informes periódicos y una evaluación de avances en el año 2005. El estado de avance fue sometido a discusión en las sesiones de la ONU en septiembre del año anterior, cinco años después de la firma del respectivo compromiso.

Los ODM se constituyeron como un programa con ocho (8) objetivos, dieciocho (18) metas y un seguimiento de cuarenta y ocho (48) indicadores generales. El programa tiene seis ejes no homogéneos para todos los países, en función de su estado de desarrollo. Por esta razón, era imperativo que cada Nación hiciera su propia evaluación, construyera un programa a su medida y empezara a ejecutarlo. Los ejes representativos son: i) reducción de la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición; ii) mejora sustancial en los indicadores de salud infantil, materna y de enfermedades endémicas, en los lugares donde actúan las entidades de salud pública; iii) ampliación de la cobertura en la educación básica y reducción del analfabetismo, iv) recuperación del medio ambiente, con reforestación y reducción del CO₂; v) creación de mejores oportunidades de empleo para jóvenes y mujeres y vi) puesta en marcha de una política de integración al desarrollo, con mejores oportunidades comerciales y reducción de la deuda pública.

Pasado el primer quinquenio, el balance mundial es poco alentador, en el sentido de que los gobiernos no imprimieron el dinamismo que se esperaba y no les dieron a los ODM la dimensión de plan de desarrollo, ni asigna-

ron las inversiones necesarias. El reconocimiento de que fueron cinco años perdidos y que es necesario enderezar el camino se expresa en un informe preparado por una comisión de Naciones Unidas, encabezada por Jeffrey Sachs. Así concluye el informe:

Se necesita pasar con urgencia a la acción si queremos entrar en un decenio de altas ambiciones centradas en la consecución de los Objetivos (...) en el año 2005, el mundo necesita desesperadamente ocuparse de sus compromisos y adoptar rápidas medidas prácticas de escala antes de que sea imposible la consecución de esos Objetivos. Si no hacemos ahora las inversiones necesarias, tendremos que esperar mucho hasta la próxima Cumbre del Milenio, en el año 3000 (Naciones Unidas 2005).

El gobierno colombiano no fue la excepción y el tema pasó desapercibido tanto para el titular que firmó el compromiso, Andrés Pastrana, como para quien lo reemplazó y propuso el nuevo plan de desarrollo, el actual presidente, Álvaro Uribe. No hay ninguna mención en los planes de gobierno originales, nunca se sometió a discusión en el Congreso, ni se convirtieron los ODM en plataforma de acción oficial. En consecuencia, no se impartieron las respectivas instrucciones a los organismos gubernamentales directamente involucrados. El compromiso, sin embargo, existía y llegó la hora de la rendición de cuentas. Diferentes organismos internacionales, entre ellos, la Cepal y la ONU, demandaron acciones y la elaboración del respectivo informe. En ese momento, se puso en evidencia que el gobierno colombiano no había presentado su propio programa y, muchísimo menos, había empezado a ejecutarlo.

La respuesta no se hizo esperar y, a cambio de uno, el gobierno colombiano presentó dos programas: i) el que se adecúa a las ODM con el horizonte del año 2015 (DNP 2005) y ii) el organizado con una visión de más largo plazo, para celebrar el segundo centenario de la Batalla de Boyacá, con el horizonte del año 2019 (República de Colombia, DNP 2005). En ambos programas se enfatiza en la fractura social del país y la necesidad de reducir los niveles de pobreza y miseria existentes. Sin desconocer los demás objetivos, el eje social está planteado en el reconocimiento de las mediciones de pobreza, por ingresos (línea de pobreza, LP, y línea de indigencia, LI) y por necesidades básicas insatisfechas (NBI), y en una aceptación explícita de que las metas se pueden obtener con mejora en los ingresos. El gobierno asimila la discusión de Naciones Unidas incorporada en el primer objetivo, reducir la pobreza, como la meta fundamental. Por lo tanto, compromete a los gobiernos posteriores a trabajar en ese horizonte y establece las metas de pobreza e indigencia que deberíamos alcanzar en esos dos momentos (cuadro 2).

Cuadro 2. Colombia. Metas de pobreza e indigencia
Porcentaje (%) de personas

	1991	2005	2015	2019
Línea de pobreza sin subsidios	53,8	52,6	28,5	20,0
Línea de pobreza con subsidios	n.d.	45,1	n.d.	15,0
Línea de indigencia	20,4	17,0	8,8	6,0

Fuente: DNP (2005) para los años 1991 y 2015. República de Colombia-DNP (2005), para 2005 y 2019.

Lo novedoso de la segunda propuesta se encuentra en los esfuerzos de cálculo, puesto que se incorpora una doble medición de la LP, con y sin subsidios. En ambas se asume la misma fuente de información, la Encuesta Continua de Hogares (ECH). El cálculo tradicional no incorpora los subsidios y la diferencia entre los dos es de 7,5 puntos, de tal manera que 3.375.000 colombianos dejaron de ser pobres, en 2005, en el momento de recibir algún subsidio (salud, educación, etcétera). La pobreza podría reducirse, entonces, combinando dos dinámicas: el crecimiento y la asignación de subsidios. Por ninguna parte aparece una política que favorezca la equidad, a pesar de que existe clara conciencia de la mala distribución del ingreso y de la fuerte concentración de la propiedad.

El objeto de este informe no es discutir la viabilidad de las metas, sino evaluar los resultados. Sin embargo, es importante advertir que las metas son bastante ambiciosas y nada fáciles de obtener. En el escenario más optimista, lo mejor que le puede pasar al país es, precisamente, que estas metas se cumplan, que la pobreza y la miseria se reduzcan sustancialmente y que la fractura social se recomponga. ¡Nada mejor que eso! Los requisitos para lograrlo son bastante exigentes y lo único que podemos preguntarnos, en este momento, es acerca de lo que se está haciendo para encaminar al país en esa dirección. No puede ser una política similar a la de los últimos quince años, en los que no hubo mayores avances y la deuda social se agudizó. Para cumplir unas metas tan radicalmente distintas a los resultados actuales, es necesario introducir cambios sustanciales que propicien un crecimiento democrático con una mejor distribución. ¡No más asistencialismo empobrecedor! Lo que se requiere es un conjunto de políticas de desconcentración en las estructuras de propiedad, de generación de mejores oportunidades y de puesta en marcha de sinergias enriquecedoras.

En el campo de la evaluación y la entrega del informe parcial, el de los primeros cinco años de los ODM, el país sale mal librado. Dos aspectos contribuyen a este juicio: i) la falta de previsión y el retraso en la formulación del programa, y ii) el escaso avance en la consecución de las metas. En el primer aspecto, Colombia se sumó a la larga lista de países que perdieron los primeros cinco años y solamente reaccionaron cuando era la hora de presentar el primer examen, lo que demuestra que la diplomacia exterior y la realidad nacional no van por el mismo camino. En este caso, aparentemente, el compromiso fue firmado por algún político en tránsito diplomático, con el aval del presidente de turno, congraciándose con los organismos internacionales. Sin embargo, ninguno de los dos tuvo la previsión de instruir a quienes quedaban a cargo de la ejecución, así como no tuvieron la iniciativa de comunicarlo a los aspirantes a la presidencia para que lo incluyeran en su programa de gobierno. Al parecer, tampoco fue informado en el empalme y el presidente Uribe no lo incluyó en su plan de desarrollo.

Con respecto al grado de avance, el país se encuentra en una lista más corta, la de aquellos que hicieron muy poco por resolver la fractura social. Aun cuando en muchos países fue grande el descuido de poner en marcha los ODM, no se puede decir que en todos ellos no exista un programa social en marcha. Por esa razón, los resultados son tan dispares. En el caso colombiano, país de desarrollo medio, las mejoras en distribución y reducción de pobreza fueron más importantes antes de la década del noventa, que después. En la última década se observa un retroceso en diversos programas de salud, mientras que la tasa de desempleo llegó a niveles históricamente elevados. Además, el endeudamiento público ronda la insostenibilidad. La línea de base para comparar los diferentes ODM es la situación existente a comienzos de los años noventa. La evaluación de resultados en 2005 ha puesto en evidencia las carencias estructurales, frente a las que pesa muy poco la acción coyuntural que pueda imprimir un gobierno de un año al otro. Observemos lo sucedido en seis ejes representativos.

- Respecto a la línea de base (1991), los índices de pobreza (LP) e indigencia (LI), medidos por ingresos sin subsidios, mejoraron levemente en 2005, en 1,2 y 3,4 puntos (cuadro 2), respectivamente. Eso no quiere decir que hoy tengamos menos pobres e indigentes que entonces. Por el contrario, en virtud del incremento persistente de la población³ hay

3 La proyección de población del DANE para 1991 fue de 35'686.285 habitantes. Para 2005, subió hasta 46'039.144 personas. Este dato puede cambiar después del censo del año 2005.

5,02 millones más de pobres y 547 mil más indigentes que en 1991. En términos reales, el 48,5% de la nueva población nació pobre y el 5,3%, indigente; sin que la acción pública y el aparato productivo hayan hecho algo para sacarlos de esa situación.

- En materia de salud, hay una inercia en programas de control de la mortalidad infantil y materna, así como en la incidencia de enfermedades de origen vectorial y de pandemias como el sida. El principal vacío se encuentra en la inconsistencia de la información y la falta de datos continuos y confiables⁴. Los resultados del país son, aparentemente, buenos para nuestro nivel de desarrollo. No obstante, las tasas de mortalidad infantil (24 por mil) y materna (100 por 100.000 nacidos vivos) se mantienen elevadas, con enormes diferencias regionales. Preocupan las enfermedades de origen vectorial. Es evidente el rezago de la salud pública y ello ha dado paso a la reactivación de episodios que se creían superados. Peor aún es el caso del VIH-sida, en el que apenas se están iniciando la notificación y el registro.
- El país ha superado los ODM educativos, sin que todavía se haya alcanzado la meta constitucional de los diez años de educación obligatoria. Las tasas brutas de matrícula en primaria (112%) y en secundaria (79%) (CID 2004b) revelan la magnitud de la tarea a cumplir: escolarizar a más de 1,5 millones de muchachas (os) en edad escolar que no ingresaron o desertaron tempranamente de la secundaria básica. El país debe resolver tres situaciones: i) la baja cobertura (56%) y el descuido en el preescolar, nivel de aprestamiento e inducción a la educación, que evitan muchas familias y que tiene una baja oferta institucional; ii) la extra edad temprana que supera los niveles del 20%, que produce evasión en el preescolar, congestión en primaria y deserción temprana en la secundaria básica, y iii) la ampliación de la educación obligatoria a doce años, para evitar la deserción temprana y extender las posibilidades de la educación media hacia lo técnico y vocacional.
- Las metas del Conpes 91 en materia de reforestación y control ambiental son inverosímiles y desfasadas de la realidad. El acento de los ODM se encuentra en controlar la capa de ozono y recuperar los bosques del planeta. El documento colombiano propone reforestar a un promedio de 30 mil hectáreas por año, sin consultar con el grado de deforestación

4 La principal fuente de información es Profamilia, con la Encuesta quinquenal de demografía y salud. La última versión es de 2005.

real del mismo período. Las cifras más optimistas (CGR 2002, 114), del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam), señalan que anualmente se están tumbando 91.932 hectáreas, de tal manera que el plan de reforestación es inferior al daño que se está generado actualmente. No se discute el uso inapropiado de la tierra. Se han tumbado más de 10 millones de hectáreas de bosque, con el fin de dedicarlos a una ganadería extensiva que tiene poca incidencia en el crecimiento del PIB.

- Con la desindustrialización y la desagrarización colombiana y con el creciente envejecimiento de nuestra población y por tanto la salida más tardía del mercado laboral, las oportunidades de trabajo para jóvenes de ambos sexos y para mujeres se ha enrarecido y complicado. En realidad, ambos grupos tienen las mayores tasas de desempleo y precariedad en ingresos. Probablemente, el éxito más importante en materia de equidad de género es la incorporación en aumento de las mujeres a la actividad económica, con una Tasa Global de Participación (TGP) nacional por encima del 50%. Ellas han tenido que afrontar la presión familiar para obtener mayores ingresos, cuando los jefes de hogar hombres pierden la estabilidad en el trabajo. Desde esta perspectiva, el aumento de la vinculación de las mujeres al mercado laboral se explica más por la precariedad del ingreso familiar, que por alguna política gubernamental específica.
- Como país de mediano desarrollo, Colombia no clasifica en las políticas de condonación de deuda multilateral, ni de la que se tiene con otros gobiernos. Por consiguiente, esta meta es irrelevante. Es preocupante el curso que ha tomado el endeudamiento público en los últimos quince años, que aumentó de 10 billones de pesos, a comienzos de los años noventa, a 155,8 billones, registrados en diciembre de 2005 (Banco de la República 2005a). Esta última cifra es equivalente al 55,3% del PIB, del que el gobierno central nacional debe el 52% (cuadro 3). El saldo actual de la deuda del gobierno central es considerablemente mayor que el existente en 1990. Y no hay ninguna evidencia de que la dinámica pueda revertirse de manera sustantiva. La disminución del saldo de la deuda externa se debe, fundamentalmente, a factores externos. Y en este contexto, la reflexión sobre las alternativas de disminución de la deuda debe ser un tema central de la agenda de discusión. La deuda externa se ha concentrado en tenedores de bonos, sin que haya una articulación clara con un plan de desarrollo. El interés que se reconoce a estos tenedores es más alto que el de los créditos contraídos con organismos

multilaterales (que representan el 39,3% del total) o bilaterales (2,5% del total). En última instancia, la deuda sobre la que existe alguna preocupación internacional, en términos de políticas de desarrollo, apenas representa el 13,3% del total de la deuda pública colombiana.

Cuadro 3. Colombia. Saldo de la deuda del gobierno central nacional 1990-2005. Millones de pesos corrientes

Año	Deuda externa	Deuda interna	Total	Saldos de la deuda/ PIB (%)		
				Deuda externa	Deuda interna	Total
1990	2.990.616	980.103	3.970.719	12	4	16
1991	3.545.160	1.076.762	4.621.922	12	4	16
1992	4.227.496	2.270.480	6.497.976	11	6	17
1993	4.571.900	2.905.320	7.477.220	9	6	15
1994	4.867.011	3.453.054	8.320.065	7	5	12
1995	6.276.140	5.389.640	11.665.780	7	6	13
1996	7.252.611	7.236.636	14.489.247	7	7	14
1997	10.405.739	11.314.245	21.719.984	9	9	18
1998	15.650.813	15.549.462	31.200.275	11	11	22
1999	22.639.095	22.269.577	44.908.672	15	15	30
2000	32.031.444	35.853.107	67.884.551	18	20	38
2001	41.822.764	44.892.252	86.715.016	22	24	46
2002	51.707.798	55.522.681	107.230.478	25	27	52
2003	57.417.988	63.869.227	121.287.215	25	28	53
2004	53.436.578	76.965.876	130.402.454	21	30	51
2005	47.598.507	97.198.091	144.796.598	17	35	52

Fuente: Contraloría General de la República

Las falencias estructurales están identificadas y las metas propuestas en el Conpes 91 constituyen un punto de referencia para precisar los objetivos.

2.2 EL DEBATE SOBRE LA POBREZA: ¿CUÁNTA ES?

Detrás de las cifras incluidas en los documentos del DNP y la Presidencia de la República, hay consideraciones sobre la medición de la pobreza que no son de conocimiento público y que, por tanto, es importante discutir. En nuestro informe anterior (CID 2004), hacíamos referencia al disgusto del gobierno nacional por la presentación de unas cifras que no coincidían con las oficiales y enseñamos en un anexo la explicación del procedimiento metodológico y de la fuente de información. Desde entonces, se silenció el debate y el gobierno solamente muestra como ciertas las cifras oficiales, desconociendo que hay otras alternativas. En esta ocasión, reiteramos algunos aspectos de metodología y contrastamos los resultados gubernamentales con los del CID.

El *concepto* de pobreza siempre es esquivo. Las discusiones sobre el significado de la categoría se relacionan con aspectos como las nociones de pobreza absoluta y relativa, la pobreza objetiva y subjetiva, etcétera. Mientras que algunas disciplinas como la filosofía, la sociología, la antropología, prefieren reflexionar sobre el significado conceptual, la economía explicita su sentido pragmático y opta rápidamente por la cuantificación. No hay duda de que el concepto siempre es más amplio que cualquier medición. La transparencia informativa expresada en el indicador riñe con la complejidad del concepto (Majumdar y Sen 1976). Los ordenamientos parciales son más transparentes desde el punto de vista informativo, que los ordenamientos completos. La medida lleva necesariamente a una mirada parcial del concepto. La cuantificación es necesaria para implementar las políticas públicas. Esta apreciación es muy clara en el pensamiento utilitarista. Autores como Bentham, Hume o Edgeworth (1879) insisten en la necesidad de cuantificar y de hacer aproximaciones cardinales. Todo placer es medible, dice Edgeworth. Y la proxy más adecuada para calcular la felicidad es el ingreso. El nivel de la línea de pobreza (LP) depende de los factores que componen el indicador y, sobre todo, de la forma como se cuantifican.

La cuantificación de la pobreza supone la existencia de un concepto previo, que se manifiesta en los componentes del indicador. La apreciación conceptual expresa distintas versiones de la pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas, Línea de Pobreza, etcétera). Todas las medidas están determinadas por criterios normativos y por ello nunca habrá unanimidad sobre cuál es la mejor. Una vez que la noción de pobreza se delimita, se pasa a la medición. Y en este terreno, la discusión es muy prolífica. Con la aceptación de los ODM como programa de gobierno, se admitió explícitamente trabajar con los conceptos de pobreza por ingresos LP y LI. Los ejes del problema

son: i) la forma de cuantificar el ingreso y ii) la determinación del valor de la canasta de bienes y servicios o la identificación de las líneas de pobreza LP e indigencia LI.

Las fuentes de información son la clave de estas cifras y el procedimiento de cálculo, el instrumento para llegar a ellas. En el país existen solamente dos fuentes de información confiables⁵, la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), ambas recolectadas por el DANE y con una muestra altamente representativa. Con la ECH se puede construir una serie, al empalmarla con la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), en las versiones anteriores al año 2000, iniciando el año de la línea de base de los ODM, 1991. Con la ECV, solamente se tiene información de los años en los que se aplicó, ejercicio que tomamos el año anterior comparando los resultados de las dos últimas versiones: 1997 y 2003. Para poder hablar de lo que ha pasado con la pobreza desde el año base hasta 2005, se toma la serie que se puede construir, empalmando la ENH y la ECH, para el tercer trimestre.

El procedimiento de cálculo debería ser objeto de una norma ISO y acompañarse de veeduría ciudadana y académica. Por lo pronto, es un tema ligado a altos círculos, donde intervienen unos pocos iniciados y las decisiones se toman con un doble criterio: técnico y político. El procedimiento es, en sí mismo, eminentemente técnico; sin embargo, la decisión de aceptar un número mayor o menor de pobres es política y depende de los funcionarios que aprueban o desaprueban el cálculo realizado. El gobierno nacional, de hecho, solamente acepta y revela como oficiales las cifras calculadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y descarta cualquier otra alternativa, así ella provenga de la misma fuente de encuesta. Las diferencias entre las varias versiones de tamaños de la pobreza se encuentran en alguna parte del procedimiento, esencialmente, en la definición de la canasta de bienes y su valor.

Por definición, ser pobre⁶ es equivalente a tener un ingreso insuficiente para adquirir una canasta básica de bienes. La estimación implica definir

5 Técnicamente hablando, ninguna encuesta es totalmente representativa. La confiabilidad está en función de la definición de la muestra, la credibilidad del operativo y el margen de error.

6 En los ODM se parte de la idea de un ingreso máximo de 2 dólares diarios para ser pobre y de 1 dólar diario para ser indigente. Como el poder de compra es distinto en cada Nación, se asume que los gobiernos deben hacer el ejercicio de determinar la canasta de bienes y el valor de la misma, en función de los hábitos de consumo y el poder de compra interno.

los ingresos de las personas y el valor de la canasta de bienes básicos que deberían adquirir. En Colombia, el procedimiento de cálculo de los ingresos podría ser objeto de consenso entre gobierno, academia y sociedad civil. Este ejercicio colectivo evita los sesgos en los que pueden caer los gobiernos cuando están presionados por intereses políticos. Las mayores divergencias se presentan en la determinación del valor de la canasta de bienes básicos. Los ingresos de las personas se estiman a partir de los resultados obtenidos en las encuestas (ECH o ECV). Al contrastar el ingreso estimado con el valor de la canasta mínima se infiere si una persona es pobre o indigente. El valor de la canasta es un cálculo independiente, que no proviene de la misma encuesta y que es objeto de diferentes apreciaciones, según sea la percepción que se tenga de los bienes que se consideran necesarios.

El conjunto de bienes y el valor de la canasta es el tema central de este debate. Por definición, una persona es indigente cuando sus ingresos son insuficientes para adquirir una canasta de alimentos que le permitan obtener un mínimo nutricional. Por extensión, una persona es pobre cuando sus ingresos no le permiten adquirir una canasta compuesta de alimentos y otros bienes como vivienda, servicios públicos, ropa, medicamentos, educación, etcétera. Por supuesto que las necesidades no son homogéneas y no hay una única forma de llenar el mínimo nutricional. Por esta razón, la decisión sobre la naturaleza de la canasta es normativa y debe incorporar los hábitos y costumbres.

El CID no construyó ninguna de las tres canastas que circulan y asimiló las construidas por el DANE y la Misión contra la pobreza y la desigualdad (MERPD). Las versiones tradicionales tienen su origen en estimaciones de las Encuestas de Ingresos y Gastos (EYG). La más antigua, mejor conocida como canasta 'vieja', proviene de la EYG 1984-1985. La segunda, o canasta 'nueva', se originó en la versión EYG 1994-1995. El gobierno nacional nunca aceptó la canasta 'nueva' y todos sus cálculos se actualizaron con una tercera canasta, que vamos a llamar 'novísima'. La MERPD construyó esta última canasta con el argumento de volver comparables las dos EYG. El valor de las respectivas canastas de indigencia y pobreza, con estas dos últimas versiones, se encuentra en el cuadro 4.

Cuadro 4. Colombia. Valor de canastas de indigencia y pobreza.
Pesos corrientes. Septiembre de 2001 a 2005

Año	Línea de pobreza		Línea de indigencia	
	Canasta novísima (pesos)	Canasta nueva (pesos)	Canasta novísima (pesos)	Canasta nueva (pesos)
2001	174.442,52	202.831,32	68.747,51	81.904,27
2002	186.182,89	221.032,25	74.603,84	89.253,89
2003	200.165,02	237.382,00	80.033,20	95.856,00
2004	212.675,06	251.216,72	85.096,65	101.442,53
2005	224.586,13	267.128,68	90.801,52	107.867,85

Fuente: Cálculos MERPD y Observatorio de coyuntura socioeconómica (OCSE) – CID – UN.

La diferencia en pesos entre las dos canastas es importante. Ello es consecuencia del mayor contenido de bienes en la canasta nueva. Metodológicamente, ambas canastas no son comparables. Aunque corresponden a hábitos de consumo identificados en la EYG del 94-95, esos hábitos se ordenaron con criterios divergentes. El cambio representativo se encuentra en la canasta de los demás bienes, que en la versión ‘novísima’ se obtuvo como el inverso del coeficiente de Engel⁷, tomando como base el consumo del segundo cuartil de la población, del 25% al 50% más pobre, tal y como se hacía en la versión ‘vieja’. En la versión ‘nueva’ también se tomó el coeficiente de Engel, pero sobre la base del consumo del primer 90% de la población, es decir, excluyendo al 10% más rico. Esta última medida es más adecuada, porque revela las tendencias del consumo del mayor conjunto poblacional del país y no solamente de un segmento de pobres. El resultado final, es una canasta compuesta más amplia y más exigente.

Las líneas de pobreza e indigencia se calculan comparando los ingresos ajustados de las personas, con el valor de la canasta (cuadro 5). En la serie construida con la canasta ‘novísima’, empalmando las ENH, desde 1991 hasta 2000, con las ECH, de 2001 hasta 2005, se encuentra lo que constituye la información oficial, presentada por el gobierno a los organismos internacionales. Allí se observa una marcada estabilidad, influenciada por el comportamiento del ciclo económico y otros aspectos coyunturales. La línea de pobreza del período oscila entre un mínimo del 49,2%, obtenida en 2005, hasta el máximo del 57,5%, en 1999, coincidentes con el último año de crecimiento importante (2005) y

7 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: $CE = GA/GT$.

el impacto dejado por la gran recesión (1999). La tendencia a la estabilidad se refleja en el hecho de que a lo largo de los últimos 15 años, al menos el 49% de la población colombiana fue declarada pobre por ingresos, y los altibajos del período fueron consecuencia de la inestabilidad en el crecimiento de la economía y la temporalidad de la política social. Un efecto similar, se tiene con la línea de indigencia, que oscila entre el 14,7% del año 2005 y el 25,4% del año 1999, también con diferentes altibajos.

Cuadro 5. Colombia. Líneas de indigencia y pobreza

ENH y ECH. Septiembre de 1991 a 2005 (canasta novísima)						
Año y zona	Línea de indigencia			Línea de pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
1991	18,7	13,6	30,0	52,5	46,6	65,8
1992	20,9	15,2	33,5	52,9	46,8	66,5
1993	17,7	11,3	31,2	50,0	42,2	66,5
1994	17,6	11,7	30,3	49,9	42,6	65,4
1995	15,5	10,9	26,6	49,5	43,0	65,1
1996	17,2	10,6	33,0	50,9	42,9	70,0
1997	18,5	11,2	36,4	52,7	44,2	73,8
1998	20,8	13,3	40,1	55,3	47,4	75,4
1999	25,4	16,3	48,6	57,5	49,4	78,1
2000	19,0	13,5	33,2	55,0	48,2	72,8
2001	18,7	13,4	32,6	55,2	49,4	70,5
2002	20,7	15,5	34,9	57,0	50,2	75,1
2003	15,8	12,6	24,8	50,7	46,3	62,9
2004	17,4	13,7	27,6	52,7	47,3	67,5
2005	14,7	10,2	27,5	49,2	42,3	68,2
ECH. Septiembre de 2001 a 2004 (canasta nueva)						
Año y zona	Línea de indigencia			Línea de pobreza		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
2001	29,3	18,7	57,2	72,2	64,5	92,5
2002	31,5	25,2	48,3	69,8	64,0	85,3
2003	26,1	18,4	46,9	66,8	58,5	89,5
2004	27,0	17,9	52,0	66,0	57,1	90,4

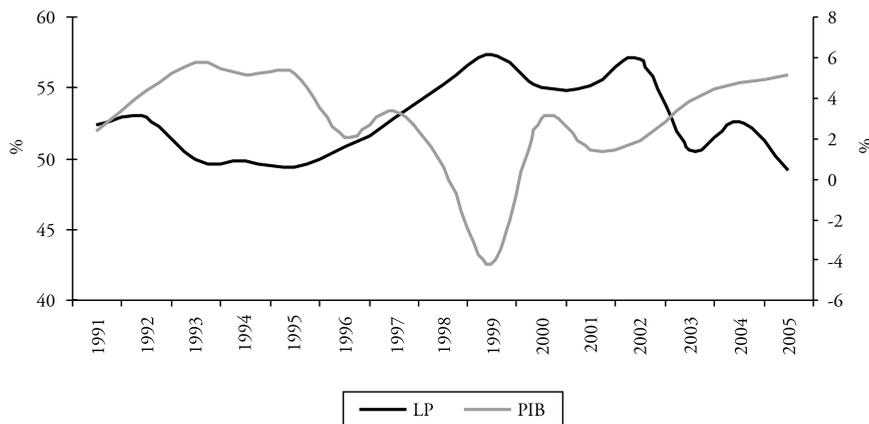
Fuente: DANE, ENH y ECH, mes de septiembre. Cálculos DNP – MERPD (canasta 'novísima') y OCSE – CID – UN (canasta 'nueva').

El número absoluto de pobres depende de la tasa estimada de pobreza y las proyecciones de crecimiento de la población, de tal manera, que mientras la tasa de crecimiento natural de la población es positiva, una tasa de pobreza estable significa un mayor número de personas por debajo de la línea. Ello significa 22,2 millones de personas en 2005, frente a 18,2 millones en 1991; 4 millones más de pobres en los últimos quince años. Esta tendencia no se modificó durante el presente gobierno. El comportamiento de la tasa de pobreza ha sido cíclico, con tasas más bajas en los años de mejor crecimiento y una agudización de la pobreza en los momentos de recesión. El número de pobres cambia radicalmente al utilizar la canasta 'nueva'. La incidencia de la pobreza sube hasta el 66% (en 2004) e involucra a 30,4 millones de colombianos.

Este gobierno comenzó cuando la economía salía de la recesión. La incidencia de la pobreza era del 57%, versión canasta 'novísima', medida por el DNP y la MERPD. El porcentaje bajó y se estabilizó entre el 50,7% (2003) y el 49,2% (2005). Vista en perspectiva, en la nueva serie calculada por la MERPD hay mucha homogeneidad y el nivel de pobreza es ligeramente inferior al 50% en los años en que el PIB crece por encima del 5% (1993, 1994, 1995 y 2005). En los demás años, cuando el incremento del PIB no alcanza al 5%, la LP vuelve a situarse por encima del 50% (gráfica 9). Este comportamiento cíclico no podrá superarse mientras no se afecte de manera radical la desigual distribución de la riqueza. La nueva serie genera las siguientes inquietudes metodológicas: i) el grado de recuperación de la LP después de la recesión y ii) la diferencia del valor ajustado después de imputaciones al ingreso.

Después de la recesión de 1999, era lógico esperar una fase de recuperación y con ella, el retorno a la normalidad de los principales indicadores sociales, entre ellos, la LP. Con cualquiera de las canastas que se mida, la LP en el año 2002, cuando empieza este gobierno, es inferior y con tendencia a reducirse en relación con el dato cumbre de la recesión. Así lo estimaba el DNP, cuando presentaba como oficiales los datos calculados con la canasta 'vieja', con una LP de 55,7%, con una reducción de 4,1 puntos, respecto al dato más alto (59,8%). En la nueva serie, el dato cumbre es de 57,5% (1999), que bajó en los años siguientes hasta llegar al 55,2% en 2001. Posteriormente, vuelve a subir a 57% en 2002. Este año, con un incremento del PIB de 1,9%, no hay ninguna razón para pensar que el índice de pobreza se deteriore. Esta inconsistencia con respecto a versiones anteriores es síntoma de los esfuerzos de "contabilidad creativa", dirigida a magnificar los resultados del gobierno.

Gráfica 9. Colombia. Tasa de crecimiento del PIB y porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza. 1991-2005



Fuente: MERPD-DNP y BANREP.

Tampoco estamos de acuerdo con la forma como se han medido los ingresos. Cualquiera que sea la encuesta utilizada, el cálculo de los ingresos de las personas debe ser objeto de correctivos. Todas las encuestas presentan vacíos, ocasionados por la falta de respuesta o la subvaloración. Gran parte de los problemas de las cifras del DNP está en la forma como se hace la imputación de los ingresos. La forma como se estiman los ingresos tiene consecuencias muy significativas en la cuantificación del número de pobres. El ingreso personal sin subsidios resulta de un proceso en cuatro etapas:

1. El ingreso derivado de la encuesta, como consecuencia de las respuestas recibidas por parte de participantes en la muestra.
2. La estimación de ingresos de las personas activas que no respondieron. El cálculo se realiza mediante un modelo de capital humano, que tampoco es homogéneo y sobre el cual sería posible llegar a acuerdos entre gobierno, academia y sociedad civil.
3. Para estimar la subvaloración, los resultados de las encuestas se contrastan con otras fuentes de información de igual o mayor confianza. En el caso colombiano, con las cuentas nacionales originadas en información empresarial y en la construcción de indicadores líderes.
4. La imputación de ingresos y gastos para los propietarios de vivienda que no pagan arriendo ni cuota de amortización del crédito. Este procedimiento busca unificar los criterios relacionados con el gasto en vivienda.

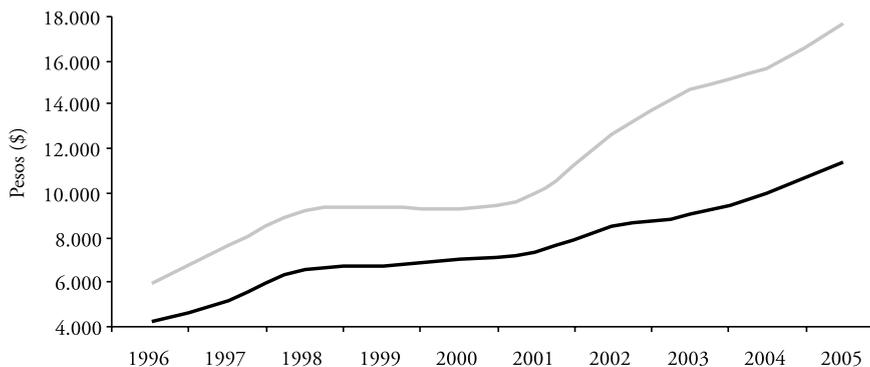
La corrección de la omisión se realiza con respecto a cada persona, teniendo como marco general los modelos de capital humano, que buscan hacer explícita la relación entre los salarios y sus determinantes (años de educación, experiencia, etcétera). Si la persona no informa sobre su ingreso, es posible estimarlo conociendo sus determinantes. El ingreso estimado depende, entonces, de las variables independientes seleccionadas, de su periodicidad, de la función matemática y de la técnica econométrica. La combinación de estos factores, que siempre depende de principios normativos, conduce a mediciones muy heterogéneas. Como los resultados que se obtienen con cada procedimiento son distintos, siempre es ambigua la selección del valor que se considere más apropiado.

La segunda corrección tiene que ver con la subdeclaración de ingresos. En el caso de las encuestas de hogares, hay dos tipos de subreportes que son permanentes y sistemáticos. Por un lado, se presenta el subreporte de cada individuo. A medida que el ingreso sube, aumenta la posibilidad de subreporte. Y por otro lado, hay una subdeclaración que podríamos llamar 'macro'. La suma de los ingresos de los hogares es inferior al ingreso agregado que resulta de la contabilidad nacional. Para hacer compatible el ingreso agregado de las encuestas de hogares con el monto global resultante de cuentas nacionales, es necesario incrementar el ingreso de las encuestas de hogares.

En la imputación del ingreso de la propiedad de la vivienda, es clave precisar la forma en que se estima el valor de un arriendo potencial. La familia que ya ha pagado su vivienda puede disponer de un ingreso equivalente al valor del arriendo que tendría que pagar en caso de que no tuviera vivienda propia. La operacionalización de este principio general se dificulta, porque numerosos hogares no han terminado de pagar la vivienda, y la información disponible es muy incompleta. Como estos vacíos pueden llenarse de muchas maneras, de acuerdo con el método empleado y con el criterio normativo, el rango de valores posibles es muy amplio.

El monto de la imputación total (omisión más subdeclaración más arriendo potencial) también se analiza con criterios normativos. El DNP evalúa la pertinencia del resultado en función de intereses complejos. Entre ellos, la defensa política de los éxitos de la presente administración. Al reconocer de antemano que cualquier ejercicio de imputación incorpora aspectos normativos, las estimaciones presentadas por el DNP son censurables, porque los criterios de valoración no son los mismos en todos los años. Hay un sesgo favorable a la administración Uribe. El rigor metodológico exige consistencia intertemporal. Y este principio fundamental no se está cumpliendo.

Gráfica 10. Colombia. Diferencia entre el ingreso original y el ingreso imputado. 1996-2005.



La línea inferior es el ingreso original. La línea superior es el ingreso imputado de acuerdo con la metodología del DNP.

Fuente: cálculos del CID a partir de la ENH y la ECH del DANE (trimestre III, Nacional).

Las modalidades de medición son tan variadas, que las cifras obtenidas satisfacen un amplio rango de opciones valorativas. Desgraciadamente, el debate público sobre la metodología de cálculo no se ha difundido. La filigrana de la estimación no se conoce. Y esta falta de transparencia no permite conocer la forma en que se han ido introduciendo criterios valorativos. Durante el período 1996-2005, el margen de diferencia entre los ingresos imputados y los ingresos originales es, en promedio, del 35%. Este espacio tan amplio deja un margen holgado para la introducción de principios normativos.

La gráfica 10 y el cuadro 6 aclaran los términos de la discusión. En la gráfica, las dos curvas se estimaron con la información de las encuestas de hogares. La línea inferior corresponde a los ingresos sin ninguna imputación. La curva superior representa los ingresos después de aplicar las imputaciones realizadas por el DNP. Entre 1996 y 2001, la diferencia promedio alcanzó los 2,4 billones de pesos. Entre 2002 y 2005, casi se duplica, al llega a 5,4 billones. En este último período, la diferencia creció 123,4%. La distancia entre las dos curvas se ha ido ampliando a lo largo del tiempo, especialmente a partir de 2002.

No hay ninguna razón clara para que la brecha se haya ampliado de manera tan considerable a partir del 2002. La mayor imputación eleva artificialmente los ingresos y reduce la incidencia de la pobreza. La mayor brecha es, por lo menos, sospechosa. Y quizás lo más preocupante es la forma como la distancia se ha ido ampliando. La brecha ha aumentado en unos 3 billones

de pesos. La distancia es más evidente en el sector rural. Entre 2002 y 2005, la brecha creció 159%.

Cuadro 6. Colombia. Valor de los ingresos originales y de los ingresos imputados (pesos corrientes). Total nacional. 1996-2005.

Año	Ingresos originales	Ingresos imputados	Diferencia
1996	4.154.952.274.721	5.933.109.580.297	1.778.157.305.576
1997	5.149.877.259.770	7.632.096.031.288	2.482.218.771.518
1998	6.577.816.990.261	9.156.560.316.022	2.578.743.325.761
1999	6.692.554.575.696	9.403.789.923.874	2.711.235.348.178
2000	7.030.402.470.859	9.317.319.062.583	2.286.916.591.724
2001	7.334.788.737.620	10.000.297.928.799	2.665.509.191.179
2002	8.462.504.074.691	12.621.029.469.214	4.158.525.394.523
2003	9.037.849.763.943	14.669.486.654.985	5.631.636.891.042
2004	10.015.605.172.153	15.607.088.465.262	5.591.483.293.109
2005	11.382.905.178.083	17.603.956.972.253	6.221.051.794.170

Fuente: cálculos del CID, a partir de la ENH y la ECH - Trimestre III - Nacional.

Mientras mayor sea el valor imputado, menor es el número de pobres (cuadro 7). Las diferencias son altas. Por ejemplo, en 2001, la brecha es de 4.889.660 personas, mientras que en el año 2005, es de 7.697.030 personas. Sin realizar imputación de ingresos, entre 2001 y 2005, la incidencia de la pobreza baja de 0,73 a 0,68. La reducción es de 5 puntos. Con los criterios de imputación del DNP, la disminución es de 10 puntos: pasa de 0,61 a 0,51.

Cuadro 7. Colombia. Comparación del número de pobres y de la incidencia con los ingresos originales y los imputados. 2001-2005.

Año	Número de pobres (ingresos originales)	(%)	Número de pobres (ingresos imputados)	(%)	Diferencias
2001	30.563.684	0,73	25.674.024	0,61	-4.889.660
2002	30.749.523	0,72	24.045.022	0,57	-6.704.501
2003	30.866.776	0,71	22.515.408	0,52	-8.351.368
2004	31.277.566	0,71	24.219.242	0,55	-7.058.324
2005	30.630.825	0,68	22.933.795	0,51	-7.697.030
Crecimiento 2002/2005		-3,75		-5,21	

Fuente: Encuesta Nacional y Continua de Hogares - Trimestre III
Cálculos: CID-UNAL

La MERPD incorpora, además, el cálculo de una nueva línea de pobreza, con subsidios. Para llegar a ella, hay necesidad de un proceso de imputación similar al de la vivienda, en el que se reconoce el valor del subsidio, tanto en los ingresos como en los gastos. Si los subsidios redistribuidos se entregan a los más pobres, la incidencia con respecto a la línea de pobreza no se modifica. Pero si los recursos se entregan a los menos pobres, a los que están cerca de la línea, la incidencia cambia rápidamente y los logros de la lucha contra la pobreza parecen muy exitosos. Los subsidios a la educación y la salud son cualitativamente distintos de los llamados ‘subsidios’ a las pensiones. La Misión de pobreza trata por igual todo tipo de subsidio, sin percibir la diferencia cualitativa que existe entre ellos, especialmente entre las pensiones y las otras formas de subsidio. Con este nuevo cálculo, la MERPD reduce la pobreza en otros 7,5 puntos.

La estabilidad relativa del nivel de la pobreza en los últimos tres quinquenios ilustra la diferencia entre la pobreza estructural y la pobreza coyuntural, así como las limitaciones de las estrategias de crecimiento económico para reducirlas. Si se asumen los cálculos efectuados con la canasta ‘novísima’, el hecho innegable es que, en el mejor de los casos, el 49% de la población colombiana se considera pobre por ingresos y que en los distintos escenarios de crecimiento nunca fue posible traspasar ese umbral. Para esa población, la pobreza obedece a razones estructurales relacionadas con su precaria vinculación al proceso productivo y a la distribución de activos, lo que le genera una limitada obtención de ingresos. El comportamiento del ciclo

explica el carácter coyuntural de la pobreza, que es el continuo entrar y salir de aquellos grupos de población que se encuentran alrededor de la línea: en los buenos momentos de la economía, dejan de ser pobres y luego, apenas esta desacelera, vuelven a serlo. En plena recesión, llegan al umbral más alto de la pobreza. Y así... sucesivamente.

Así lo demuestra el comportamiento de la economía colombiana entre 1991 y 2005. Luego de alcanzar el nivel de pobreza más bajo en muchos años, 49,5% en 1995, con tres años continuos de crecimiento del PIB por encima del 5%, la economía se desaceleró y luego se hundió en la recesión. La pobreza aumentó rápida e inexorablemente, hasta llegar al 57,5% del año 1999, como consecuencia de la destrucción de empleos, el incremento en la precariedad y la pérdida de activos en microempresas y negocios familiares. Lo único que ha logrado la recuperación posterior es recomponer algunas de las pérdidas dejadas por la recesión, retomar algunos empleos, mejorar ciertas condiciones de la informalidad y volver a dar confianza para la reactivación de los negocios familiares y de microempresas. El actual gobierno no ha logrado reducir la pobreza y no podrá hacerlo mientras deje todo el esfuerzo en manos del crecimiento económico, sin incorporar políticas redistributivas.

2.3 LA POBREZA: UNA CONSECUENCIA DE LA MALA DISTRIBUCIÓN

La pobreza es un problema estructural, que se origina en una distribución inequitativa de los activos de la economía. Los principales activos de la economía se relacionan con la propiedad de la tierra y la del capital, que se expresan cotidianamente en el mercado inmobiliario y el de capitales. La posesión y explotación de algún activo es la llave de acceso a los ingresos derivados del crecimiento económico, sea bajo la forma de rentas de la tierra, intereses, dividendos, utilidades u otra figura en la que se exprese la rentabilidad de los dos factores enunciados. Los principales activos son:

- La propiedad de la tierra (rural y urbana). La primera se encuentra altamente concentrada en latifundios con importantes grados de subutilización y reducidos aportes tributarios. La urbana es más difundida, con un número considerablemente mayor de propietarios. Sin embargo, también tiene una estructura con fuerte concentración en unos pocos terratenientes, quienes, al tiempo, hacen las veces de urbanizadores.
- El mercado de capitales se distribuye entre acciones y papeles de renta fija. La mayor parte de las empresas colombianas son de carácter familiar y/o de responsabilidad limitada. Mientras, en la gran empresa organizada

como sociedad anónima hay muchos accionistas sin capacidad decisoria y un pequeño conglomerado tiene las riendas del poder. En el mercado de renta fija, los papeles de deuda pública son los dominantes.

2.3.1 La estructura de producción y propiedad rural en Colombia

La superficie del país es de 114,2 millones de hectáreas. De ellas, 302 mil hectáreas corresponden a los cascos urbanos, y 113,9 millones se consideran área rural dispersa. El campo colombiano se distribuye en diversas regiones y pisos térmicos, con grados de fertilidad y potencialidad de uso de variada naturaleza. No toda la superficie rural del país está apropiada, ni toda es apta para la actividad productiva. Observamos tres tipos de conflicto, relativos a los usos reales y potenciales, a la eficiencia de su uso y a la concentración de la propiedad. Corpoíca (Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria) y el IGAC (2002) Retomaremos algunas de sus principales conclusiones.

La eficiencia de su uso se refleja en su participación en el PIB, determinada por los ingresos de quienes trabajan la tierra. La estructura de la propiedad se refleja en los datos del IGAC.

Cuadro 8. Colombia. Uso potencial y real de la tierra
Hectáreas - 2002

Aptitud de la tierra	Uso potencial	Uso actual	Diferencia de uso
Para agricultura	14.362.867	5.317.862	-9.045.005
Para ganadería	19.251.400	40.083.171	20.831.771
Para uso forestal	78.301.484	55.939.533	-22.361.951
Para otros usos	2.259.049	12.834.234	10.575.185
Total territorio	114.174.800	114.174.800	0

Fuente: IGAC, Corpoíca.

Corpoíca y el IGAC (2002) comparan el uso potencial y el actual de la tierra, según su vocación (cuadro 8). Del estudio se desprenden tres grandes conclusiones: i) el país está utilizando solamente el 37% de la tierra apta para la agricultura. Esta proporción sería menor si se tiene en cuenta que algunos agricultores han sido empujados hacia los páramos y los nacederos de los ríos. En teoría, estos últimos espacios deberían dedicarse exclusivamente a

la conservación y a los bosques. ii) La ganadería absorbe toda la tierra apta para esa actividad y 20,8 millones de hectáreas más. Ello significa que buena parte de la tierra con vocación agrícola y más de 10 millones de hectáreas de bosques tumbados se han dedicado a la cría y levante de ganado bovino y de algunas otras especies menores. iii) Se han deforestado en el país 22,4 millones de hectáreas, sin que se haya propiciado la protección y la renovación de los bosques. La mayor proporción del territorio se ha destinado a la ganadería extensiva y poco eficiente.

El país agrícola se compone de explotaciones tradicionales de minifundio, en las que predominan los cultivos transitorios y buena parte del café. La agricultura comercial ocupa cultivos de mayor extensión e involucra el resto del café y la mayor parte de los cultivos permanentes, con mejor recurso tecnológico: banano, azúcar, palma, cítricos, etcétera. Esta forma de producción ocupa, según Corpoica, una extensión de 5,3 millones de hectáreas, o de 4 millones, según el Ministerio de Agricultura. La diferencia entre ambas aproximaciones se explica porque Corpoica recurre a la información aerofotográfica y el Ministerio tiene como base las Umatas (Unidades de manejo técnico agropecuario municipal) o las secretarías municipales. De las dos fuentes puede extraerse la siguiente conclusión: entre 9 y 10 millones de hectáreas de tierra apta para la agricultura no se están usando para este propósito. Es el doble del área que actualmente se destina efectivamente a la agricultura.

Cuadro 9. Colombia. Producción agropecuaria 2004.
Precios constantes de 1994

Renglón	Hectáreas	Producción (millones de pesos)	Participación %	Precio por hectárea (pesos)
Café sin tostar	750.000	1.394.624	13,0	1.859.499
Otros agrícolas	3.250.000	4.524.021	42,2	1.392.006
Pecuario	37.000.000	4.363.225	40,7	117.925
Silvicultura	n.d.	130.979	1,2	n.d.
Pesca	n.d.	310.734	2,9	n.d.
Total	41.000.000	10.723.583	100,0	261.551

Fuente: DANE, PIB trimestral. Superficie aproximada a la estimación del Ministerio de Agricultura.
Cálculos OCSE – CID – UN

En esos 4 ó 5 millones de hectáreas se producen los bienes que alimentan la despensa colombiana y que constituyen la oferta exportable: café, banana, flores y frutales. Sin contar los cultivos ilícitos, la agricultura aportó el 55,2% del PIB agropecuario en 2004, con una importante generación de ingresos por hectárea (cuadro 9). El café sigue siendo la actividad más productiva del campo. Por cada hectárea usada genera un valor agregado de 1,9 millones de pesos, mientras que el resto de la agricultura agrega 1,4 millones. La actividad pecuaria apenas genera 118 mil pesos por hectárea en uso y participa con el 40,7% del PIB agropecuario.

La actividad pecuaria incluye la ganadería, de carne y leche, el sector avícola y el porcícola. Estas dos últimas actividades se han organizado en establos y granjas con galpones, utilizando poco territorio y densificando su producción, de tal manera que no supera las 100 mil hectáreas. Estos dos sectores aportan aproximadamente 1,4 billones de pesos al PIB, así que la contribución de la ganadería se reduce a solamente 2,9 billones de pesos al año, que apenas equivale al 27,1% del PIB agropecuario. La tendencia a la ganaderización no es nueva. Se ha mantenido a lo largo de muchos años, sin que se hayan incorporado medidas de estímulo efectivo a la agricultura. Las cifras llevan a replantear de manera significativa el uso de la tierra. La actividad ganadera ocupa 37 millones de hectáreas, con una explotación extensiva e ineficiente de la tierra. Estos resultados son compatibles con la gran concentración de la propiedad rural, en la que abundan las grandes extensiones ganaderas.

La estructura de la propiedad rural ha sido identificada a partir de la información catastral construida por el IGAC. De los 114,2 millones de hectáreas de superficie nacional, el IGAC reporta la existencia de registro catastral de 82,1 millones de hectáreas (cuadro 10), distribuidas entre propiedades de particulares y las de agencias públicas. Estos datos no incluyen los resguardos indígenas, ni las zonas de reserva natural. Además, hemos excluido 10 mil hectáreas convertidas en condominios y áreas de propiedad horizontal rural.

De la información restante se desprenden tres grandes conclusiones:

1. La mayor proporción de propietarios (55,6%) y de predios (56,8%) corresponde a una estructura de micro y minifundios menores de 3 hectáreas. Estos propietarios disponen del 1,7% del territorio registrado catastralmente.
2. En el otro extremo, los 2.428 propietarios, públicos y privados, poseen 44 millones de hectáreas, equivalentes al 53,5% del territorio. El pro-

medio es de 18.093 hectáreas por propietario, o un territorio 6 mil veces más grande que el minifundio de 3 hectáreas al que aspiran 2,3 millones de colombianos. La alta concentración de la tierra es escandalosa y nada tiene que ver con el ideario liberal de los siglos dieciocho y diecinueve. Desde el punto de vista de la distribución de la tierra, Colombia es una sociedad pre-liberal.

3. Hay una estructura de mediana propiedad, entre 20 y 100 hectáreas, compuesta por 402.155 propietarios y 12 millones de hectáreas. En este tipo de extensiones es posible lograr explotaciones eficientes.

Cuadro 10. Colombia. Distribución rural por rango de superficie.
Resumen nacional – 2005

Tamaño (hectáreas)	Pedidos (%)	Propietarios (%)	Superficie en hectáreas (%)	Avalúo en millones de pesos (%)	Avalúo por hectárea (pesos)
Menos de 1	38,06	35,81	0,42	9,62	8.296.259
De 1 a 3	22,03	22,54	1,28	9,10	2.556.544
De 3 a 5	9,49	9,84	1,20	6,06	1.801.773
De 5 a 10	10,11	10,57	2,37	9,08	1.371.719
De 10 a 15	4,73	4,92	1,92	5,69	1.062.491
De 15 a 20	2,85	2,96	1,64	4,11	900.359
De 20 a 50	7,08	7,23	7,47	14,52	696.957
50 a 100	3,09	3,20	7,11	10,80	544.274
100 a 200	1,47	1,63	6,69	9,01	482.696
200 a 500	0,71	0,87	7,06	8,89	451.370
500 a 1.000	0,21	0,26	5,00	4,09	293.086
1.000-2.000	0,10	0,11	4,33	1,90	157.074
Más 2.000	0,07	0,06	53,51	7,13	47.767
Total nacional	2.757.196	3.854.876	82.093.637	29.421.870	358.394

Fuente: IGAC, Estadísticas catastrales Abril 2005. Cálculos OCSE – CID – UN.

La pobreza rural es la más dramática e inaudita de nuestro país. En ella se clasifica al 68,2% de la población, canasta 'novísima', o al 90,4%, canasta 'nueva' (en 2004). Esa pobreza se origina en cuatro circunstancias complementarias:

- La gran proporción de la población campesina que no tiene acceso a la tierra, más de 655 mil hogares (CID-OCSE 2004a)⁸, que siguen esperando que haya reforma agraria.
- Numerosos propietarios de micro y minifundios, 2,2 millones, no logran generar los ingresos que les permitan cubrir las necesidades básicas que les permitan superar la línea de pobreza.
- La precaria relación de trabajo que mantienen los sin tierra y los pequeños agricultores.
- Buena parte de los medianos y grandes propietarios rurales ya no son habitantes del campo y sus ingresos se contabilizan en las áreas urbanas. La población rural ha quedado reducida a los pequeños propietarios y a los sin tierra. Esta circunstancia contribuye a explicar la elevada tasa de indigencia, 27,5%, aplicando la canasta 'novísima', o 52%, con la canasta 'nueva'. Más de la cuarta parte de los campesinos colombianos no puede adquirir la canasta básica.

La pobreza rural se acentúa en dos grupos de población. Uno es el de los sin tierra y los propietarios de micros y minifundios inferiores a 3 hectáreas. Los primeros constituyen el ejército de jornaleros, aproximadamente 850 mil personas, con relaciones laborales precarias. Sus patronos no cubren su seguridad social y se deja en manos del régimen subsidiado. El segundo grupo es un claro ejemplo de la estrategia de construcción de 'un país de propietarios miserables'. Hacen parte de los 2,2 millones de trabajadores por cuenta propia. Es importante mencionar, además, al medio millón de trabajadores familiares sin remuneración. Este grupo ocupa una extensión de 1,4 millones de hectáreas.

La mayor proporción de propietarios rurales (55,6%) posee apenas el 1,7% del territorio registrado catastralmente, en unos predios con un tamaño promedio de 0,62 hectáreas. En el mejor de los casos, el minifundista posee una extensión de 3 hectáreas, en las que debe combinar las actividades agrícola y pecuaria. Estos propietarios de micros y minifundios no se pueden

8 Cálculo realizado con la ECV de 1997. No hay otra encuesta que permita volver a calcular esta población, ni acciones efectivas de reparto de tierras que modifiquen esta situación.

comprometer con cultivos de tardío rendimiento y difícilmente entran en las corrientes del comercio internacional, no son proveedores de café, ni de banano, ni de flores, ni de frutales. Tampoco pueden desarrollar cultivos comerciales y tecnificados como la caña, el arroz, la palma, etcétera. Sus principales cultivos son de pancoger, poco tecnificados y producidos en volúmenes pequeños.

Más grave aún es su situación catastral y la relación con el pago de impuestos locales. Según el IGAC, entre más pequeño es el predio, mayor es su avalúo catastral por hectárea (cuadro 10, última columna). El avalúo crece por las construcciones. La densidad promedio nacional es de 1,6 m² de construcción por hectárea en zona rural dispersa. En los entornos urbanos, la densidad es 1.365 m², y en los condominios rurales es de 675 m². La construcción física en el minifundio tiene una densidad de 90 m² por hectárea, mientras que en el latifundio es superior a las 2 mil hectáreas. La densidad de la construcción se refleja en los avalúos catastrales, que son muy desiguales. En el minifundio, el avalúo es, en promedio, de 8,2 millones de pesos por hectárea, mientras que en el latifundio apenas es de 47.767 pesos por hectárea. Esta distribución es muy inequitativa. El pequeño propietario paga más impuesto predial por hectárea de terreno poseído que el gran latifundista.

2.3.2 La estructura de la propiedad urbana en Colombia

La población colombiana es más urbana (70%) que rural (30%). Según el IGAC (cuadro 11), la superficie urbana (construida y sin construir) alcanza las 301.931 hectáreas, equivalentes al 0,26% del territorio nacional. Las estadísticas del IGAC agrupan todas las construcciones (públicas y privadas) que tienen un registro catastral. Los datos diferencian por tamaño de lote y área construida.

Si se toma como punto de referencia el diagnóstico oficial (República de Colombia, DNP 2005), el déficit de vivienda en el país es de 2,3 millones y se presenta sobre todo en los estratos bajos. El ritmo de construcción es insuficiente, especialmente en el caso de la vivienda de interés social (VIS). En los últimos cuatro años se han aprobado, en promedio al año, 10 millones de m² de construcción de vivienda, de los que 2,2 millones son para VIS. El promedio de unidades aprobadas por año es de 100 mil y 35 mil de ellas son VIS.

Cuadro 11. Colombia. Distribución urbana por rango de superficie
Resumen nacional - 2005

Tamaño (m ²)	Propietarios (%)	Superficie en hectáreas (%)	Área construida (%)	Densidad (m ² x há)	Avalúo por m ² (pesos)
Hasta 100	25,99	3,18	16,09	6.911	63.536
100 a 200	23,63	5,66	20,83	5.021	52.379
200 a 300	11,01	4,57	11,83	3.536	42.528
300 a 400	5,63	3,30	6,97	2.880	38.037
400 a 500	3,10	2,37	4,12	2.376	34.309
500 a 750	3,57	3,69	5,26	1.943	31.962
750 a 1.000	1,48	2,18	2,44	1.522	29.120
1.000-2.000	1,93	4,47	3,60	1.098	24.863
2.000-3.000	0,64	2,57	1,48	794	20.817
3.000-4.000	0,33	1,86	0,99	726	20.692
4.000-5.000	0,20	1,50	0,70	636	20.367
5.000-10.000	0,43	4,96	1,82	500	17.733
Más 10000	0,54	58,22	5,24	123	7.928
Propiedad horizontal	10,45	0,77	7,88	13.915	239.295
Total nacional	6.698.888	301.931	411.996.744	1.365	25.750

Fuente: IGAC, Estadísticas catastrales Abril 2005. Cálculos OCSE – CID – UN.

Según los datos del IGAC, los terrenos urbanizables se concentran en pocos propietarios (36.019), que poseen una extensión de 175.795 hectáreas, con un promedio de 5 hectáreas por persona. Estos terrenos, de más de 10 mil m², que tienen la menor densidad de construcción y el avalúo catastral más bajo, constituyen el 58,2% del área urbana nacional y están convertidos en una reserva para la construcción comercial y de vivienda para estratos altos. En un medio tan densamente poblado, donde hay 6,7 millones de propietarios, la gran concentración de tierra en manos de una marcada minoría (0,54%) es fiel reflejo de un proceso de desequilibrio social y de la falta de una política de construcción de VIS que contribuya a resolver el déficit habitacional. La política de vivienda social no sólo es censurable por su baja cobertura, sino también por el poco espacio destinado a cada vivienda (45 m²).

En los centros urbanos hay 412 millones de m² construidos, entre viviendas e inmuebles de utilidad económica y los institucionales. La mayor concentración del área construida se encuentra en los predios menores de 200 m², en los conjuntos de propiedad horizontal, donde el 44,8% de las construcciones utiliza el 9,6% del terreno disponible y en los multifamiliares, con 13.915 m² de construcción por hectárea.

Al igual que en las áreas rurales, para efectos catastrales y del impuesto predial, están mejor valorizadas las áreas construidas y densificadas. Un sencillo ejercicio de ponderación de la superficie más la construcción, sin tener en cuenta la calidad de la misma, se presenta en la última columna del cuadro 11. La estimación muestra que los avalúos catastrales son más elevados en la propiedad horizontal. Nuevamente, son los grandes predios, con baja densidad construida, los que menos aportan a las finanzas territoriales, dejándole el mayor peso a las pequeñas unidades residenciales o de negocios. En este sentido, es muy importante la reglamentación sobre la plusvalía urbana y la introducción de políticas de uso del espacio urbanizable, que mejoren la calidad de la VIS y que castiguen los lotes de engorde.

2.3.3 La estructura del capital accionario en Colombia

El tercer grupo de activos lo constituye la estructura del capital en Colombia. Los reportes de las cámaras de comercio y las estimaciones de la encuesta continua de hogares (ECH) son los mejores parámetros para identificar la magnitud e importancia del fenómeno empresarial del país. Probablemente, la ECH es la que suministra mejor información, a falta de un censo económico y de un instrumento adecuado de seguimiento empresarial. La población económicamente activa (PEA) colombiana, de poco más de 20,5 millones de personas, se distribuye en tres grandes grupos, de acuerdo con su posición ocupacional:

1. Los patronos, quienes constituyen empresas de diverso tamaño y contratan trabajadores dependientes para desarrollar su objeto social. Son aproximadamente 950 mil personas.
2. Los trabajadores independientes: por definición, no son patronos ni trabajadores dependientes. Constituyen la inmensa base de las empresas unipersonales y/o familiares del país y se estiman en 7 millones de personas. Los empresarios independientes pueden convertirse en patronos y conformar microempresas.

3. Los trabajadores dependientes: por definición, esperan ser contratados por algún patrón y establecer una relación contractual que debe estar reglamentada en el Código Sustantivo del Trabajo (CST). Los vínculos laborales de los trabajadores familiares sin remuneración se rigen por lazos de parentela. Entre personas ocupadas y desempleados, este grupo de los trabajadores dependientes se estima en 12,5 millones de personas.

Los dos primeros grupos, el de patrones y el de trabajadores independientes, forman el universo empresarial y la base de la estructura del factor capital. No obstante, debe tenerse en cuenta que no existe información de la mayor parte de ellos. La figura *empresario* no pasa de ser un mero simbolismo y su capital es un medio precario de trabajo. En las cámaras de comercio del país apenas existe registro de un millón de empresas de diferente organización jurídica, incluidas las empresas unipersonales y familiares. Esta cifra deja por fuera el inmenso grupo de independientes que, por sus propias limitaciones, no logra consolidar una empresa y se conforma con su precariedad. En los registros de las cámaras de comercio predominan las sociedades limitadas y no las anónimas, que son las mayores concentradoras del capital.

En Colombia hay apenas unas 14 mil sociedades anónimas y de ellas, únicamente 118 participan en el mercado accionario. Además, solamente 18 son catalogadas como de alta bursatilidad. El mercado accionario es muy estrecho. No es democrático. La mayor parte de las sociedades anónimas tienen pocos accionistas y sus negociaciones se realizan entre grupos cerrados, dando prioridad a los demás socios. Las 118 compañías inscritas en bolsa tienen 1.123.942 accionistas (cuadro 12), menos del 10% de los hogares colombianos. Su participación es poco homogénea. En una sola empresa, Paz del Río, se encuentra el 42,7% de los accionistas del país. En las diez empresas con mayor diversificación accionaria se encuentra el 84,2% de los accionistas, que son propietarios del 37,4% del capital bursátil.

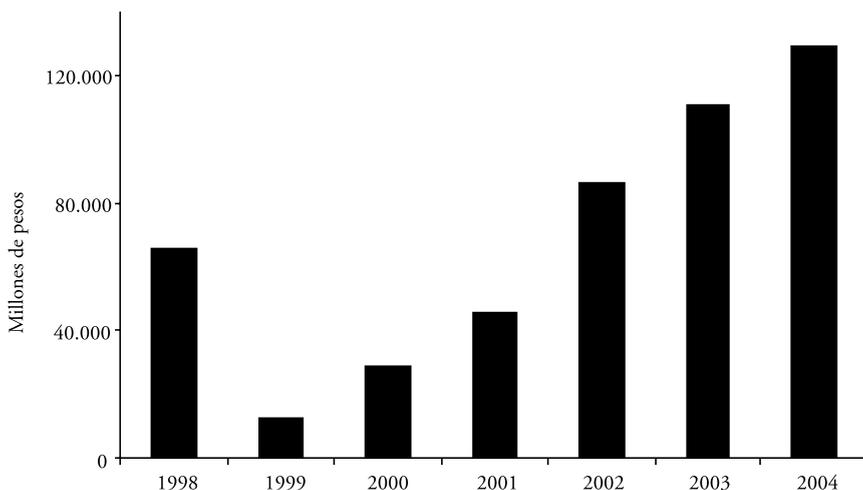
A pesar de los intentos de democratización realizados en el pasado, como en el caso de Paz del Río, y los esfuerzos por vincular más colombianos a empresas emblemáticas como Bavaria, Coltejer y Fabricato, el mercado de capitales no se desarrolló y la elevada concentración persistió. Los esfuerzos más recientes no han mejorado la situación. Las tres empresas que ofrecieron acciones públicamente, el Grupo Aval, Interconexión Eléctrica S. A. (ISA) y la Empresa de Teléfonos de Bogotá (ETB), reúnen a 161.907 accionistas con el 13,9% del capital bursátil registrado en la bolsa. Por número de accionistas, fue mucho más exitoso el proceso desarrollado entre los años cincuenta y los setenta del siglo veinte.

Cuadro 12. Concentración accionaria. Bolsa de Colombia
Según bursatilidad – 2005

Grado de bursatilidad	Número Empresas	Número accionistas	Capital bursátil (billones de pesos)	20 mayores accionistas (%)	Capital 20 mayores (%)
Alta	18	723.915	55,3	0,05	76,43
Baja	19	173.160	6,8	0,22	73,70
Media	15	127.482	12,1	0,24	88,91
Mínima	17	60.803	2,8	0,56	93,87
Ninguna	49	38.582	10,7	2,54	88,23
Totales	118	1.123.942	87,8	0,21	79,94

Fuente: Bolsa de Colombia, 2005. Cálculos OCSE – CID – UN.

En este mercado, la exclusión es doble: i) la del más del 90% de los hogares colombianos, que ni siquiera tiene acceso a él, no posee acciones ni tiene formas organizativas y de acumulación de capital que le permitan entrar en ese mercado. ii) Los que logran entrar, que son menos del 10% de los hogares, se encuentran ante una estructura de poder y de toma de decisiones altamente concentrada en un reducido grupo de grandes accionistas. Los pequeños accionistas están dispersos, tienen escaso control del capital y bajo poder decisorio, de tal manera que cumplen un papel marginal en la organización, contribuyendo con su aporte y asumiendo los riesgos. La gran concentración del capital bursátil (79,9%) está en manos de un pequeño número de accionistas (0,21%). Estimamos la concentración contabilizando la posesión de cada uno de los 20 más grandes accionistas de las 118 empresas registradas en la Bolsa de Colombia. El resultado es más impactante cuando estas empresas se califican con grados de bursatilidad medio, mínimo o ninguno, donde el acceso es aún más restrictivo.

Gráfica 11. Colombia. Utilidades de las empresas 1998-2004.

Es el promedio de las utilidades de las empresas con patrimonios entre \$1.000.000 y \$5.000.000.

Fuente: cálculos del CID a partir de la información de Supervalores

La concentración accionaria, el mayor valor financiero de los activos, la distribución de dividendos y el reparto de utilidades se retroalimentan, de modo que se agudiza más la desigualdad. La gráfica 11 muestra la evolución de las utilidades de las empresas a partir de 1998. El crecimiento es notable. El ritmo de capitalización bursátil ha aumentado de manera significativa. Pasó de 32,27 en enero de 2003, a 89,78 en junio de 2005. Esta dinámica es similar a la de las utilidades. El movimiento que tuvo la BVC en 2005 fue muy especulativo. A mediados de 2006, ya se pusieron en evidencia la fragilidad y la volatilidad del mercado bursátil. La caída de la rentabilidad de las acciones contrarrestó las ganancias obtenidas el año pasado. La lógica especulativa se refleja en un distanciamiento progresivo entre, de un lado, el valor financiero de los activos y, de otra parte, la productividad física del activo.

Tobin estudió la brecha entre los mundos monetario y real. La relación entre el valor bursátil del activo y su productividad física se conoce como la q de Tobin. Cuando los precios reflejan de manera adecuada la productividad del activo, la q de Tobin tiende a uno. La función de producción Cobb y Douglas (1928) ayuda a entender el significado de la q de Tobin. En el marco restrictivo de la función Cobb-Douglas, la productividad marginal del capital es igual a la tasa de interés ($dY/dk = r$). Y es el producto, k es el capital, r es la tasa de interés. En términos sencillos, la tasa de interés sería la expresión monetaria de la productividad del factor. En equilibrio, $(dy/$

$dk)/r = 1$. Si el mercado de capitales es perfecto, la tasa de interés tiende a ser igual a la rentabilidad del activo (rA). Por tanto, $r \approx rA$. Y en tal caso, $(dy/dk)/rA = 1$. La productividad física del activo debe estar estrechamente relacionada con el valor monetario. Los procesos especulativos crean un distanciamiento entre los valores monetarios y los reales. Y esta brecha continúa ampliándose. La alta rentabilidad de los papeles bursátiles no es consistente con el ritmo de la actividad económica real. El distanciamiento entre los mundos financiero y real ha favorecido la acumulación de capital y ha ido en contra de la equidad.

2.3.4 La distribución del ingreso por deciles, en Colombia

La pobreza colombiana es una consecuencia histórica de la mala distribución de la riqueza y los activos de la economía. Quién tiene un activo, tierra o acciones, dispone de un medio de generación de ingresos y reproducción de la riqueza. Quien no tiene activos, no tiene riqueza para reproducir. Solamente le queda su capacidad de trabajo, para generar ingresos. El tamaño y la calidad también son importantes: tener activos en cantidad o calidad insuficiente para generar los ingresos necesarios constituye otra restricción de la distribución.

Cuadro 13. Colombia. Participación de cada decil en el ingreso. Septiembre de 1992 a 2004 (%)

Deciles	1992	1996	2000	2004
1	0,92	0,63	0,60	0,91
2	2,09	1,96	1,76	1,96
3	2,94	2,88	2,67	2,75
4	3,84	3,82	3,58	3,60
5	4,81	4,83	4,61	4,60
6	5,98	6,11	5,90	5,86
7	7,54	7,78	7,67	7,63
8	9,86	10,41	10,49	10,35
9	14,08	15,23	16,12	15,89
10	47,93	46,36	46,57	46,45

Fuente. DANE, ENH y ECH, mes de septiembre.

Cálculos: DNP y OCSE – CID – UN.

Los pequeños propietarios rurales son trabajadores independientes y en algunas ocasiones se vuelven jornaleros transitorios, mientras los que no tienen tierra desarrollan actividades subalternas del agro o se encargan de ofrecer otro tipo de servicios de mercado. En el área urbana es más importante la relación con la propiedad del capital y a quien no tiene, o apenas posee una porción insuficiente, le queda como único activo el trabajo. Las cifras del mercado laboral lo confirman: de una PEA de 20,5 millones, solamente hay 950 mil empleadores y 7 millones de trabajadores independientes, los demás desempeñan alguna labor dependiente o están desempleados.

Los ingresos de las personas y las familias dependen de su relación con la propiedad y la distribución de los activos. La inmensa mayoría de la población colombiana, que pertenecen al grupo de los dependientes, está desprovista de esos activos. Sus ingresos dependen de su vinculación al mercado laboral y de la calidad del empleo. La magnitud de los ingresos de los independientes depende de la cantidad y calidad de activos con que trabajan. La concentración en la propiedad de los activos genera similar concentración en la distribución de los ingresos (cuadro 13). El 10% de la población posee alrededor del 46,5% de los ingresos del país. Ese grado de concentración se ha presentado en los cuatro últimos gobiernos. Lo medimos a mitad de período, cuando no existen las afugias de preparar el relevo o la reelección.

Cuadro 14. Colombia. Participación de cada decil en el volumen de ahorro y el pago de tarjetas de crédito (%). 2003.

Decil	Ahorro	Tarjetas de crédito
1	0,78	0,15
2	1,51	0,28
3	2,51	0,07
4	3,00	0,46
5	3,91	2,44
6	5,36	1,24
7	6,68	1,72
8	9,14	5,32
9	15,51	16,52
10	51,58	71,80
Total	100,00	100,00

Fuente: cálculos del CID a partir de la ECV 2003

La participación de cada decil de la población en los ingresos ilustra los grados de desigualdad de la sociedad colombiana. Tres rasgos concluyentes lo explican: i) como en ningún otro país, el 10% de la población más rica dispone de un ingreso (46,5%) tres veces superior al segundo 10% más rico (15,9%), de modo que se restringe el papel de la llamada clase media. ii) El 10% más rico (46,5%) concentra un ingreso superior al obtenido por el 80% de la población con menores ingresos (37,7%), lo que explica el elevado coeficiente Gini de la economía colombiana. iii) La magnitud de la pobreza se ilustra en los limitados ingresos obtenidos por el 50% de la población más pobre (13,8%), o la del 60% (19,7%), que contrastan con las estimaciones de la MERPD a mitad del período Uribe, de 52,7% de pobres.

La pésima distribución del ingreso también puede captarse con dos indicadores sencillos, calculados con la Encuesta de Calidad de Vida del año 2003. El primero es la distribución de la capacidad de ahorro por deciles. Y el segundo es la distribución de los pagos con tarjetas de crédito (cuadro 14). El decil uno, el más pobre, apenas participa con el 0,78% del ahorro total. Y este porcentaje es de 51,58% en el caso del decil diez. La concentración es mayor cuando se analiza la distribución de los pagos créditos con tarjeta. Mientras que la participación del decil uno es de 0,15%, la del decil diez es de 71,8%. Este último tiene el agravante de que, sobre él, se calcula la devolución de 2 puntos del IVA, con lo que se convierte a los deciles 9 y 10 en la población objetivo de la redistribución tributaria.

2.4 CRECIMIENTO E INFLACIÓN. LA INFLACIÓN NO ES NEUTRA

Uno de los grandes logros de la política económica es la reducción de la inflación. La tendencia a reducirse continúa y la meta de la inflación objetivo (3%) está cada vez más próxima. La sociedad colombiana ya asimiló el costo de su reducción. La lucha contra la inflación no se acompañó de una reducción de la pobreza. Debe tenerse presente que la menor inflación no es un bien en sí mismo, como suelen decir los miembros de la junta directiva del Banco de la República. Los impactos varían de acuerdo con los activos, el ingreso, etcétera. Con mayor crecimiento y menor inflación, deberíamos estar llegando al mejor de los mundos. Ello no ha ocurrido y siguen siendo los grupos de mayores ingresos los que más se benefician de una y otra situación.

La inflación no es neutra. Tiene impactos sobre la equidad. Necesariamente, unos pierden y otros ganan. En este sentido, la inflación no es un bien

en sí mismo. El Banco de la República ha reiterado que la reducción de la inflación es un bien en sí mismo. Inclusive, se ha llegado hasta el extremo de afirmar que la menor inflación es buena para todos. Se trataría, entonces, de una especie de bien universal. Esta noción platónica del bien no coincide con los hechos. Aristóteles (330 a. c.) ya se preguntaba por los impactos heterogéneos que genera el cambio en los precios (hacia arriba y hacia abajo). Ambas dinámicas son favorables a unos y perjudiciales a otros. Las razones por las que se justifica la reducción de la inflación no se observan en los hechos. La inflación es relevante porque todas las personas las perciben de manera distinta (Aglietta 1976, Aglietta y Orléan 1982).

En el cuadro 15 puede observarse la estructura de consumo de las familias, antes y después de la reducción de la inflación en 2003. En otras palabras, comparamos la estructura de consumo de los años 2002 y 2003, a partir de la ECV del mismo año. El único propósito de este ejercicio es mostrar que los efectos de la inflación no son neutros. Y mucho menos, no es cierto que la reducción de los precios favorece a todos. Observemos algunos aspectos de la estructura de consumo antes de la inflación. En 2002, en el decil 1, la participación de los alimentos en el gasto total era de 43,8%. En 2003, el valor correspondiente fue de 47,1%. En el decil 2, la participación pasó de 45,5% a 49%. Los cambios en la participación del gasto en vivienda también son significativos. En el decil 1, y durante el 2002, los gastos en vivienda fueron equivalentes al 22,4% del gasto total. Y en 2003, el porcentaje correspondiente fue 22,7%. En ambos casos (alimentación y vivienda), la estructura de consumo cambia, entre otras razones, porque los precios varían. Si las familias destinan una mayor parte de sus ingresos al consumo de bienes básicos, como alimentos y vivienda, se reduce el margen disponible para la adquisición de otros bienes indispensables (salud, transporte, educación, vestido, etcétera).

Cuadro 15. Incidencia de la inflación en la estructura de consumo de los hogares por decil de ingreso (%)

Antes de la inflación de 2003									
Decil	Alimentos	Vivienda	Vestuario	Salud	Educación	Cultura	Transporte	Gastos varios	
1	43,81	22,40	6,59	5,03	4,93	1,07	9,93	6,22	100,00
2	45,51	19,72	6,90	5,47	5,68	1,06	10,32	5,33	100,00
3	43,50	21,20	7,98	4,52	5,42	1,55	10,55	5,29	100,00
4	39,05	23,07	7,51	4,44	5,52	1,67	12,64	6,07	100,00
5	36,32	23,45	6,83	4,24	5,61	2,65	13,63	7,31	100,00
6	35,32	23,90	6,46	4,21	7,37	2,01	14,10	6,66	100,00
7	31,48	24,69	6,43	4,51	7,95	2,04	15,91	6,99	100,00
8	31,19	23,40	5,92	5,02	8,52	2,13	15,94	7,88	100,00
9	27,82	23,21	4,94	5,06	10,29	2,13	16,46	10,08	100,00
10	20,20	24,35	3,96	5,95	9,42	2,88	18,34	14,92	100,00
Después de la inflación de 2003									
1	47,12	22,74	5,60	4,56	4,15	0,10	9,98	5,76	100,00
2	48,97	19,90	5,92	5,02	4,94	0,08	10,39	4,78	100,00
3	46,78	21,49	7,04	4,00	4,68	0,62	10,66	4,75	100,00
4	41,91	23,48	6,59	3,92	4,80	0,76	12,96	5,60	100,00
5	38,90	23,89	5,90	3,68	4,90	1,79	14,04	6,94	100,00
6	37,81	24,36	5,54	3,66	6,75	1,12	14,56	6,24	100,00
7	33,60	25,21	5,51	3,99	7,37	1,16	16,55	6,60	100,00
8	33,28	23,83	4,99	4,54	7,96	1,25	16,58	7,56	100,00
9	29,58	23,63	4,01	4,59	9,82	1,26	17,16	9,94	100,00
10	21,23	24,85	3,03	5,57	8,91	2,05	19,22	15,17	100,00

Fuente: cálculos del CID a partir de la ECV 2003

Slusky (1915) formaliza la interacción entre las elasticidades precio (directa y cruzada) y la elasticidad ingreso. La estructura de gasto expresa la situación final, que incluye la combinación de todos los efectos. Pero independientemente de la forma como interactúan las diferentes elasticidades, el punto que vale la pena destacar es la no neutralidad de la inflación. En los casos que hemos analizado, es claro que la reducción de la inflación ha tenido un impacto negativo en la calidad de vida de los hogares pobres. Esta apreciación tiene su fundamento en el retroceso que se observa en la ubicación

de los hogares pobres en la curva de Engel⁹. En 2003, los pobres tuvieron que destinar a los alimentos y a la vivienda un porcentaje mayor de gasto. Y esta tendencia es negativa. El cambio en la tendencia del coeficiente de Engel es un indicador de deterioro de la calidad de vida. Este resultado se explica, entre otras razones, por la variación de los precios. El aumento del porcentaje del gasto destinado a los bienes básicos termina reflejándose en una disminución de la demanda de otros bienes.

Cuadro 16. Bogotá. Participación (%) que tiene el gasto en servicios públicos en el ingreso de cada uno de los estratos. 1997, 2004.

Estrato	1997	2004
1	4	11
2	5	10
3	5	9
4	5	5
5	5	5
6	7	5
Total	5	7

Incluye acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas y teléfono.

Fuente: cálculos del CID a partir de la ECP y del DAPD.

La sustitución entre bienes puede ilustrarse muy bien en el caso de Bogotá. El CID (2004b) examinó la capacidad de pago de los hogares de Bogotá. Retomamos las principales conclusiones de dicho estudio. El cuadro 16 presenta, por estrato, el peso que tiene el pago de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (SPD) en el ingreso de los hogares. Entre 1997 y 2004, la situación se agravó. En 1997, de acuerdo con los resultados de la ECV, los hogares pobres destinaban al pago de SPD entre el 4% y el 5% de su ingreso. Entre 1997 y 2004, la participación del pago de los servicios públicos en el ingreso se incrementó de la siguiente manera: en el estrato 1, el 75%; en el estrato 2, el 100%; el 80% en el estrato 3, el 0% en los

9 La curva de Engel (1895) resulta de una constatación empírica elemental: los hogares pobres destinan al consumo de bienes básicos un porcentaje mayor del ingreso que los hogares ricos. El peso de los bienes de lujo va aumentando a medida que crece el ingreso.

estratos 4 y 5, el -29% en estrato 6. Los pobres han sido los más perjudicados y la tendencia indica que la brecha aumenta a ritmos exponenciales. A medida que pasa el tiempo, el sistema tarifario se hace más desigual. Todo el peso del aumento ha caído en los estratos 1, 2 y 3, mientras que el estrato 6 resulta claramente favorecido.

Cuadro 17. Bogotá. Elasticidad-ingreso de cada servicio y de algunos bienes. Sistema *Working y Leser*. 2004.

	Total	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5/6
Acueducto	0,4932	0,3456	0,2676	0,1092	0,1891	0,2026
Energía	0,5679	0,6396	0,4670	0,1575	0,2590	0,4057
Gas	0,2504	0,2814	0,2595	0,1658	0,2422	0,4385
Teléfono	0,5438	0,4589	0,4953	0,3973	0,2918	0,2592
Vivienda	0,9487	0,7025	0,8065	0,6945	0,6028	0,5267
Alimentos	0,7529	0,9175	0,9055	0,7713	0,6901	0,8166
Salud	1,3559	1,7001	1,2326	1,1179	1,1652	1,1220
Transporte	1,0153	1,1907	1,2265	1,2345	1,0332	1,0257
Educación	1,5411	1,5688	1,5424	1,6260	1,5503	2,0488

Fuente: cálculos del CID, a partir de la ECP.

En general, las elasticidades de la demanda de servicios públicos con respecto al ingreso son bajas e inferiores a 0,5. En el estrato 3, los coeficientes tan bajos indican que el comportamiento del gasto en servicios públicos con respecto al ingreso es muy inelástico. La menor elasticidad se presenta en gas y la mayor, en energía. La elasticidad de 0,5 significa que cuando el ingreso varía 1%, la demanda cambia en el mismo sentido en 0,5%. En otras palabras, si el ingreso del hogar disminuye 1%, la demanda de servicios públicos cae 0,5%. Este resultado debe mirarse conjuntamente con la elasticidad de los otros bienes. Los bienes básicos como salud, educación, alimentos y vivienda tienen elasticidades altas. Ello significa que son mucho más sensibles a los cambios en el ingreso que los gastos en servicios públicos. Observemos, por ejemplo, el caso de la educación en el estrato 1. Si el ingreso cae 1%, el gasto en educación disminuye 1,5%.

La lectura conjunta de las elasticidades ingreso de los servicios públicos y de los bienes básicos nos lleva a concluir que cuando el ingreso cae, los hogares

ajustan más rápidamente el gasto en vivienda, salud, alimentos, educación y transporte, que en servicios públicos (cuadro 17). El consumo que menos se reduce es el de servicios públicos. En otras palabras, el cumplimiento de los pagos de los servicios públicos se traduce en una disminución del gasto en bienes básicos. En el estrato 3, la diferencia se observa muy claramente. La familia deja de pagar educación y salud, pero mantiene el gasto en servicios públicos. Este comportamiento termina reflejándose en un deterioro de la calidad de vida.

2.5 DESEMPLEO: FALTA MUCHO POR HACER

En diciembre pasado, se cumplieron quince años de aprobación de la ley 50 de 1990, la reforma laboral más ambiciosa de la historia colombiana, enmarcada en un proceso reformista dirigido a preparar al país para el cambio de modelo y la apertura económica. Para estimular la discusión de dicha reforma se hicieron muchas promesas, con el argumento de que reduciendo la inflexibilidad del mercado laboral se crearían muchos puestos de trabajo y la tasa de desempleo llegaría a los niveles internacionales, alrededor del 5%. La historia ha demostrado todo lo contrario y las acciones del presente gobierno deben enmarcarse en la perspectiva histórica promovida por el esfuerzo reformista.

El gobierno Uribe se declaró satisfecho por haber terminado el año 2005 con una tasa de desempleo que bordea el 10%. Las declaraciones son optimistas y varios funcionarios señalaron que al ritmo con que desciende el desempleo podríamos ver en el próximo cuatrienio la tan anhelada tasa del 5%. Los gobiernos tienen el derecho a ser optimistas y a presentarles a los ciudadanos un mapa de sus proyecciones, pero no a jugar con las expectativas de los gobernados, endulzándoles los oídos con promesas difíciles de cumplir. Ningún funcionario le ha confesado al país que esa tasa del 10% es apenas equivalente a la que se tenía en 1990, cuando se aprobó la ley 50. Tampoco le han confesado los mecanismos artificiosos con que se está reduciendo la tasa.

La tasa de desempleo es un sencillo indicador económico que se construye como la relación entre el número de desempleados y la población económicamente activa (desocupados/PEA). Para calcularla, es importante tener proyecciones de población por rangos de edad, de tal manera que permita estimar la población en edad de trabajar (PET), es decir, que se exceptúen los menores de 12 años en las áreas urbanas y los de 10 años en la zona rural. Sin contar las áreas selváticas y aisladas de los antiguos territorios

nacionales, el DANE estimó para el tercer trimestre del año 2005 una población de 44,6 millones de habitantes, de los cuales 34,2 millones se encontraban, técnicamente, en edad de trabajar, es decir, el 76,7% de la población colombiana.

Estar en edad de trabajar no quiere decir estar dispuesto, ni disponible para hacerlo. La PET se distribuye en dos grandes grupos de personas: los inactivos y los activos. Se considera inactiva a toda persona en edad de trabajar que no esté dispuesta ni disponible para hacerlo, sea porque tiene otras prioridades o porque se encuentra en una situación que la aleja del trabajo, lo que sucede con las mujeres dedicadas a los oficios del hogar, los estudiantes, las personas de la tercera edad, los discapacitados y los rentistas. El resto de la población se presume en una situación económicamente activa, porque trabaja o está buscando trabajo, cumpliendo los requisitos de estar dispuesto y disponible para hacerlo. Según el DANE, para el mismo trimestre de 2005, había 20,58 millones de personas en la PEA, de las que 18,22 estaban ocupadas y 2,36 desocupadas.

Históricamente, la tasa de desempleo se comporta de manera cíclica, beneficiándose de los buenos momentos de la economía o perdiendo con los malos años. El DANE hizo ajustes en las series históricas y la tasa del último año es consistente con esos ajustes. En la serie antigua, la menor tasa de desempleo se consiguió en el año 1994, con 7,4% en el total nacional y un promedio de 8,3% para el quinquenio 1991-1995. Después de ajustes, la menor tasa sigue siendo la de 1994, pero ahora es de 7,1%, mientras el promedio del quinquenio se ajustó alrededor del 8%. Los años 1993 a 1995 fueron los de mejor desempeño económico reciente, con tasas de incremento del PIB entre 5,1% y 5,7% (cuadro 18). Sin duda, las menores tasas de desempleo se encuentran en los mejores años de la economía. El desempleo de 2005 corresponde al mejor año del siglo veintiuno. Sin embargo, se encuentra más de tres puntos por encima del mejor momento anterior, lo que quiere decir que la estructura económica no responde de la misma manera al estímulo del crecimiento económico.

Cuadro 18. Colombia. Indicadores de mercado laboral
Septiembre de 1992 a 2005

AÑO	TO	TD	TGP	PIB
1992	52,5	7,4	56,7	4,4
1993	52,9	7,2	57	5,7
1994	52	7,1	56	5,1
1995	52,2	7,9	56,6	5,2
1996	50,9	9,6	56,3	2,1
1997	51	9,9	56,6	3,4
1998	51,3	12,3	58,6	0,6
1999	49,7	16,3	59,4	-4,2
2000	51,5	16,7	61,8	2,9
2001	53,3	14,7	62,5	1,5
2002	51,4	15,3	60,7	1,9
2003	53,2	14,3	62,1	4,1
2004	52,6	12,8	60,4	4,8
2005	53,2	11,5	60,1	5,1

TO = Tasa de ocupación

TD = Tasa de desempleo

TGP = Tasa global de participación

PIB = Producto interno bruto

Fuente: DANE, Banco de la República.

En el tercer trimestre de 2005, la tasa de desempleo fue del 11,5%, calculada como la relación entre los 2,36 millones de desocupados y 20,58 millones de personas activas. Para bajar esa tasa se requiere reducir el número de desocupados sin modificar el de personas activas. Ello significa que es necesario crear nuevos puestos de trabajo. Como la población no es estática, por simple procedimiento, los entrantes pueden considerarse como inactivos. De acuerdo con el informe del DANE, las razones de la disminución del desempleo son:

1. Se crearon nuevos puestos de trabajo precario. Entre el tercer trimestre de 2004 y el mismo trimestre de 2005, se ocuparon 563.056 personas más, para llegar a un total de 18'216.572 personas trabajando en Colombia. Los ocupados se diferencian entre quienes están plenamente ocupados y los que se consideran subempleados, bien sea porque desempeñan

un trabajo precario, porque están contratados parcialmente, o porque reciben un ingreso inferior al esperado. El reporte del DANE señala que, en el mismo período, el subempleo se incrementó en 415.472 personas, lo que quiere decir que el 73,8% de los nuevos ocupados lo hizo de manera parcial o con bajos ingresos. La calidad del empleo continúa deteriorándose. A esta situación contribuye la definición de *ocupado*: aquella persona que trabajó al menos una hora a la semana. Por supuesto, el gobierno se siente satisfecho, ocultando que finalmente no hace más que propiciar el trabajo por horas.

2. Más personas se fueron a la inactividad. Al comparar los mismos trimestres, el reporte del DANE señala que la PET aumentó en 703.511 personas, de las que 383.918 se declararon inactivas (54,6%) y 319.592, activas (45,4%). Siguiendo los parámetros normales, debería esperarse que, como este es un proceso de sumas y restas de personas de diferentes edades, una porción equivalente a la tasa global de participación (TGP), actualmente en 60,1%, se declarara activa. En los dos últimos años, el gobierno bajó la TGP en dos puntos con tres argumentos: i) se declaró inactivas a las mujeres de todas las edades que se cansaron de buscar trabajo; con este procedimiento, las amas de casa volvieron a ser el grupo inactivo más numeroso. ii) Se declaró inactivas a las personas maduras que, por su edad, ya no encuentran trabajo y iii) se contabilizaron los cursos cortos del SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) como procesos de retención escolar.

La reforma laboral (ley 789 de 2002) tampoco probó sus bondades. Esta reforma sirvió finalmente para reducir los costos laborales y no logró fortalecer el empleo¹⁰. Dos tipos de discusiones se desarrollan aquí: i) la vigencia y campo de acción de la reforma laboral y ii) el impacto del salario real sobre el empleo en el sector industrial.

La primera discusión tiene que ver con la tendencia de la ocupación en Colombia y el ámbito de aplicación del Código Sustantivo del Trabajo. En principio, toda reforma laboral se lleva a cabo para modificar aspectos relacionados con el contrato de trabajo y las modalidades de pago. El sentido

10 Obviamente, las opiniones sobre el tema no son homogéneas. Los balances positivos de Arango y Posada (2002) y de López, Rhenals y Castaño (2005) contrarrestan lecturas críticas como las de Farné (2002). En opinión de López, Rhenals y Castaño (2005, 1), “las estimaciones muestran que el empleo en las siete áreas metropolitanas más importantes hubiese sido, en promedio para el periodo 2003 a 2004, 3,4% más bajo de no haberse aprobado la reforma”.

de la reforma fue introducir mayor flexibilidad a la contratación laboral, reducir costos y estimular a los empresarios a fortalecer esta modalidad de contrato. La reforma de 2002 esperaba incrementar la contratación asalariada y privilegiarla sobre otras modalidades de contrato informal. El legislador otorgó dos años de plazo para verificar el cumplimiento de este objetivo, de lo contrario, debería retornar al Congreso y modificar lo pertinente.

Cuadro 19. Estructura de la ocupación en Colombia según posición ocupacional. Diciembre de 2002 y 2004

Posición ocupacional	2002	2004	Diferencia	Contribución (%)
Obrero o empleado particular	6.036.566	6.122.911	86.345	9,2
Obrero o jornalero	740.412	842.895	102.483	10,9
Obrero o empleado del gobierno	1.050.297	1.066.685	16.388	1,7
Empleado doméstico	837.735	822.640	-15.095	-1,6
Trabajador familiar sin remuneración	921.395	967.450	46.055	4,9
Patrono o empleador	861.892	957.470	95.578	10,2
Trabajador por cuenta propia	6.561.846	7.188.410	626.564	66,7
Otro	55.642	36.418	-19.224	-2,0
Total	17.065.784	18.004.879	939.095	1

Fuente. DANE, ECH. Cálculos OCSE – CID –UN.

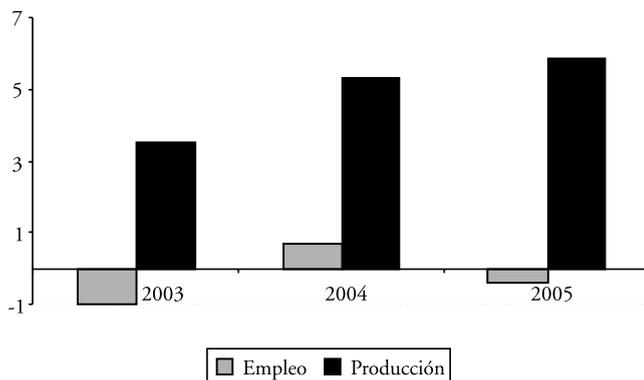
Dos años después, los resultados fueron en contravía de lo esperado: la ocupación aumentó en 939.095 puestos de trabajo (cuadro 19) y la mayor contribución la hicieron los trabajadores por cuenta propia (66,7%). La modalidad de este último tipo de trabajo no se rige por el Código sustantivo del trabajo. Estas personas son, por definición, independientes, ni contratan, ni son contratados como asalariadas. No hay relación de subordinación laboral y se rigen por las normas del derecho comercial o civil. Para estimular este tipo de contrato no hay necesidad de discutir y aprobar una reforma laboral.

La reforma no modificó la tendencia de la ocupación colombiana. Por el contrario, se fortaleció y acentuó el proceso de deslaboralización, iniciado con la aprobación de la ley 50 de 1990. Buena parte de estos nuevos trabajadores por cuenta propia no son más que trabajadores disfrazados de inde-

pendientes: muchos hicieron tránsito desde un puesto de trabajo asalariado formal, hacia la venta personal de bienes o servicios, para su antiguo patrón. En ese tránsito, perdieron la estabilidad del trabajo, fueron desvinculados de la seguridad social y de los servicios de las cajas de compensación. Hoy, esos trabajadores tienen menos ingresos y deben cubrir sus aportes a la seguridad social, como prerequisite, para que les paguen lo equivalente a los bienes vendidos o al servicio prestado.

Durante 2005, se presenta un intento por modificar la tendencia y volver a contratar más trabajadores asalariados. De hecho, los reportes del DANE muestran el tránsito de un pequeño grupo de independientes, a la condición de patronos; la estabilidad del conjunto *cuenta propia* y el incremento de los asalariados, incluidos los jornaleros del campo. Como ya se señaló más arriba, el 73,8% de los nuevos ocupados ingresaron a las filas del subempleo. Ese grupo fue contratado por tiempo parcial, con contratos de corta duración y con bajos ingresos, de tal manera que el 36% declara recibir ingresos inferiores al mínimo. Uno de los beneficios del buen comportamiento económico, crecimiento del PIB del 5,1%, es el estímulo a contratar más trabajadores. Sin embargo, la modalidad de los nuevos contratos es precaria y se siguen perdiendo la estabilidad y la calidad del trabajo. La reforma laboral tampoco era para eso. Por lo tanto, es hora de revisarla y derogar varios de sus artículos.

Gráfica 12. Colombia. Relación entre los índices de la producción y el empleo 2003-2005

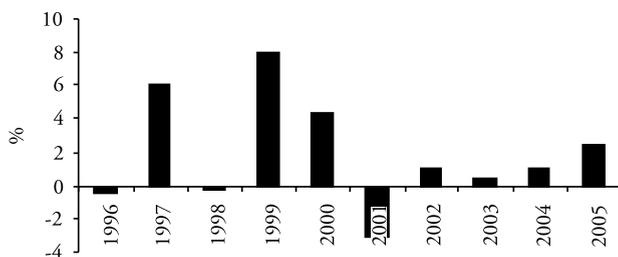


Fuente: Cálculos del CID a partir del DANE

El otro tema es la relación entre el salario real y el empleo. En los últimos 6 años, las utilidades de las grandes empresas del país aumentaron 400%, en términos reales, mientras que el salario mínimo creció 5% y el índice del salario de la industria manufacturera disminuyó. La concentración de la propiedad y del ingreso impide que el balance de suma positiva. Y el deterioro de los niveles de ingreso de los pobres muestra que en algunos años la dinámica es de suma negativa. La gráfica 12 pone en evidencia el desbalance entre la producción y el empleo industrial.

En la discusión sobre estos temas, abundan las lecturas no keynesianas. Por ejemplo, Arango y Posada (2002) consideran que el aumento del salario real tiene impactos negativos sobre el empleo. Los autores dejan de lado la incidencia negativa que la política monetaria restrictiva tuvo en el empleo. Según Arango y Posada, entre 1994 y mediados de 2000, los mayores salarios fueron la principal causa del aumento del desempleo. La elasticidad del desempleo con respecto al salario real oscila entre 0,7 y 1. Esta relación es relativamente alta. Ello significa que un aumento del salario de 1% se refleja en un incremento de la tasa de desempleo entre 0,7% y 1%. Los autores explican el aumento de los salarios reales, por la conjunción de dos fenómenos. De un lado, la menor inflación se expresa en un salario real más alto. Y de otra parte, el salario mínimo actúa como un factor institucional que le resta flexibilidad al ajuste (gráfica 13)

Gráfica 13. Colombia. Industria manufacturera con trilla de café. Índice del salario real. 1996 - 2005. (1990 = 100)



Fuente: cálculos del CID a partir del DANE

Es interesante observar que ninguna de las dos explicaciones niega la existencia de la curva de Phillips (1958). Y ambos argumentos podrían aceptarse desde una visión keynesiana de corto plazo. De hecho, otros estudios del Banco de la República, como el de López y Misas (1999), reconocen que en Colombia sí hay curva de Phillips. El Banco de la República ha mini-

mizado este hallazgo. Y la mayoría de los análisis de su equipo económico llegan a la conclusión de que en Colombia no hay curva de Phillips. En tales condiciones, la tasa de sacrificio de la política monetaria es cercana a cero. Esta visión del mercado laboral es de muy corto plazo y no tiene en cuenta las interacciones monetarias que tanto preocuparon a Keynes.

El texto de Posada y Arango no ofrece una explicación clara sobre la forma como la inflación incide en el desempleo. Los autores hacen una mención muy rápida a las expectativas adaptativas: los mayores salarios reales que se derivan de los precios más bajos se explican porque la menor inflación es inesperada. Los autores proponen dos explicaciones a esta incertidumbre. Por un lado, el proceso de ajuste propio del modelo de expectativas adaptativas. Y de otra parte, la falta de credibilidad en la autoridad monetaria. Estos dos argumentos son perfectamente compatibles con la existencia, en el corto plazo, de la curva de Phillips. Y, como dice Tobin (1966, 1980), este reconocimiento es más que suficiente para que los mecanismos keynesianos actúen de manera irreversible.

Del artículo de Posada y Arango podría concluirse que si el ritmo de disminución de la inflación se suaviza, también se atenúa el desempleo. Los autores parecen aceptar, como Friedman (1976), que en el corto plazo, la curva de Phillips sí es pertinente. Y como la duración del corto plazo nunca es clara, Tobin afirma que basta con 6 meses para que los mecanismos keynesianos operen. Y durante este lapso de tiempo, las interacciones que tienen lugar son tan inciertas e irreversibles que terminan desvirtuando la lógica inherente a expectativas racionales. Posada y Arango no dicen nada sobre el proceso de ajuste. El silencio sobre estos temas cruciales deja la impresión de que la lucha contra el desempleo debe basarse en la depresión salarial. Pero si se tienen en cuenta las relaciones monetarias, es posible que la dinamización del empleo dependa del manejo de la política monetaria. Y desde esta perspectiva, la forma como se reduce la inflación se constituye en una estrategia central de la lucha contra el desempleo. Entonces, es indudable que las autoridades monetarias son corresponsables de la generación de empleo.

2.6 PENSIONES Y ATENCIÓN A LA TERCERA EDAD

El actual gobierno impulsó y logró la aprobación de cuatro reformas al sistema pensional colombiano: la ley 776 de 2002, la ley 797 de 2003, la ley 860 de 2003 y el acto legislativo No. 1 de 2005. Las tres primeras tocan aspectos parciales, que tienen relación con los requisitos a acreditar para

cumplir el derecho pensional. La ley 776 tiene que ver con los episodios generados por el sistema de riesgos profesionales y el derecho a la pensión por invalidez y/o por sobrevivencia. La ley 797 replantea el régimen de transición heredado de la ley 100 de 1993. Modifica edades, bases y montos de cotización que siguen vigentes, mientras la Corte Constitucional declaró inexecutable los ajustes a los regímenes exceptuados y especiales. La ley 860 se concentra en los requisitos del personal público de alto riesgo que trabaja en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Con el acto legislativo se elevó a nivel constitucional la prohibición de los regímenes especiales, se eliminó la mesada 14 y se estableció el tope de 25 salarios mínimos a las pensiones altas.

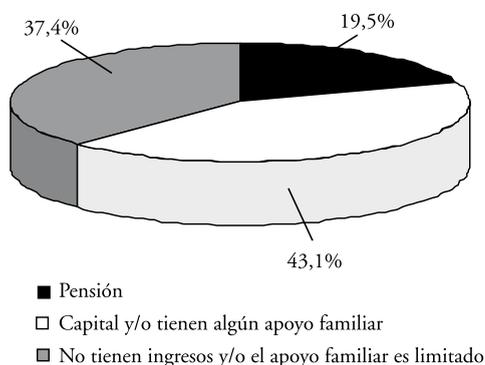
En ninguna de las reformas se crearon condiciones para ampliar la cobertura del sistema, ni para resolver la situación de precariedad que atraviesa una proporción importante de la población de la tercera edad. Si se asumen las actuales edades de jubilación, mujeres mayores de 55 años y hombres que superan los 60 años, la población objetivo, según las proyecciones del censo de 1993, en 2005, es de aproximadamente 4,6 millones de personas, distribuidas en un 63,8% mujeres y 36,8% hombres. Este desbalance se explica por la diferencia de edad para acceder a la jubilación y por la mayor esperanza de vida de las mujeres. Las mismas proyecciones indican que en 2015, la población en edad de jubilarse llegaría a los 6,5 millones y la proporción de mujeres sería del 64%.

En 2005, según estimaciones de la ECH, solamente un 19,5% de la población en edad de jubilarse ha tenido acceso efectivo a una pensión. El 53,4% de esa población se compone de hombres y el 46,6%, de mujeres. En el campo pensional se presentan dos tipos de situaciones que afectan al sistema: i) personas pensionadas que no han cumplido el requisito de la edad: son aproximadamente el 26% de los actuales pensionados. ii) personas en edad de jubilarse que ya no van a tener oportunidad de acceder a este beneficio: aproximadamente 3,7 millones de personas. La expectativa de ampliación del grupo de pensionados es limitada, puesto que los actuales cotizantes no cubren más allá del 30% de la PEA. Es previsible, entonces, que en las futuras cohortes continúe la tendencia de excluir del beneficio pensional al 80% de la población.

En el grupo de los pensionados, se resaltan dos grandes tendencias: i) el 74% se encuentra por encima de los límites de edad aceptados en el país, es decir, que cualquiera que sea el momento en que accedieron a la pensión, actualmente superan los 55 (mujeres) y los 60 (hombres) años. ii) El restante 26% de los actuales pensionados accedió de manera temprana a este bene-

ficio, sea porque se encontraba en un régimen que se lo permitía (86%), es el caso de las Fuerzas Armadas y de otras entidades públicas, o porque se recibe una pensión de sobreviviente (14%). En materia de género, la desproporción es enorme: los hombres pensionados representan el 28,1% de quienes superan los 60 años de edad, mientras que las mujeres pensionadas solamente llegan al 14,4% de aquellas que superan los 55 años de edad. En el futuro, cualquier política de atención integral a la tercera edad debe hacer énfasis especial en las mujeres, dadas sus limitaciones para acceder al mercado laboral, su mayor presencia como amas de casa y la menor posibilidad de inscribirse y cotizar establemente en el sistema pensional.

Gráfica 14. Ingresos tercera edad, 2005



Fuente: ECH. Cálculos OCSE-CID

La población de la tercera edad se distribuye en tres posibles situaciones (gráfica 14): i) los que tienen un ingreso derivado de una pensión (19,5%), ii) los que acumularon algún capital y/o tienen algún apoyo familiar (43,1%), y iii) los que no tienen ingresos y/o el apoyo familiar es limitado (37,4%). Los que no están pensionados, aproximadamente 3,7 millones de personas, dependen de sus propios recursos, el apoyo familiar o la solidaridad pública. El subsidio a la tercera edad está diseñado para cubrir a todas las personas mayores de 65 años que carezcan de ingresos suficientes para su subsistencia. Con esta restricción, el universo de población objetivo del programa de subsidios se reduce a unas 668 mil personas, en 2005. De ellas, en el mejor de los casos, se atienden 138 mil personas, de manera intermitente.

En desarrollo de la Constitución, la ley 100 de 1993 introdujo (artículo 257) la idea de la atención al adulto mayor. Lo definió como aquella persona

mayor de 65 años que carece de rentas o ingresos suficientes para su subsistencia, que tiene limitaciones físicas o mentales, o habita en una institución sin ánimo de lucro dedicada a la atención de este grupo de población. Con esta definición, la atención al adulto mayor se reduce a los ancianos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema y a los discapacitados. La financiación de este programa es estrecha. Se basa en: i) la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y b) aportes del presupuesto nacional, no permiten una cobertura mayor. En el mejor de los casos, si este aporte llegara a los 80 mil millones de pesos, como está planteado en el presupuesto, y se entregara como un subsidio de 70 mil mensuales por anciano, los 12 meses del año, alcanza para un total de 95.238 personas, es decir, cubriría apenas el 14,3% de los adultos mayores de 65 años en condición de indigencia.

La cobertura de los programas pensionales y de subsidio a la tercera edad es bastante restringida. Si se suma a todos los pensionados que cumplieron el requisito de la edad y el máximo teórico de usuarios de los subsidios, se tiene una cobertura del 21,5% de las personas en edad de jubilación en Colombia. Las grandes desprotegidas son las mujeres, que acceden con muchas restricciones al sistema pensional y tienden a ser más numerosas. En Colombia, la tendencia al envejecimiento de la población es creciente y la brecha entre géneros aumenta: actualmente, el 55,1% de los mayores de 60 años son mujeres, proporción que se estima subirá al 55,5% en el año 2015. Para todo este conjunto de población y especialmente para las mujeres, hay necesidad de diseñar una política de protección social, de la que no hay evidencias concretas en este gobierno.

2.7 LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL NO ES LA PRIORIDAD

La forma como se ha administrado la política de vivienda ilustra muy bien la naturaleza concentradora del desarrollo económico nacional. Para entender los desafíos y las limitaciones que enfrenta en la actualidad la política gubernamental en materia de vivienda se requiere hacer referencia a dos macro-decisiones adoptadas en el país en la pasada década del 90 y que, desde entonces, han marcado la trayectoria del sector. La primera de ellas fue la adopción de un esquema de multibanca, que implicó la eliminación de una serie de particularidades que tenía el sector hipotecario adscrito a la vivienda y que, en presencia de una combinación de circunstancias, determinó una aguda crisis en él a finales de los años 90, cuyas secuelas parecen persistir. La segunda de estas decisiones fue la profunda reforma en

los instrumentos gubernamentales de atención a la vivienda popular, que implicó la liquidación del promotor oficial de vivienda más importante, el Instituto de Crédito Territorial, y su reemplazo por un esquema de subsidios al consumidor.

El sistema Upac, que se instauró en el país a finales de 1972 y cuya característica más notoria fue la utilización de un esquema de indexación, operó durante casi un cuarto de siglo con una estabilidad que, vista desde hoy, parece sorprendente. Contrasta con la suerte que corrieron esquemas similares que operaron en otros países latinoamericanos, que zozobraron en coyunturas de agudización de la inflación o de crisis bancarias generales: el sistema colombiano sobrevivió a circunstancias similares y fue el eje de una actividad sostenida del sector durante este tiempo tan prolongado.

La explicación de este enigma parece residir en una serie de características que adquirió este esquema financiero y que probablemente fueron más un resultado pragmático que un fin prefigurado teóricamente. El objetivo original de la introducción de un mecanismo de indexación era el de corregir los graves desajustes que al esquema financiero anterior (cuyo eje era el Banco Central Hipotecario, BCH) le había introducido el aumento generalizado de los ritmos de inflación. El más evidente tenía que ver con los préstamos de largo plazo, que pactados a tasas fijas y con expectativas de inflación mucho más bajas desembocaban al poco tiempo en cuotas de amortización irrisorias para los deudores. Pero también tenía que ver con la captación de ahorro: la inflación creciente arrojaba a menudo tasas reales negativas para los depósitos de los ahorradores del BCH, lo que le dificultó cada vez más a este Banco semioficial atraer estos fondos. Sus intentos esporádicos por elevar las tasas pasivas, encarecían las tasas activas que otorgaba a constructores y compradores de vivienda, en montos que parecían poco practicables para la actividad del sector.

La indexación tenía entonces un propósito doble. De una parte, mantener el valor real de los saldos de los préstamos pactados a largo plazo. De otro lado, garantizarles a los ahorradores una remuneración real positiva que no estuviera sujeta a las eventuales oscilaciones en el ritmo general de precios. La remuneración a los depósitos constaba entonces de una porción, la 'corrección monetaria', que se ajustaba de manera continua con la inflación, y un pequeño interés adicional. A los usuarios del crédito se les cobraba la misma corrección monetaria y una tasa remunerativa. Un aspecto adicional que es crucial destacar es que a los ahorradores del sistema se les otorgó un privilegio, que en ese momento era excepcional: una combinación entre liquidez y remuneración, que no tenían otras opciones. Para un ahorrador

corriente, las alternativas eran papeles de renta fija o depósitos a término que ofrecían alguna remuneración, pero que no eran disponibles durante un tiempo, o cuentas corrientes líquidas, pero con remuneración nominal nula. El ahorrador en Upac (Unidad de poder adquisitivo constante) podía disponer en cualquier momento de sus depósitos y al mismo tiempo disfrutar del ajuste de la corrección monetaria (en caso de retiro de sus depósitos perdía una parte o todo del interés adicional, que de todas formas era pequeño).

El Upac atrajo una cantidad considerable de fondos y mostró una inesperada estabilidad. A pesar de que siempre se tuvo una preocupación por el cambio de plazo (los fondos se captaban a corto plazo y se colocaban a largo plazo) nunca se presentó una situación de crisis y el instrumento estabilizador (el Fondo de Ahorro y Vivienda, Favi) solo se utilizó para coyunturas excepcionales y para ciertas estacionalidades inducidas por normas tributarias. De otro lado, y casi por azar, se encontró lo siguiente: a pesar de que, como hemos dicho, el principio original era que la corrección monetaria se calculara de acuerdo con la inflación, algunos gobiernos subsiguientes al que implantó el sistema y que tenían reservas frente a la bondad de su operación, aplicaron en distintos momentos una indexación que fue inferior al ritmo general de precios. Contra lo esperado, los depósitos no colapsaron y mantuvieron un volumen con una cierta estabilidad. Este resultado fue muy interesante. Parece ser que la combinación de remuneración y liquidez era suficiente para que un número significativo de ahorradores mantuviera sus depósitos en el sistema, a pesar de que sus réditos reales eran bajos, e incluso negativos: pero esto era preferible a otras opciones que con una liquidez comparable tenían remuneraciones nominales nulas. De esta forma, el sector de la construcción pudo beneficiarse de unos fondos relativamente baratos, con una cierta autonomía de las fluctuaciones de la tasa de interés general, lo que se apoyaba, como se ve, en un virtual subsidio por parte del ahorrador.

El Upac tuvo otros efectos no tan felices, que aquí simplemente mencionamos y que de todas formas no son el producto irremediable del mecanismo aquí descrito: por efecto de eventuales racionamientos del crédito ante expansiones coyunturales de la demanda solvente, sobrevino en ciertas épocas un encarecimiento de los precios de la vivienda (lo que se atribuye a veces, a nuestro juicio erróneamente, a la indexación misma); la falta de orientación de los préstamos introdujo un marcado sesgo de la producción hacia la vivienda de lujo; no toda esta moderación en el costo de los fondos beneficiaba al usuario final de ellos: la tasa remunerativa, el complemento de la indexación. De hecho, en ciertas circunstancias llegó a ser muy ele-

vada e incluso se difundieron prácticas semilegales que les permitían a los intermediarios (las corporaciones de ahorro y vivienda) cobrar intereses elevados, sobre todo a los constructores.

Pero no es despreciable este recurso de una fuente de fondos con costos de captación relativamente baratos y con relativa independencia de las fluctuaciones de la tasa de interés general. El hecho de que los precios de los inmuebles tuvieran una tendencia de crecimiento real sostenida, generaba a su vez una garantía importante para los acreedores de las deudas hipotecarias e incentivos para los deudores, para cumplir con ellas. Como se ha afirmado, la combinación de estos rasgos le permitió al sistema capear varios temporales con una cartera bastante sólida.

La adopción del régimen de multibanca, que implicaba la eliminación de la exclusividad de la combinación de liquidez y rendimiento de las cuentas en Upac, fue desde luego un golpe muy grande para la operación del sistema. A partir de ese momento y de manera cada vez más pronunciada, las corporaciones de ahorro y vivienda se vieron obligadas a disputarse los ahorradores con las otras alternativas. Para evitar su marchitamiento y al mismo tiempo articular este movimiento con el capital prestado a largo plazo, las autoridades monetarias decidieron cambiar la fórmula de la corrección monetaria: se le ató, de manera cada vez más estrecha a la tasa interbancaria. Esto se tradujo no solamente en correcciones monetarias eventualmente superiores (y no iguales, ni inferiores) al ritmo de inflación, sino que también se hizo muy sensible a las oscilaciones coyunturales de la tasa de interés general. Los efectos de estas nuevas reglas de juego tardaron sin embargo en manifestarse. En los primeros años de las reformas liberales en los que la economía tuvo una gran liquidez, la demanda solvente por vivienda tuvo una notable expansión y de hecho se vivió una gran bonanza de precios y una pronunciada ampliación de la actividad productiva.

La contracción subsiguiente fue sin embargo muy deletérea: en parte, por saturación del submercado de vivienda de lujo, que había alcanzado precios muy por encima de su tendencia de largo plazo, y en parte, como reflejo de la pérdida de dinamismo de la actividad económica general. Las ventas se redujeron y se vivió una aguda crisis de sobreproducción. En estas circunstancias, las altas tasas de interés golpearon duramente a los promotores sobreendeudados y hubo una oleada de quiebras, incluso entre los empresarios más sólidos del sector. Pero esto se combinó con otras circunstancias desafortunadas. En medio de esta difícil coyuntura de la rama, las operaciones del Banco de la República en defensa de la tasa de cambio hicieron disparar a finales de los años 90 la tasa de interés. Esto no

solo agravó el impasse que acabamos de describir, sino que lo extendió a los deudores hipotecarios, que ya habían comprado en los últimos años sus viviendas y que las estaban pagando.

La agudización del desempleo, el deterioro de los ingresos de amplios sectores de la población y el súbito encarecimiento del crédito, determinaron que muchos deudores se vieran en la imposibilidad de pagar sus acreencias. La oleada de daciones en pago de los deudores insolventes agravó la caída en los precios de los inmuebles que ya estaban deprimidos y realimentó la espiral recesiva. La situación se hizo insostenible y para evitar un colapso mayor, el gobierno realizó una vasta operación de salvamento que implicó, entre otras cosas, el abandono, como tal, del sistema Upac. Los recursos públicos destinados a este fin fueron ingentes y las pugnas políticas y jurídicas alrededor de estas acciones, muy encendidas. Los jueces obligaron a reliquidar parte de las obligaciones de los deudores hipotecarios, pues se determinó que el cambio de criterio en el cálculo de la corrección monetaria había sido ilegal y se les había cobrado de más a los deudores.

El sistema que vino a remplazar al Upac, conocido como UVR, de hecho es muy similar al anterior. Se trata de un sistema indexado cuya novedad, paradójicamente, consiste en restablecer la pauta original del Upac, es decir, que la indexación se calcule de acuerdo con la inflación. En el nuevo contexto, sin embargo, no es de esperar que por sí sólo este rasgo arroje los mismos resultados que en la situación anterior. Dado que los bancos hipotecarios tienen que ir a conquistar ahorradores en el mercado general sin ninguna diferenciación, la corrección monetaria se complementa con una tasa remunerativa elevada. Precisamente, esto fue uno de los puntos de controversia con el poder judicial en el período de reorganización del sistema. Para evitar que un alza exagerada en la tasa remunerativa complementaria anulara la restricción en la corrección monetaria al ritmo de la inflación, para la vivienda de interés social se le puso un tope de 11 puntos porcentuales anuales a la primera, algo que suscitó mucha resistencia de parte de las entidades financieras, que la siguen viendo como una dificultad. Posteriormente, el Banco de la República puso un tope un poco más elevado para los préstamos de vivienda no-VIS, pero parece que la tasa espontánea no lo ha superado.

El sistema hipotecario muestra una caída alarmante en el volumen de sus operaciones. Inicialmente, esto podía atribuirse a cierta incertidumbre por las definiciones jurídicas, pero esta tendencia a la contracción de los préstamos se ha prolongado. Todo parece indicar que los efectos de la crisis siguen influyendo en los diferentes actores y los inhiben de utilizar el crédito

hipotecario. La amarga experiencia de tantos deudores que perdieron su patrimonio ha generado un gran temor entre los eventuales compradores, que los conduce a postergar sus compras hasta tener un ahorro suficiente y a utilizar fuentes de financiación alternativas (fondos de empleados, cooperativas, etcétera).

Los promotores también se sienten temerosos de endeudarse sin haber asegurado la realización de sus productos y emplean cada vez más esquemas de preventa y ventas sobre planos, que exigen pagos anticipados a los compradores y que implica comenzar la producción solamente cuando se ha vendido una parte considerable de los inmuebles. Los mismos bancos hipotecarios se muestran mucho más cautelosos para otorgar sus préstamos, particularmente, en el sector de vivienda de interés social. Los montos globales prestados han ido descendiendo, ya que los préstamos redimidos no compensan los nuevos créditos. Un aspecto preocupante es que la cartera vencida y las daciones en pago han continuado y solo hasta hace muy poco comenzaron a ceder. Estos hechos muestran que el nuevo sistema, con sus cambios, e incluso con las prevenciones de los diferentes actores, sigue generando insolvencia en un número importante de deudores.

Junto a lo anterior y sin duda originado en buena medida por estas dificultades del sistema financiero, el sector de la construcción, particularmente la edificación de vivienda, se sumió en una de las más profundas y prolongadas crisis de los últimos tiempos. Los precios de los inmuebles sufrieron una aguda caída y así mismo el volumen de producción. En los últimos años comienza a manifestarse una cierta recuperación, particularmente en la sección de la demanda de ingresos altos, que han utilizado fondos alternativos a los créditos hipotecarios. La recuperación del sector ha estado muy vinculada a este tipo de créditos.

Una de las más notables innovaciones en política pública, que hizo parte de la oleada de reformas liberales de comienzo de los años 90, fue la decisión de liquidar la entidad que hasta ese momento había sido el eje de la política gubernamental para la vivienda social, el Instituto de Crédito Territorial (ICT), un promotor estatal, y de reemplazarla por un sistema de subsidios a la demanda. Se argumentó que el carácter estatal del ICT había sido en buena parte el responsable del descalabro en que se había saldado la política de vivienda del gobierno Betancur, a mediados de los 80; que si bien había alcanzado logros notables en materia de producir vivienda para personas de bajos ingresos, había terminado con un balance financiero desastroso para este instituto y graves problemas en su cartera. Se señalaba que su naturaleza pública lo hacía proclive a la ineficiencia, a incurrir en

costos burocráticos muy elevados y a errores técnicos de consideración. Incluso, que lo hacía muy vulnerable a la corrupción y al clientelismo. Para remediar esto, se decidió acoger la fórmula promovida en ese momento por varios organismos multilaterales, que consistía en reorientar los fondos que el gobierno destinaba a ese propósito y canalizarlos directamente a la población de bajos ingresos: la idea es que con el complemento de estos subsidios, los grupos que estaban por fuera de la demanda solvente podían, con esta ayuda, ingresar a ella, obtener financiación de la banca comercial y adquirir viviendas producidas por empresarios formales. Se juzgaba que esto haría más transparentes los subsidios, evitaría las filtraciones burocráticas, promovería la competencia entre los oferentes y potenciaría el margen de soberanía del consumidor.

Lo cierto es que la versión de este esquema que se adoptó en el país fue un poco extrema, aun en comparación con su modelo chileno, considerado exitoso. En nuestro caso, la liquidación del ICT implicó no solo que el Estado se privara de instrumentos de promoción, incluso para los grupos más pobres (algo que no ocurre con frecuencia internacionalmente), sino la renuncia a líneas de financiación subsidiada para estos grupos (el ICT no solo promovía viviendas con subsidio en el precio, sino que otorgaba préstamos de largo plazo, con tasas preferenciales). Mientras que en el caso chileno, este mecanismo se instauró con preferencia en las capas medias (a los grupos más pobres se les siguió atendiendo con promoción estatal y con subsidios muy elevados), entre nosotros, el mecanismo se orientó a las capas de ingresos más bajos, que estaban más alejadas de la operación del mercado formal. Finalmente, los recursos fiscales dedicados a este fin se limitaron y el monto individual de cada subsidio fue muy restringido.

Para operar el sistema, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda y la Reforma Urbana (Inurbe), responsable de asignar los subsidios a cargo del presupuesto nacional, seleccionar los programas elegibles y desembolsar y gestionar estos fondos. Como complemento, se determinó que parte de los fondos que manejan las cajas de compensación familiar, que son dineros correspondientes al subsidio familiar, entraran en el programa y se destinaran a subsidios de vivienda. A la operación de otros promotores oficiales más pequeños, como la Caja de Vivienda Militar y lo que es hoy el Banco Agrario, también se la reconvirtió a este esquema.

El funcionamiento del programa de subsidios al consumidor ha tenido altas y bajas. La más seria de las dificultades ha consistido en que el monto restringido del subsidio y la debilidad del ingreso de las capas más pobres ha hecho difícil cumplir el propósito de integrarlas a la demanda solvente.

En efecto, se ha tenido que reconocer que las familias que tienen ingresos de hasta 2 salarios mínimos, aunque se les entregue el subsidio de vivienda más alto posible, difícilmente pueden aspirar a una vivienda completa producida por un promotor. Por ello, en diversos momentos se ha debido orientar los subsidios de este segmento a opciones diferentes de la de suministrar viviendas nuevas a estos grupos, como programas de mejoramiento (individual y colectivo), programas de autoconstrucción y lotes con servicios.

En el rango de ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos también se han encontrado problemas serios. El más conocido es el de la dificultad por parte de los eventuales beneficiarios del subsidio de obtener un crédito complementario, que en general corresponde a la mitad del precio de la vivienda (se ha exigido alrededor del 10% como ahorro propio y el resto lo cubre el subsidio). Los bancos comerciales se muestran reticentes a prestar en este rango de la demanda, pues los préstamos pequeños son proporcionalmente más costosos de administrar, los potenciales clientes de ingresos bajos presentan mayores riesgos y, como se ha dicho, existe un tope legal en la tasa interés que puede cobrarse a los préstamos de VIS. En buena medida, el hecho de que estos préstamos no hayan desaparecido se debe a normas regulatorias (obligación de colocar en este rango un porcentaje del incremento en la cartera bruta de vivienda y exenciones tributarias para las operaciones de crédito VIS), pero ellos se mantienen muy restringidos. Especial dificultad enfrentan los usuarios con actividades informales, que son alrededor de las dos terceras partes de la población en este segmento de ingresos: aun teniendo mayor ingreso, las posibilidades de obtener un crédito formal son mínimas, pues para las entidades financieras aparecen como mucho más riesgosos, lo que es especialmente grave en esta etapa posterior a una grave crisis financiera.

Pero existen otras dificultades. El trámite y gestión de un subsidio se ha revelado muy dispendioso y difícil, lo que desanima las postulaciones (ni hablar de que el Inurbe resultó tan o más susceptible a la politiquería y a la corrupción que el ICT, al que reemplazó como fórmula salvadora, al punto de que varios de sus directivos enfrentan cargos judiciales y finalmente se liquidó, sus funciones se trasladaron en lo fundamental a las cajas de compensación familiar y las restantes las asumió un organismo mínimo, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda). Este hecho y las dificultades ya mencionadas de obtener un préstamo complementario conducen al resultado paradójico de que un número apreciable de quienes resultan beneficiados de un subsidio, renuncian a él. Entre 1998 y 2002, no se desembolsó alrededor del 13% del valor total de los subsidios adjudicados entre el Inurbe, Banco Agrario, las cajas de compensación familiar y la Caja de Vivienda Militar (Restrepo y Meléndez 2004).

Una de las decisiones que tomaron los promotores que incursionan en el segmento de vivienda de interés social para llegar a un precio de vivienda que sea compatible con ingresos tan bajos y un nivel tan limitado de subsidio ha sido reducir las características del producto, tanto el tamaño del lote como el de la vivienda, y disminuir las áreas comunes y su equipamiento. Esto ha generado un problema adicional para el programa de subsidios: muchas familias pobres encuentran poco atractiva una vivienda que es tan pequeña y, lo más grave, que no pueden ampliar sino de forma mínima. Se ven atraídas entonces por la oferta informal de terrenos, que no les ofrece subsidio y sin duda una infraestructura deficiente, pero sí un precio que está a su alcance, con una cierta financiación y con terrenos más amplios en los que estas familias pueden emprender procesos de autoconstrucción progresiva. Lo cierto es que la urbanización ilegal parece tener una gran dinámica en nuestras ciudades, alimentada por los grupos populares que no califican a los programas oficiales de vivienda y por lo que los encuentran poco atractivos.

Desde las épocas de operación del sistema Upac, el sistema de producción y financiación de vivienda en Colombia ha exhibido un marcado sesgo a la vivienda de lujo. Tradicionalmente, los rendimientos de las inversiones en este subsector han sido más elevados y los promotores se han especializado en él, lo que ha marcado sus rasgos empresariales. La contrapartida de esta circunstancia, que los hace muy renuentes a invertir en vivienda popular, es que cada tanto se satura el mercado de la vivienda de lujo y el sector entra en dificultades de realización. Estas etapas críticas se han tornado cada vez más frecuentes y sus impactos más profundos, con un punto culminante con la contracción que sobrevino a partir de 1995, después de un gran *boom* de precios y de producción, muy centrado en la vivienda costosa.

La larga recesión del sector tuvo a partir de entonces un aspecto positivo: ante la saturación del submercado de vivienda de lujo y su contracción tan prolongada, un conjunto no despreciable de promotores se aventuró en la producción de vivienda social, con lo que esto les implicaba en términos de cambios en sus modos de operación. En términos relativos, la producción para este segmento creció y sin duda esto evitó que la crisis fuera más severa. Incluso, debe anotarse que algunos empresarios mostraron signos muy interesantes de adaptación a este sector, entre los que debe destacarse una baja apreciable en los precios (así, parte de esta rebaja pueda atribuirse a la citada reducción en el tamaño y las especificaciones). El programa de subsidios pareció desempeñar un papel importante en esta reorientación de la producción, al punto que, tal vez, la cantidad de subsidios disponibles determinó las decisiones de inversión en este submercado.

Sin embargo, y esto se menciona porque es un antecedente importante de lo que nos ocupa, el gobierno de Andrés Pastrana, preocupado tal vez por reanimar la actividad en el sector, introdujo un estímulo a la compra de vivienda de lujo, que admite cierta controversia. Se trata de las llamadas cuentas de ahorro para el fomento de la construcción, AFC, que le otorgan un importante alivio tributario a quien ahorre para comprar una vivienda: por su diseño, beneficia fundamentalmente a los compradores de vivienda de alto precio. El momento de introducción de la medida no parece haber sido el más oportuno, pues la demanda de estratos altos daba algunas muestras de reanimación: esto aceleró la migración de los promotores, de nuevo, hacia la parte alta de la demanda y ayudó a interrumpir el proceso de consolidación de la inversión en vivienda social (la medida coincidió con restricciones importantes en el número de subsidios para vivienda social).

En términos de equidad, el uso de este mecanismo genera muchos interrogantes. El argumento para restringir el número de subsidios para la vivienda social y su monto individual, que afecta a los sectores más pobres que padecen una aguda penuria habitacional, ha sido la estrechez fiscal por la que atraviesa el gobierno. Pero al mismo tiempo se otorga a compradores de vivienda de lujo alivios tributarios que tienen un costo fiscal. En términos absolutos, un comprador de una vivienda de más de 300 millones de pesos puede dejar de pagar al fisco 10 millones de pesos en un año, lo que excede en un 50% el mayor subsidio otorgado a las familias más pobres. La justificación de la medida, en términos de su capacidad de estímulo a la actividad económica, tampoco aparece tan clara. Habría que probar que, ante el mismo esfuerzo fiscal, los subsidios orientados a la vivienda de altos ingresos tienen mayor impacto que si se dirigieran a incentivar la producción empresarial de vivienda social y esto no es evidente: la vivienda de lujo tiene más componentes importados y absorbe menos mano de obra directa en términos proporcionales. Además, tiene un alto componente de precio del suelo, que es una transferencia. Así mismo, incluso desde la perspectiva de largo plazo de los empresarios del sector, tal vez sería más interesante para ellos apoyar su penetración en este subsector de vivienda popular, que tiene una demanda potencial amplia. Se podrían liberar de la dependencia de las fluctuaciones de la vivienda de lujo, con su riesgo recurrente de saturación.

Las acciones de política sobre el sector vivienda de la administración Uribe han sido de clara continuidad con lo que ha venido desarrollándose durante los últimos gobiernos. No hubo mayor mutación, ni en los criterios, ni en los instrumentos utilizados. Inicialmente, se señalaron tres ejes de

acción sobre este sector: para las capas de altos ingresos, el gobierno decidió mantener las cuentas AFC con sus alivios tributarios. La sorpresa en este caso fue más bien esta insistencia, pues en el gobierno anterior, este instrumento se presentó como algo transitorio, cuya urgencia parecía en el mejor de los casos haberse superado. Además, su mantenimiento lucía muy contradictorio con los llamados reiterados a la austeridad fiscal. Para los grupos medios se señaló como herramienta de acción la continuidad de un dispositivo de seguro contra la inflación para los eventuales usuarios de los préstamos hipotecarios. Esto también venía del pasado, pero sus efectos no parecen haber sido mayores, dado que el nivel de inflación se ha mantenido muy moderado. El comentario que puede hacerse al respecto es que esto confirma lo que en la práctica puede ser una ausencia estatal en materia de vivienda para grupos de ingresos medios en la etapa reciente. En esta, los criterios de focalización concentran las acciones gubernamentales en los sectores de menores ingresos, de una parte, y de otra, los propósitos de reactivación propician, como hemos visto, estímulos a los compradores de vivienda adinerados. Para los sectores de ingresos bajos se determinó la continuidad del programa de subsidios directos al consumidor, con algunos ajustes marginales, que mencionaremos a continuación.

El gobierno intentó, por la vía de la concertación, comprometer al sector financiero a otorgar una cierta cantidad de crédito para el sector en general y para el subsector de vivienda de interés social, en particular. Por las dudas, lo acompañó con incentivos normativos y requerimientos, que ya hemos mencionado. La agravación de las dificultades del Inurbe condujo al gobierno a su liquidación y al traslado de sus responsabilidades a las cajas de compensación familiar. Ante la evidente necesidad de una línea de crédito especial para la vivienda popular, el gobierno comenzó a experimentar con una línea de redescuento en Findeter (Financiera de Desarrollo Territorial), para estimular que las cajas u otros organismos otorguen microcréditos para vivienda, en especial para beneficiarios del subsidio y con actividades informales. Esta actividad ha tardado en desarrollarse y por lo pronto es más o menos marginal.

Una decisión muy controvertida ha sido la reducción del esfuerzo gubernamental en los fondos asignados al programa de subsidios. La mitad de ellos se reorientó a un programa de subsidios al desempleo, que casi no ha funcionado. Como complemento, se decidió reducir el monto individual de los subsidios que se hizo de manera escalonada: los aplicados a las familias de ingresos más restringidos se redujeron en un 10%. Al siguiente subestrato, en 40% y al siguiente, en 90%. Al punto de que, para esta última franja, su

magnitud es irrisoria. Adicionalmente, se tomó otra disposición igualmente controvertida: la autorización de reducir los lotes mínimos de las viviendas sujetas a subsidio, a tamaños minúsculos de 35 metros cuadrados y la imposición de esta decisión a todos los municipios, de modo que se invade el ámbito de autonomía local en esta materia.

El indicador más difundido de actividad del subsector de edificación de vivienda es el de área aprobada del DANE, a partir de las licencias de construcción (cuadro 20)¹¹. En el cuadro se observa que la contracción comienza en 1994 y se agudiza en 1999, cuando el área licenciada apenas alcanza el 46,1% de lo que se aprobó en su momento culminante. A partir de allí, se presenta una recuperación sostenida, a un ritmo anual durante 4 años de 16,3% anual, hasta alcanzar en 2003, el primer año en que propiamente puede atribuirse su gestión al actual gobierno, un nivel equivalente al 84,5% del máximo logrado en años recientes. Sin embargo, en 2004 sobreviene una nueva contracción, de -8,5%, que se corrige parcialmente en 2005 (6,6%), sin volver al nivel de comienzos de este período de gobierno. No es fácil interpretar el alcance de este último dato. La edificación es un sector que presenta oscilaciones muy pronunciadas y esto puede ser apenas una fluctuación en una tendencia expansiva. Pero puede ser también un indicio de un cambio en la fase: hay razones para pensar que comienzan a manifestarse, de nuevo, síntomas de saturación de la demanda de ingresos altos, que son tal vez el motor de esta aceleración.

Si examinamos la serie en lo correspondiente a la vivienda de interés social, podemos ver que ella tiene un comportamiento diferente. Comienza a crecer desde 1997, probablemente como una salida de los promotores a la saturación de la sección alta del mercado que se vivía en el momento. Pero el punto culminante es 2002, el último del gobierno anterior (en 2001 había adelantado una parte importante de los subsidios programados para ese año y el siguiente). En 2003, primer año del gobierno de Uribe, el área licenciada para vivienda social cae en un -31,7%, con respecto al año anterior. En 2004 vuelve a caer un -5% ulterior y en 2005 se vuelve a recuperar (6,3%), de modo que retornan los niveles de construcción alcanzados entre 1997 y 1998. Sin embargo, está muy por debajo del área licenciada en el último año del gobierno Pastrana.

11 Se estimaron los datos correspondientes a años anteriores, con el fin de hacer congruente la serie.

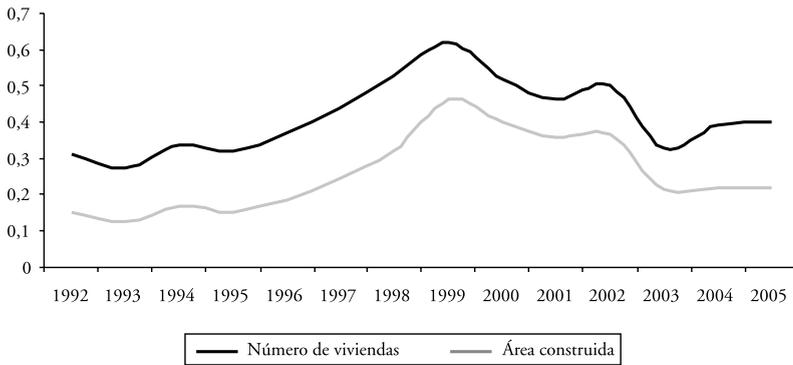
Cuadro 20. Colombia. Área aprobada para vivienda 1992-2005 (77 municipios)

Años	Total viviendas	VIS	No VIS	VIS/Total
1992	11.912.194	1.816.858	10.095.335	0,153
1993	10.216.511	1.259.224	8.957.287	0,123
1994	11.559.507	1.922.104	9.637.403	0,166
1995	9.698.683	1.499.702	8.198.981	0,155
1996	6.310.248	1.172.342	5.137.907	0,186
1997	7.942.983	1.923.350	6.019.633	0,242
1998	6.955.431	2.215.703	4.739.728	0,319
1999	5.492.545	2.543.899	2.948.646	0,463
2000	5.772.976	2.320.024	3.452.952	0,402
2001	6.439.780	2.303.872	4.135.908	0,358
2002	8.529.807	3.133.991	5.395.816	0,367
2003	10.063.973	2.138.617	7.925.356	0,213
2004	9.243.329	2.033.783	7.209.546	0,22
2005	9.855.697	2.161.537	7.694.160	0,219

Fuente: DANE.

El área aprobada no-VIS se muestra entonces como la responsable del crecimiento reciente del sector como un todo y cuando parece reanimarse la demanda en los estratos altos, este canaliza hacia allá parte de las inversiones que antes había dirigido a la VIS. Pero obsérvese que en 2004, la caída en la vivienda no-VIS es considerable, del 9,5% con respecto al año anterior, que bien podría ser compatible con una incipiente saturación de ese mercado. La recuperación de 2005 (6,7%) es consistente con el buen desempeño de la economía y el sostenimiento de la construcción como actividad líder, sustentada en la demanda de vivienda por altos ingresos y apoyada en los subsidios otorgados a las cuentas AFC.

Gráfica 15. Participación de la vivienda social en la actividad constructora. 1992 - 2005



Fuente: DANE

La gráfica 15 pone en evidencia la pérdida de importancia (con respecto al número de viviendas y al área construida) que ha tenido la VIS. En el cuadro 21 observamos que para VIS se aprobaron en los tres últimos años 110.054 viviendas, es decir, a razón de 37 mil por año. Es una cantidad muy limitada, que no alcanza siquiera para mantener la penuria habitacional a los niveles actuales (para ello se requeriría producir, al menos, alrededor de 50 mil unidades VIS anuales).

Las cifras sobre la evolución de los créditos hipotecarios otorgados muestran el derrumbe señalado, a partir de 1994 (cuadro 22). Siete años después, en 2001, los fondos prestados habían caído en términos reales al 15,2% del máximo logrado en su momento cumbre. A partir de allí, hay una cierta recuperación, pero mucho menos vigorosa de lo que podía esperarse, pues en 2005, apenas se había retomado un nivel que era el 23,1% de su mejor desempeño. En 2005, los fondos prestados por los bancos hipotecarios sólo crecieron en términos reales con respecto a 2003 en 12,8%, a pesar de estar en niveles tan bajos. Esto, desde luego, refleja algo preocupante: seis años después del colapso y desbarajuste del sistema financiero hipotecario, este no se repone, y en su nuevo diseño persisten los problemas anteriores, lo que dificulta su despliegue. Como se ha dicho, muchos de los compradores de vivienda se muestran temerosos de comprometerse con préstamos de largo plazo, en un sistema que parece ser muy similar al que tuvo efectos tan desastrosos en épocas recientes. Algo parecido puede afirmarse de los promotores, que siguen operando sobre la base de las pre-ventas, financiándose con los avances de los compradores. Y las mismas entidades hipotecarias encuentran poco rentables los préstamos de vivienda social y se muestran muy recelosas en la aceptación de créditos hipotecarios en general.

Cuadro 21. Número de viviendas aprobadas 1992-2005 (77 municipios)

Años	Total	VIS	No VIS	VIS/Total
1992	120.936	37.491	83.445	0,31
1993	103.721	27.622	76.099	0,27
1994	117.355	39.540	77.815	0,34
1995	98.464	31.201	67.263	0,32
1996	64.063	23.519	40.545	0,37
1997	80.639	35.345	45.294	0,44
1998	79.231	42.341	36.890	0,53
1999	77.823	48.444	29.379	0,62
2000	81.699	42.582	39.117	0,52
2001	89.828	41.747	48.081	0,46
2002	107.876	53.423	54.453	0,5
2003	100.885	33.205	67.680	0,33
2004	94.629	36.805	57.824	0,39
2005	103.108	41.044	62.064	0,4

Fuente: DANE

Esta estrepitosa caída de los préstamos hipotecarios contrasta con la recuperación relativa de la producción. En área licenciada, alcanzó en 2005 el 82,7% de su máximo nivel, mientras que en lo correspondiente a préstamos, apenas llegó al 23,1%. Esto quiere decir que la expansión reciente se ha realizado en lo fundamental apoyándose en recursos diferentes de los préstamos hipotecarios. Se marca así un cambio substancial en la lógica del sector: entre 1995 y 1998, 9 de cada 10 viviendas licenciadas tenían un préstamo hipotecario, nivel usual en términos internacionales. Pero en la fase reciente, en Colombia, según las cifras oficiales disponibles, esto ha caído a un rango de 3,1 a 3,8 viviendas, amparadas por préstamos hipotecarios sobre cada 10 producidas. Incluso, el monto promedio de los préstamos ha descendido en términos reales, aún cuando la producción deriva hacia la vivienda de estratos altos, lo que implica que no solamente menos compradores se animan a contratar un préstamo hipotecario, sino que cuando lo hacen, procuran prestar sumas menores.

Cuadro 22. Colombia. Créditos desembolsados para vivienda nueva 1992-2005

	Valor del crédito		Viviendas financiadas	
	Millones de pesos constantes de 2004	Índice	Número	Índice
1992	2.286.020	100	75.343	100
1993	2.846.918	124,54	73.861	98,03
1994	3.620.141	158,36	82.780	109,87
1995	3.510.611	153,57	75.132	99,72
1996	3.312.356	144,9	75.925	100,77
1997	2.513.956	109,97	63.418	84,17
1998	2.044.200	89,42	64.723	85,9
1999	881.862	38,58	34.219	45,42
2000	616.540	26,97	30.277	40,19
2001	569.618	24,92	29.496	39,15
2002	644.367	28,19	33.836	44,91
2003	773.291	33,83	38.054	50,51
2004	799.316	34,97	31.742	42,13
2005	835.146	36,53	28.278	37,53

Fuente: Superintendencia Bancaria, cálculos OCSE, CID – UN.

La cartera del sistema hipotecario sigue teniendo problemas. El saldo bruto llega a su máximo en 1998 y de allí en adelante desciende de manera continua y acelerada hasta reducirse a un 27,3% en 2005. En este año, en términos reales, la cartera de la banca hipotecaria descendió en un 36,2%, con respecto al año 2003. Como se ve, los deudores liquidan sus obligaciones y no las renuevan. Obsérvese que esto sigue sucediendo 7 años después de la reforma del sistema. La cartera vencida tiene, como es de esperarse, su máximo valor en 1999, cuando definitivamente estalló la crisis. Después de ello, comienza a descender. Pero lo que habría que resaltar es más bien su persistencia en tan altos niveles: recuérdese que se refinanciaron muchas deudas (un cálculo habla de un 13%, en promedio, de las obligaciones de los deudores) y que la cartera total se está reduciendo en estos tiempos de manera considerable. Esto implica que la situación de esta cartera realmente

empeora hasta fechas muy recientes: en diciembre de 2002, el porcentaje de la cartera vencida sobre la bruta llegó a la cifra récord de 24,63% y al año siguiente había bajado de manera apenas perceptible a 23,55%. En los dos últimos años, sin embargo, se ve una mejoría notable al respecto. En términos reales, la deuda vencida se redujo en un 84%. Esto desde luego mejoró el indicador de cartera vencida sobre cartera bruta, que cayó a 9,8%, en 2004, y a 6%, en 2005. Sin embargo, todavía se está, aproximadamente, en niveles dos veces más altos de lo que era lo corriente en los años anteriores a la crisis, que giraba en alrededor del 3% (cuadro 23).

Cuadro 23. Colombia. Evolución de la cartera de la banca hipotecaria 1990-2005

	Bruta	Vencida	Vencida / bruta (%)
dic-90	7.537	250	3,32
dic-91	9.488	288	3,03
dic-92	11.021	431	3,91
dic-93	13.222	319	2,42
dic-94	15.819	545	3,44
dic-95	17.793	587	3,3
dic-96	21.060	989	4,69
dic-97	23.712	1.524	6,43
dic-98	23.792	2.454	10,31
dic-99	22.521	4.241	18,83
dic-00	16.631	3.283	19,74
dic-01	14.910	3.197	21,44
dic-02	12.263	3.020	24,63
dic-03	10.156	2.392	23,55
dic-04	7.088	696	9,82
dic-05	6.484	387	5,96

Fuente: Supervalores

A pesar de su importancia en la política de vivienda social, la información atinente a los subsidios al comprador es muy deficiente y/o de difícil acceso. Las cifras muestran un primer rasgo: debe haber un problema de tipo estadístico, o de especificación, en el sentido de los datos. Tiene que ver con su congruencia con otra información sobre vivienda popular. Las cifras que presenta el DNP sobre las tres entidades más importantes que otorgan subsidios para vivienda urbana (Fonvivienda, las cajas de compensación y la Caja de Vivienda Militar) muestran un número de subsidios que excede de manera substancial las cifras registradas de producción de vivienda VIS. Según las cifras del DNP, en los últimos tres años se otorgaron 54.735 subsidios en promedio cada año. Durante ese mismo tiempo, se aprobaron solamente 41.139 viviendas para este sector. Es poco probable suponer que todas las viviendas aprobadas hayan tenido un subsidio, pero si así fuera, el 30% de los subsidios habría ido a procesos diferentes de la producción de vivienda nueva. Aunque el referente espacial no es idéntico, la población de los 55 municipios principales es casi el 90% de la población urbana total, así que tampoco parece ser esta una explicación.

Aunque proveer a las familias más pobres de viviendas producidas formalmente no es la única manera de ayudarlas, este es el propósito original del sistema: permitir a estos grupos la entrada a la demanda solvente formal. El objetivo se cumple de manera muy marginal. Esto se confirma y se acentúa si se compara con el número de viviendas sociales que obtuvieron un préstamo hipotecario: en promedio, en los últimos tres años, esta cifra fue de 19.137. Es decir, apenas el 32,5% de los subsidios otorgados. No se siente muy probable que alguna familia a la que se le aprobó un subsidio que requería pueda comprar una vivienda sin tener un préstamo complementario. Si suponemos que todos los préstamos hipotecarios están respaldados por un subsidio, sólo el 30% de los subsidios estarían efectivamente añadiendo demanda solvente a la promoción formal. Es el porcentaje máximo, pues muchos préstamos hipotecarios se otorgan sin subsidio. Son cifras muy gruesas, pero sugieren un hecho de gran calado: se ve flaca la eficacia del sistema de subsidios a la demanda para ampliar la esfera de acción de la promoción privada moderna. Buena parte de los subsidios deben estar orientándose a mejoras de vivienda o a la autoconstrucción dirigida¹².

12 Las cifras son confusas, pero puede existir alguna diferencia significativa entre los subsidios 'otorgados', a los que parecen referirse estas cifras, y los subsidios efectivamente desembolsados, que pueden ser substancialmente menores, como se mencionó.

Los fondos destinados a los subsidios, si se excluyen los primeros años de montaje del sistema, se mantienen en un valor promedio cercano a 450 mil millones de pesos al año (precios constantes de 2004), con algunas fluctuaciones y prácticamente con tendencia estacionaria (cuadro 24). La cifra de 2005 es 24% superior a este promedio y 6,1% más alta que la del año inmediatamente anterior, lo que muestra un esfuerzo por estimular la producción en este sector. Esto sin embargo debe relativizarse, llamando la atención sobre otra medida tomada simultáneamente en este tiempo: la de reducir el monto individual de los subsidios. Posiblemente, esto contrajo drásticamente las postulaciones a los subsidios. El cuadro 25 presenta la evolución en el monto del subsidio individual promedio en Fonvivienda y en las cajas de compensación familiar. En los primeros años, el monto fue muy modesto, equivalente a unos 4 millones de pesos de hoy. En 1999, prácticamente se duplicó. Pero en los últimos años sólo ha descendido y en 2005 tiene los valores mínimos desde 1999.

El sistema hipotecario, soporte tradicional de la producción y financiación de vivienda en nuestro país, no parece reponerse aún de la grave crisis que experimentó hace ya 7 años. La cartera vencida se redujo de manera significativa en 2005, pero sigue teniendo relaciones cartera bruta/vencida muy superiores a los niveles que prevalecían antes de la crisis. El saldo global de la cartera sigue descendiendo y los préstamos apenas comienzan a recuperarse de manera muy moderada. Esto no es incompatible con una cierta recuperación en la producción, lo que se explica porque esta se apoya en fondos diferentes a los de la banca hipotecaria, situación que puede no ser replicable en el mediano plazo, y porque está muy centrada en la vivienda de altos ingresos. Los datos de los tres últimos años al respecto son preocupantes: muestran inestabilidad en la producción y síntomas de una nueva saturación de la esfera alta de la demanda, algo recurrente en el sector.

Cuadro 24. Colombia. Evolución de los subsidios de vivienda otorgados 1991 - 2005
Valores en millones de pesos

	Inurbe- Fonvivienda		Cajas de compensación		Caja de Vivienda Militar		Total	
	No. créditos	Valor	No. créditos	Valor	No. créditos	Valor	No. créditos	Valor
1991	17.419	70.959	5.788	27.042			23.207	98.001
1992	40.144	165.198	13.338	62.955			53.482	228.153
1993	48.806	212.121	16.216	80.837			65.022	292.958
1994	73.436	294.833	24.399	112.358			97.835	407.191
1995	70.573	285.653	33.227	154.258	4.297	71.152	108.097	511.063
1996	49.465	188.491	31.922	183.953	4.544	62.174	85.931	434.617
1997	58.014	215.430	39.694	254.263	3.470	49.319	101.178	519.013
1998	19.791	72.111	28.847	186.954	4.523	66.894	53.161	325.959
1999	21.369	170.029	20.374	139.181	5.611	79.647	47.354	388.857
2000	22.108	163.992	20.069	154.951	3.974	47.654	46.151	366.596
2001	32.139	250.930	32.139	250.930	3.973	64.740	68.251	566.599
2002	15.018	122.758	32.178	262.622	4.061	66.772	51.257	452.153
2003	20.441	157.889	24.840	172.098	5.041	83.492	50.322	413.479
2004	36.763	256.079	32.590	181.085	5.272	89.600	74.625	526.764
2005	46.871	197.233	39.427	253.817	7.166	107.639	93.464	558.690

Nota: a partir de 2003, los subsidios son asignados por Fonvivienda

Fuente: Inurbe-Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Cuadro 25. Colombia. Subsidio promedio en vivienda 1991-2005
Valores en miles de pesos

Año	Inurbe - Fonvivienda	Cajas de compensación familiar
1991	4.074	4.672
1992	4.115	4.720
1993	4.346	4.985
1994	4.015	4.605
1995	4.048	4.643
1996	3.811	5.763
1997	3.713	6.406
1998	3.644	6.481
1999	7.957	6.831
2000	7.418	7.721
2001	7.808	7.808
2002	8.174	8.162
2003	7.724	6.928
2004	6.966	5.556
2005	4.208	6.438

Nota: a partir de 2003, Fonvivienda asigna los subsidios.

Fuente: Inurbe-Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

La producción de vivienda de interés social no ha sido el fuerte del presente gobierno. Esto contradice uno de los pocos aspectos positivos que ha tenido la crisis reciente: la decisión de algunos promotores formales de reorientar sus inversiones hacia la vivienda social. Pero la acción gubernamental no ha apoyado consecuentemente este movimiento, muy positivo tanto en términos sociales, como en lo referente a la estabilidad y las posibilidades de crecimiento sostenido del sector: no solo se han racionado los subsidios a la vivienda social, sino que se han mantenido unos subsidios a la vivienda de lujo, cuya conveniencia es muy discutible en términos de equidad y de lógica económica. El sistema de subsidios al consumidor de vivienda social conserva dificultades serias, pues contribuye de manera muy marginal a la ampliación de la demanda solvente, presenta obstáculos para cubrir partes importantes de la población necesitada y sus efectos son muy limitados frente a sus requerimientos habitacionales.

2.8 EL MICROCRÉDITO NO COMPENSA EL CRÉDITO HIPOTECARIO

El comportamiento del crédito hipotecario es exclusivo y diferente al comportamiento de las demás modalidades de crédito en Colombia (cuadro 26). A precios constantes, el crédito creció a una tasa promedio del 0,2% anual en el período 1994–2005, con una tendencia negativa, que se sostuvo entre 1998 y el 2003. La recuperación de los dos últimos años ha sido insuficiente y el saldo de cartera acumulado, a diciembre del 2005, apenas representa el 74,7% del momento cumbre, año 1997. Con la pérdida de importancia del crédito hipotecario, se consolidó la concentración del crédito comercial, que terminó 2005 con una participación del 62,5%, seguido por el crédito de consumo (25,7%), el hipotecario (10%) y, muy lejos, el naciente microcrédito (1,8%).

En general, todas las modalidades de crédito fueron afectadas por la recesión y la recuperación fue desigual. Las modalidades de crédito comercial y de consumo se recuperaron más rápidamente y contribuyeron a la nueva dinámica del PIB, especialmente el crédito de consumo, que creció en los dos últimos años a una tasa del 28%, concentrado, como se dijo más arriba, en la demanda de los deciles 9 y 10, los mismos que se benefician de la devolución del 2% del IVA por pagos con dinero plástico. El crédito hipotecario, en cambio, mantiene su tendencia declinante, con una tasa negativa de crecimiento del -14,4% promedio, desde 1998 hasta finales del 2005. El gobierno Uribe estimuló fuertemente la modalidad del microcrédito, como una alternativa para los pequeños negocios, facilitando condiciones y por sumas pequeñas, equivalentes a las que se prestan en los bancos de pobres, con la ventaja de intentar alejar este segmento de las tradicionales casas de empeño y las fuentes de crédito informal, sin embargo, la cifra es reducida y la participación muy débil.

Cuadro 26. Colombia. Participación del saldo de cartera por tipo de crédito 1994-2005
Precios constantes de 1998

Año	Comercial %	Consumo %	Hipotecario %	Micro %	Total miles de millones de pesos	Variación %
1994	51,2	25,0	23,8	0,0	43.224	
1995	53,9	22,7	23,5	0,0	49.338	14,1
1996	55,5	18,0	26,5	0,0	51.738	4,9
1997	54,8	17,9	27,3	0,0	56.448	9,1
1998	53,0	17,9	29,1	0,0	53.198	-5,8
1999	55,2	13,4	31,4	0,0	46.704	-12,2
2000	58,7	14,1	27,2	0,0	39.778	-14,8
2001	58,4	15,6	26,0	0,0	37.298	-6,2
2002	61,9	15,6	21,7	0,8	36.716	-1,6
2003	62,8	18,0	18,1	1,1	36.490	-0,6
2004	65,1	21,4	12,1	1,4	38.245	4,8
2005	62,5	25,7	10,0	1,8	42.144	10,2

Fuente: Superintendencia Bancaria, cálculos OCSE, CID – UN.

El proceso concentrador e inequitativo del crecimiento también se reproduce en materia crediticia. El crédito comercial, el más importante, es institucional y se dirige a los grandes clientes del sistema, empresas formales y usuarios representativos, mientras los micro y pequeños empresarios tienen fuertes restricciones de acceso. El crédito de consumo tiende a concentrarse en los bienes de consumo durable, automóviles y electrodomésticos, y en el turismo. La mayor demanda en estos casos proviene de los deciles de mayor ingreso de la población, aquellos que tienen mayor capacidad de ahorro y de compromiso crediticio. El crédito más popular era el de vivienda, en sus dos versiones, y en ambas, la tendencia es declinante, con mayor énfasis en la VIS. El microcrédito no compensa la pérdida del crédito hipotecario y está muy lejos de ser una verdadera alternativa para la democratización de este sistema. Visto en conjunto, las entidades financieras trasladaron los recursos destinados al crédito hipotecario a las modalidades de consumo y comercial, mientras el microcrédito es un paliativo para atenuar la exclusión.

En los análisis sobre la inequidad se insiste en la necesidad de contrarrestar las desigualdades mejorando las oportunidades de acceso a los activos, comenzando con el crédito. El sistema financiero es perverso, porque únicamente se presta a quienes tienen capacidad de pago. El 80% de los créditos se otorga a las grandes empresas. El 20% restante se dirige a pequeñas y medianas empresas. Además de los problemas inherentes derivados de la concentración del crédito, las pequeñas y medianas empresas también deben sufrir las consecuencias negativas que resultan de las elevadas tasas de interés. Aunque la tasa ha disminuido, en Colombia sigue siendo elevada. Entre otras razones, porque el margen de intermediación se mantiene excesivamente elevado. En contra de una política de estímulo al crédito, la tasa de interés de los microcréditos suele ser más alta que la tasa que logran negociar las grandes empresas. Es necesario fortalecer los fondos de garantías, de tal manera que los créditos lleguen efectivamente a las empresas que los necesitan. Si los fondos de garantías no consiguen este propósito, la concentración del crédito continuará agudizándose.

2.9 COSTOS DE LA REVALUACIÓN: SUBSIDIO A EXPORTADORES

La tendencia concentradora también se evidencia en los nuevos subsidios tributarios a las empresas y a los consumidores de altos ingresos. El gobierno Pastrana incorporó el subsidio a las viviendas de estratos altos, adquiridas por la modalidad de las cuentas AFC. Este gobierno mantuvo ese subsidio y redujo el de la VIS. Con la reforma tributaria, el gobierno Uribe incluyó la devolución de dos puntos del IVA a los consumidores de estrato alto que

pagan con tarjeta de crédito. Ese subsidio aún se mantiene y se benefician de él los deciles 9 y 10 de la población. Más reciente, como un mecanismo de compensación por la revaluación de la tasa de cambio, el gobierno otorgó un subsidio a los exportadores. Así mismo, ofreció destinar recursos para compensar a quienes resulten desfavorecidos con la firma del Tratado de Libre Comercio, TLC.

Esta política se va a mantener. Como sucedió con los recursos destinados a compensar las pérdidas cambiarias, es muy probable que estos dineros también queden en manos de los empresarios. El gobierno justifica esta política de subsidios con dos argumentos: uno, relacionado con la competitividad; otro, con el empleo. Los subsidios mejoran la competitividad porque le dan tiempo a las empresas de adaptarse mejor a las condiciones de la competencia internacional. Por el lado del empleo, los subsidios convienen porque evitan, por lo menos en el corto plazo, que los empresarios tengan que liquidar trabajadores. En realidad, es muy difícil que estos propósitos se cumplan. Los avances en la competitividad son posibles únicamente si la empresa modifica su estructura productiva. El subsidio no crea incentivos para mejorar las relaciones tecnológicas de la empresa. Y el subsidio tampoco es suficiente para mantener el empleo en el mediano y en el largo plazo. Por las razones anteriores, los subsidios terminan siendo más favorables a los ricos que a los pobres.

3.

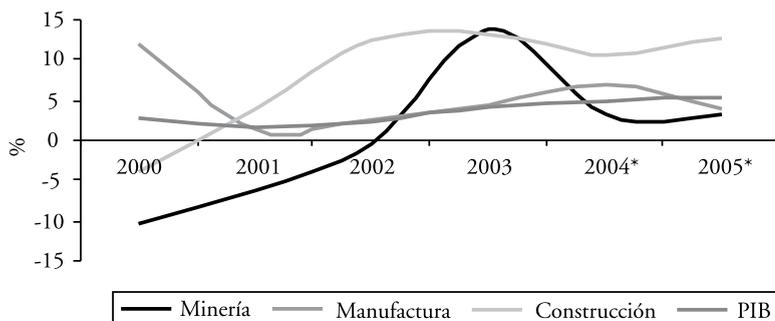
**CRECIMIENTO
INSOSTENIBLE**

El patrón de crecimiento no es sostenible. Los elevados precios de las exportaciones pueden caer en cualquier momento. Los intercambios con Venezuela alcanzaron dimensiones que difícilmente pueden conservarse. La política monetaria debe seguir siendo expansionista, pero el incremento del gasto público se traducirá en un aumento de la deuda y en una agudización del desequilibrio fiscal.

El crecimiento no ha sido homogéneo. La dinámica más importante ocurre en actividades que en Colombia tienen baja productividad, como la intermediación financiera, el comercio, la construcción, la minería y el gasto militar. Ya decíamos que el repunte de la minería se explica, fundamentalmente, porque los bienes básicos tienen un mayor valor, más que por un aumento de las cantidades exportadas.

3.1 ¿QUÉ INDUSTRIA LE QUEDÓ A COLOMBIA?

La dinámica de la construcción y de la minería (gráfica 16) muestra, primero, que la demanda interna es importante y, segundo, que la primarización de la economía es evidente. Estos dos procesos no coinciden con las prioridades de las políticas de apertura. La reprimarización no concuerda con el discurso oficial a favor del mejoramiento de la eficiencia y la competitividad. La evolución de la industria manufacturera ha sido muy lenta. Su tasa de crecimiento es modesta. Además, al observar su dinámica, debe tenerse en cuenta que el valor del producto incluye los insumos, tanto los importados como los de origen nacional. La apertura que comenzó en los pasados noventa ha dejado espacio para consolidar los sectores no transables. Los transables no han sido exitosos. Han quedado rezagados. Este perfil de crecimiento sectorial no corresponde al de una economía competitiva (CID 2004). La apertura económica no ha transformado la estructura productiva nacional en la dirección de una industria más competitiva.

Gráfica 16. Colombia. Comportamiento de la minería, la manufactura y la construcción 2000-2005 (%)

* Preliminar

Fuente: DANE

Colombia, como el resto de países de América Latina, no ha consolidado una industrialización competitiva. Se trata de una dinámica hacia adentro. En los debates sobre el libre cambio, los países desarrollados suelen desconocer los procesos históricos. Cuando alcanzaron altos niveles de desarrollo, sus gobiernos empezaron a defender el libre mercado, a desmontar parte de la protección a las industrias nacionales y a promover el respeto a los derechos de propiedad intelectual y las marcas registradas. El modelo de sustitución de importaciones, que ahora se critica con ahínco, permitió que los países ricos consolidaran sus industrias y las hicieran más competitivas. Los desarrollos recientes de la literatura de crecimiento reconocen la pertinencia de esta lógica secuencial. La competitividad internacional no se adquiere de un momento a otro, sino que es el fruto de un proceso en el que la protección desempeña y ha desempeñado un papel crucial.

En el mundo, los modelos exitosos de desarrollo e industrialización no han sido producto de la adopción de las políticas liberales, ni mucho menos de la aceptación del credo del libre mercado. La evidencia internacional muestra que las acciones para promover el desarrollo de la industria y la manufactura son de muy diversa índole: el estímulo de las industrias nacientes, los subsidios a las exportaciones, la violación de derechos de propiedad sobre patentes y derechos de autor, el espionaje industrial y la prohibición de la emigración del capital humano (Machlup y Penrose 1950). En contra de la opinión de la tecnocracia contemporánea que defiende el libre mercado, la

industrialización por sustitución de importaciones (ISI) no fue una estrategia ineficiente e inadecuada¹:

se trata más bien de una escalera que se necesitó y usó activamente en la mayoría de los países para subir hasta la cima, y que se “pateó” rápidamente cuando ya era inútil, como observó List. Desde este punto de vista, y sea cual sea la intención, los países desarrollados que están tratando de impedir que los países en desarrollo practiquen el fomento de la industria naciente están “pateando la escalera”, tal como, según las acusaciones de List y muchos de sus contemporáneos en Estados Unidos, lo hizo Gran Bretaña a mediados del siglo XIX (Chang 2004).

En esta dinámica, las naciones pobres entran en un “círculo vicioso”, que no les permite superar los limitantes estructurales. Los países ricos se especializan en bienes industriales y las naciones de la periferia se dedican a la producción de bienes agrícolas. Sin duda, existen espacios para milagros económicos. Un país pobre puede salir de su equilibrio malo y saltar al mundo de países ricos e industrializados. Sin embargo, en la medida en que más países alcanzan dichos equilibrios, los rezagados ven disminuidas sus opciones. Se olvida con frecuencia que en la competencia internacional unos ganan y otros pierden. El análisis de la desigualdad entre países debe mirarse como una relación multicausal marcada por jerarquías y poderes. Y, obviamente, gana más quien más poder tiene. En contra de este principio elemental, el gobierno de Uribe insiste en presentar los resultados de los acuerdos del TLC como un juego de suma positiva, en el que todos son ganadores y no existen perdedores.

La dialéctica del amo y del esclavo de Hegel parte de la asimetría de poderes. Y en esta relación desigual, el esclavo es el ganador final, porque puede vivir sin el amo, mientras que éste no puede vivir sin el esclavo. Frente a la asimetría de poderes, los economistas radicales de los sesenta propusieron la protección al sector industrial, los impuestos a la exportación del sector agrícola y los subsidios. Incluso, una política de autarquía temporal puede llegar a ser óptima, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones, que dependen de

1 De todas maneras, el modelo de desarrollo, tal y como se llevó a cabo en América Latina, tiene limitaciones estructurales. Salama (2005b) retoma la tesis de Celso Furtado sobre las barreras intrínsecas del proceso y la existencia de obstáculos estructurales que llevan al estancamiento. Se presenta un desequilibrio entre la oferta y la demanda. La pobreza y la mala distribución de la riqueza frenan la demanda masiva de bienes de consumo no básicos. En el caso de Colombia, Misas (2002) muestra que aunque el ISI tuvo numerosas ventajas, fue profundamente excluyente.

la brecha entre el equilibrio malo y el equilibrio crítico, que marca los “senderos que se bifurcan” entre la pobreza y la riqueza (Matsuyama 1996)². Las anteriores consideraciones no se reducen a los hechos históricos, puesto que son susceptibles de múltiples interpretaciones, tal y como lo manifiesta con claridad Kaldor (1976): “es bien sabido que cada generación de historiadores económicos vuelve a escribir la historia a la luz de la teoría más nueva”.

Analizamos la hipótesis de Kaldor (1966), quien asigna a la industria o al sector secundario de la economía el papel de motor de crecimiento. En nuestra opinión, el lento crecimiento del PIB en Colombia, comparado con los otros países de América Latina, obedece a una acelerada desindustrialización. Hemos desaprovechado la posibilidad de consolidar economías dinámicas de escala y de rendimientos crecientes. En lugar de ello, hemos fortalecido algunos sectores primarios, condenados a rendimientos decrecientes. Para Kaldor, el sector industrial es el único que puede constituirse en verdadero “motor del crecimiento”. Kaldor define tres leyes del crecimiento endógeno, que se profundizarán más adelante. El proceso avanza a través de una *causación circular acumulativa*. Esta versión del crecimiento endógeno es muy distinta al enfoque convencional basado en el equilibrio del mercado. Los procesos endógenos de Kaldor llevan a situaciones de desequilibrio. Cuestiona seriamente la simplificación que subyace a la idea de la función de producción, según la cual las únicas fuentes del crecimiento son la acumulación de factores y el cambio técnico. Plantea una relación más compleja entre dichas variables. En realidad, el *stock* de capital puede ser tanto un resultado como una causa del crecimiento.

Para Kaldor, una vez abierta la economía mundial, los países que cuentan con sectores industriales desarrollados podrán aprovechar los rendimientos crecientes y las economías dinámicas a escala, de modo que aumentará su productividad y se reducirán sus salarios de eficiencia. Ello irá en detrimento de los países cuyos sectores productivos sigan siendo aquellos donde los rendimientos decrecientes son la norma³.

2 Murphy, Shleifer, Vishny (1989, 1989b y 1991) consideran que la distribución del ingreso debe favorecer a los grupos medios de la población.

3 “Es a través de este mecanismo que el proceso de causación acumulativa trabaja; y ambos, el éxito comparativo y la falla comparativa, tienen efectos que se autorrefuerzan en términos del desarrollo industrial. Justamente porque los cambios inducidos en el aumento de los salarios no son suficientes para contrarrestar las diferencias de los incrementos de productividad, los costos de producción en las áreas de rápido crecimiento tienden a caer en el tiempo relativamente a los de las áreas de lento crecimiento: y por tanto promueve la ventaja comparativa de las primeras a expensas de estas” (Kaldor 1970).

La *primera ley de Kaldor* dice que existe una fuerte relación de causalidad que va del crecimiento del producto manufacturero, al crecimiento del PIB. Kaldor consideraba que la correlación era significativa y no obedecía al simple hecho de que la producción industrial hiciera parte del PIB. La ley se explica por dos razones. La primera tiene que ver con la reasignación de recursos subutilizados en el sector primario o de servicios, en la que existe desempleo disfrazado o subempleo y más baja productividad. La capacidad subutilizada permite aumentar la producción sin reducir la oferta de los otros sectores. La segunda razón es la existencia de rendimientos crecientes a escala estáticos y dinámicos en la industria manufacturera. Los primeros hacen referencia al tamaño óptimo de la empresa (la producción a gran escala), mientras los segundos están asociados a los procesos de aprendizaje en el oficio y a las economías externas, producto de la especialización industrial. Estos últimos son los sustantivos, pues su naturaleza macroeconómica convierte al sector industrial en el motor del crecimiento.

Examinamos la primera ley de Kaldor con series de tiempo agregadas y de corte transversal para los departamentos colombianos, a partir de las cifras del PIB departamental construidas por el Centro de estudios ganaderos y agrícolas (Cega 2004). En el cuadro 27 se presentan los resultados de las regresiones, con series de tiempo para el periodo 1976-2000.

La primera regresión relaciona la tasa de crecimiento del PIB y del producto industrial. La segunda es una expresión alternativa que permite evitar el problema de regresión espuria, al correlacionar la tasa de crecimiento del PIB no industrial y la del sector manufacturero. La última es la regresión entre la tasa de crecimiento del PIB y la diferencia entre la tasa de crecimiento del sector industrial y el no manufacturero. En las tres regresiones, el parámetro asociado a la tasa de crecimiento del PIB industrial es significativo al 1% y 5%. Sin embargo, en ninguno de los casos la tasa de crecimiento del sector industrial puede considerarse como una variable exógena débil, lo que dificulta la inferencia estadística. También se detectan problemas de correlación serial y de la forma funcional. En vista de estos resultados, se procedió a realizar un ejercicio adicional de corte transversal con los promedios de las tasas de crecimiento para 22 departamentos. Los resultados se presentan en el cuadro 28.

Cuadro 27. Colombia. Primera ley de Kaldor. Regresiones del PIB nacional contra otras variables

Variable	Crecimiento del PIB	Crecimiento del PIB no industrial	Crecimiento PIB
Constante	0,03* (6,36)	0,036* (6,32)	0,04* (8,04)
Crecimiento sector industrial	0,34* (4,31)	0,21* (2,22)	
Crecimiento industrial menos crecimiento resto			0,23** (1,95)
R-cuadrado	0,42	0,14	0,10
Durbin-Watson	1,50	1,52	1,14
Jarque-Bera	0,91 (5,99)	0,98 (5,99)	1,15 (5,99)
Exogeneidad débil	16,8** (3,84)	18,4** (3,84)	
Test de Ramsey	5,1** (3,86)	5,42** (3,84)	3,64 (3,84)

(*) Rechaza la hipótesis nula al 1%

(**) Rechaza la hipótesis nula al 5%

Fuente: cálculos del CID, a partir de información del PIB (DANE)

Cuadro 28. Colombia. primera ley de Kaldor regresiones del PIB departamental contra otras variables

	Tasa de crecimiento del PIB departamental 1975-2000	Tasa de crecimiento del PIB departemento no industrial 1975-2000
Constante	0,025* (3,83)	0,029* (4,18)
Tasa de crecimiento del PIB industrial	0,314* (2,84)	0,31* (2,84)
R-cuadrado-ajustado	0,25	0,18
Durbin-Watson	1,24	1,16

(*) Rechaza la hipótesis nula al 1%

Fuente: cálculos del CID, a partir de información del PIB (DANE)

Hicimos dos estimaciones. Una, con la tasa de crecimiento del PIB y la otra, con la tasa de crecimiento del producto no industrial. Los resultados confirman los del cuadro anterior. En efecto, la tasa de crecimiento del PIB industrial departamental es significativa al 1% y el parámetro tiene un valor menor que uno, como señaló Kaldor (1966). Estos datos significan que la tasa de crecimiento del PIB departamental aumenta 5%, si la tasa de crecimiento del producto industrial es del 7,2%.

La *segunda ley de Kaldor* dice que existe una fuerte relación positiva entre el crecimiento de la productividad en la industria manufacturera y la tasa de crecimiento del producto.

$$1. \quad p_m = a + b g_m \quad 0 < b < 1$$

$$2. \quad e_m = -a + (1 - b) g_m$$

p_m es el crecimiento de la productividad del trabajo manufacturero, e_m , la tasa de crecimiento del empleo en la industria; y g_m , la tasa de crecimiento del PIB industrial. Esta relación también se conoce como la Ley de Verdoorn. Un coeficiente menor que 1 indica que existen rendimientos crecientes a escala. El punto controversial se ha concentrado en la relación de causalidad. Siempre puede argumentarse que la relación de causalidad va en el sentido contrario. Kaldor defiende su modelo, aduciendo que la variable independiente es la producción, determinada, en una primera fase del desarrollo, por la demanda del sector agropecuario (un gasto autónomo) y por las exportaciones (el otro componente de la demanda exógena), en una etapa avanzada del desarrollo. Para evaluar el cumplimiento de la Ley de Kaldor-Verdoorn se realizaron varias estimaciones econométricas. En el primer ejercicio se utilizaron datos de series de tiempo para todas las variables entre 1975 y 2002. Los resultados se muestran en el cuadro 29.

La tasa de crecimiento de la producción manufacturera es significativa en la primera especificación de Kaldor y su valor es menor que uno. En la ecuación correspondiente a la tasa de crecimiento del empleo, la constante es significativa y tiene el signo correcto (negativo). La tasa de crecimiento del PIB industrial es significativa y menor que uno. Hicimos un ejercicio alternativo en el que incluimos la tasa de crecimiento del capital, con el fin de mejorar la especificación del modelo. En las dos regresiones, la variable no fue significativa y tuvo el signo equivocado. Las propiedades de las regresiones no son buenas. No se pudo establecer que la tasa de crecimiento del PIB industrial fuera una variable exógena débil y ello impide realizar inferencia estadística. Adicionalmente, hay evidencia de la existencia de problemas de correlación serial en los errores, aunque al parecer no existen problemas sobre la forma funcional.

Cuadro 29. Colombia. Ley de Kaldor-Verdoorn. Regresiones del PIB nacional, de la productividad y del empleo, contra otras variables

	Crecimiento Productividad	Crecimiento Productividad	Crecimiento Empleo	Crecimiento Empleo
Constante	0,018*** (1,87)	0,021** (2,04)	-0,018*** (-1,87)	-0,021** (-2,04)
Crecimiento PIB industrial	0,75* (5,38)	0,78* (5,42)	0,246*** (1,75)	0,215 (1,49)
Crecimiento capital		-0,05 (-0,89)		0,05 (0,89)
R-cuadrado	0,50	0,50	0,07	0,064
Durbin Watson	0,69	0,63	0,69	0,63
Jarque-Bera	3,88 (5,99)		3,8 (5,99)	
Exogeneidad débil	9,72** (3,86)		8,1** (3,86)	
Ramsey	0,102 (3,86)		0,102 (3,86)	

(*) Rechaza la hipótesis nula al 1%

(**) Rechaza la hipótesis nula al 5%

(***) Rechaza la hipótesis nula al 10%

Fuente: cálculos del CID, a partir de información del PIB (DANE)

En el cuadro 30 se presentan los resultados de otro ejercicio, hecho con el ánimo de probar la ley de Kaldor-Verdoorn. Utilizamos la información sobre empleo, productividad y producción en el ámbito sectorial de la industria manufacturera y se estimaron regresiones de corte transversal con los promedios del periodo muestral.

Cuadro 30. Colombia. Ley de Kaldor-Verdoorn.
Regresiones con información sectorial de la industria manufacturera nacional

	Crecimiento Productividad	Crecimiento Productividad	Crecimiento Empleo	Crecimiento Empleo
Constante	0,015* (2,79)	0,01* (2,70)	-0,013* (-2,92)	-0,009* (-2,71)
Crecimiento PIB industrial	0,77* (9,73)	0,40* (4,7)	0,22* (3,37)	0,494* (6,12)
Crecimiento activos fijos		0,17* (5,32)		-0,129* (-4,35)
R-cuadrado	0,77	0,88	0,27	0,56
Durbin Watson	2,04	1,8	2,2	1,69
Jarque-Bera	7,2** (5,99)	3,2 (5,99)	0,64 (5,99)	0,48 (5,99)
Economías de escala				2,28

(*) Se rechaza la hipótesis nula al 1%

(**) Se rechaza la hipótesis nula al 5%

Fuente: cálculos del CID, a partir de información del PIB (DANE)

Los resultados son satisfactorios. La tasa de crecimiento del producto industrial es significativa en las dos especificaciones de la Ley de Kaldor-Verdoorn. Cuando se incluye la tasa de crecimiento de los activos fijos como proxy del incremento del *stock* de capital, los resultados se mantienen y los signos de las variables son los esperados. Igualmente, la constante de la regresión para la tasa de crecimiento del empleo es negativa y significativa. Lo mismo se puede decir para la tasa de crecimiento del producto industrial y de los activos fijos. El valor del parámetro para la tasa de crecimiento del PIB manufacturero es menor que uno, lo que indica que un aumento del valor agregado industrial se obtiene con un incremento del empleo y de la productividad del trabajo. Las estimaciones de la última ecuación permiten determinar los rendimientos a escala. La expresión es sencilla: $v = (1-b_2)/b_1$. Este cálculo arroja un valor de 2,28, que evidencia la existencia de rendimientos crecientes a escala. Las regresiones presentan buenas propiedades estadísticas. No existe evidencia de correlación serial. Los errores tienen distribución normal y los R cuadrados son buenos. De

allí podemos inferir que existe evidencia que apoya la ley de Kaldor-Verdoon en Colombia⁴.

La *tercera ley de Kaldor* señala que entre más rápido es el crecimiento del producto manufacturero, más rápida es la tasa de transferencia de trabajo de los sectores no manufactureros, a la industria. El crecimiento de la productividad total de la economía está asociado positivamente al crecimiento del producto y del empleo industrial y negativamente correlacionado con el crecimiento del empleo fuera del sector manufacturero. Es factible generar un círculo virtuoso entre el incremento de las exportaciones y la producción agregada. En efecto, un aumento de la demanda autónoma del resto del mundo por bienes nacionales permite que se incremente la oferta de bienes manufacturados. Eso conduce a aumentar la eficiencia productiva, gracias a los rendimientos crecientes. La mayor productividad y la disminución de los “salarios de eficiencia” mejoran la competitividad. Las exportaciones son más atractivas en los mercados internacionales y, entonces, el cambio inicial se autorrefuerza de manera acumulativa. La experiencia colombiana va en contravía. Constatamos una rápida disminución de la participación del producto industrial en el PIB, al tiempo que la tasa de crecimiento de la economía se reduce de manera sistemática (CID 2004). El menor peso de la industria en el PIB está acompañado de una disminución del crecimiento del PIB (cuadro 31).

Cuadro 31. Colombia. Relación entre la participación de la industria en el PIB y la tasa promedio de crecimiento del PIB 1980-2000

	1980-85	1986-90	1991-95	1996-00
Participación de la industria en el PIB	17,7	17	15,9	14,7
Crecimiento promedio del PIB*	4,4	4,5	3,9	1,6

* Se derivó de la tendencia del filtro HP.

Fuente: Cega (2004), cálculos CID.

Thirlwall (2003) recuerda que,

si un país ignora el desempeño de su sector manufacturero, lo hace bajo su riesgo; primero deben sentarse los fundamentos para que el sector manufacturero

4 Es posible que las estimaciones mejoren sustancialmente si se utilizan métodos no paramétricos que captan posibles relaciones no lineales entre las variables. La evidencia para países en desarrollo se encuentra en Pieper (2003).

prosperare. Se requiere un crecimiento balanceado entre agricultura e industria, y entre crecimiento interno y el sector de bienes comercializables, si se busca evitar los problemas de balanza de pagos.

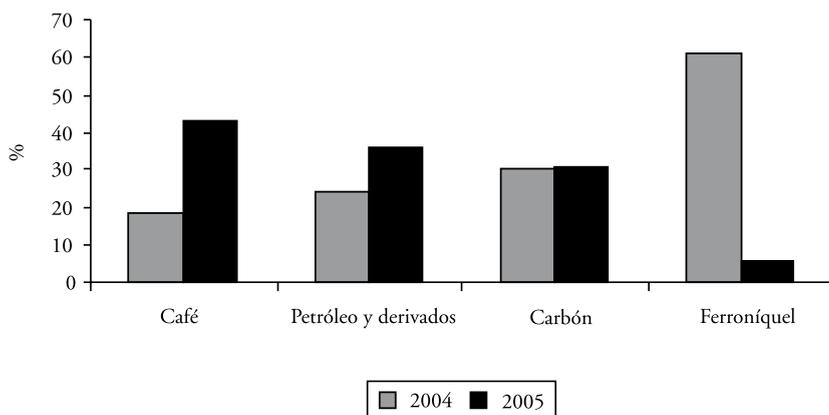
La evidencia empírica en el ámbito internacional parece respaldar las leyes de Kaldor y la advertencia del profesor Thirlwall, por lo menos, en los ejemplos más recientes de éxito económico, como el de China y los nuevos países industrializados NICs (Rima 2004, Felipe 1998). El desarrollo económico colombiano, tal y como se resume en el cuadro 31, va en contra de los principios kaldorianos. En este sentido, no es promisorio. La industria colombiana no ha llegado a una etapa de “apertura hacia fuera”⁵.

El cuadro 31 resume muy bien la dinámica resultante de la apertura. La política económica se caracterizó por el principio de neutralidad de trato hacia distintos sectores productivos y la eliminación o atenuación de mecanismos diseñados para protegerlos contra las fluctuaciones de la economía. De hecho, para la industria manufacturera, los tres lustros de la apertura fueron un periodo de menor protección y de mayor inestabilidad. En la coyuntura reciente hay síntomas de desaceleración y la producción industrial se debilita. Las proyecciones así lo indican. Las amenazas de la sostenibilidad se expresan en la balanza corriente, la desindustrialización, la falta de demanda, el desequilibrio fiscal.

3.2 LAS EXPORTACIONES DE *COMMODITIES* NO SON SOSTENIBLES

La sostenibilidad de las exportaciones depende de factores exógenos que escapan a las decisiones de la política económica interna. Los términos de intercambio han evolucionado favorablemente porque los precios internacionales de los productos básicos (petróleo, carbón, café y níquel) han subido, pero no hay ninguna garantía de que esta tendencia continúe (gráficas 17, 18 y 19). Otros países han fortalecido la competitividad estimulando la producción de bienes manufacturados y por esta vía han consolidado una dinámica de mediano y largo plazo. Es ingenuo pensar que las exportaciones de bienes básicos son suficientes para garantizar un crecimiento sostenible. A la luz de los argumentos de Kaldor y Verdoorn, es necesario insistir en que el motor de la economía debe estar en el mejoramiento de la productividad de la industria y de la agricultura y no en el crecimiento de los sectores especulativos y rentísticos.

5 O, para usar la expresión inglesa equivalente, ‘export-led growth’.

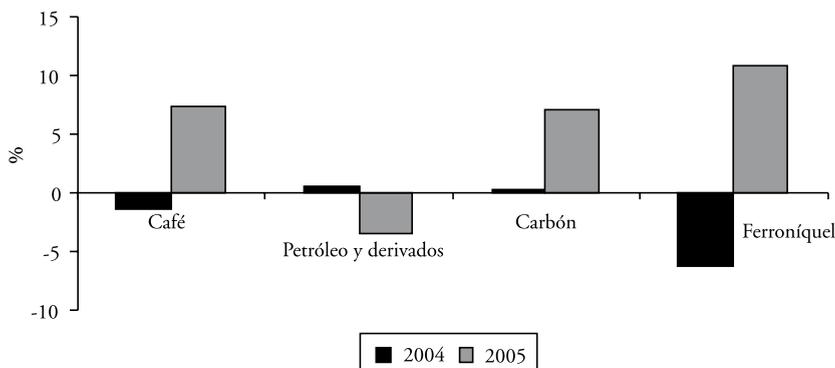
Gráfica 17. Colombia. Variación del precio de las exportaciones tradicionales 2004-2005

Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos CID

Hay razones para dudar de que las elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones se mantengan hacia adelante. Por una parte, hubo dos hechos coyunturales, cuyo impacto en términos de crecimiento difícilmente se repetirá en el corto plazo: la normalización de la demanda venezolana por importaciones y el alza cíclica de los precios internacionales de los productos primarios. Por otra, está el hecho de que las previsiones de producción petrolera hacen suponer que durante los próximos años el excedente exportable tenderá a disminuir⁶. Finalmente, una de las regularidades estadísticas mejor documentadas de nuestra economía es la relación directa entre la dinámica de las exportaciones no tradicionales y la tasa de cambio real del peso.

6 La producción de crudo disminuiría de no presentarse nuevos descubrimientos en las siguientes proporciones: 17%, entre 2005 y 2008 y un 24% adicional, entre ese año y 2010 (Azuero 2005).

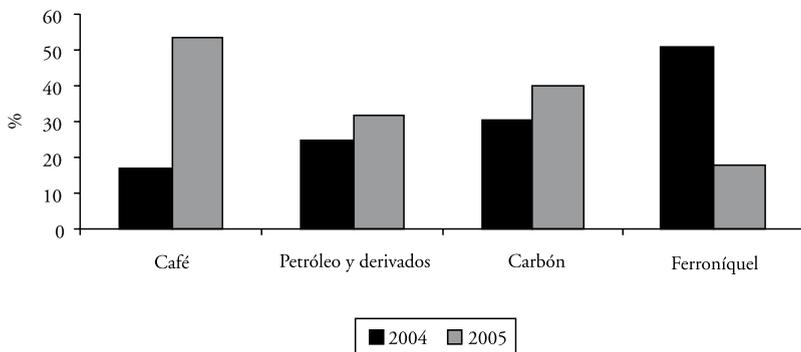
Gráfica 18. Colombia. Variación del volumen de las exportaciones tradicionales 2004-2005



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos CID

El elevado crecimiento de las exportaciones no tradicionales parece incompatible con la evolución de la tasa de cambio. El efecto demanda parece ser más relevante que el impacto de la tasa de cambio. No hay duda de que la revaluación tiene un impacto negativo en las exportaciones. Esta circunstancia adversa se ha compensado con el crecimiento acelerado de la demanda. El hecho de que en los dos últimos años se hubiera dado simultáneamente un aumento de las exportaciones y una reducción del valor del dólar no significa que la revaluación no vaya a tener en adelante efectos negativos sobre las exportaciones no tradicionales. Es inevitable que finalmente se manifieste en las exportaciones el efecto negativo de la revaluación.

Gráfica 19. Colombia. Variación del valor de las exportaciones tradicionales 2004-2005



Fuente: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Cálculos CID

3.3 EL TLC, VENEZUELA Y ESTADOS UNIDOS

En CID (2004) recordábamos que el TLC no hacía parte del plan de desarrollo de la administración Uribe. El TLC fue adquiriendo un lugar privilegiado en la agenda del gobierno. Uno de los principales propósitos del acuerdo es darle seguridad jurídica al capital estadounidense (inversión directa, portafolio, conocimiento). Las relaciones con Venezuela se rigen en el marco de los acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Es muy factible que haya conflicto entre ambas normas. El TLC pone en tela de juicio el arancel externo común de la CAN, especialmente en relación con Venezuela. La reacción de Chávez es una manifestación de la tensión entre el TLC y la CAN.

Hay una diferencia entre la balanza comercial y la balanza comercial relativa. Esta última es la relación entre la balanza comercial y el comercio total. Cuando la balanza comercial relativa oscila entre $-0,33$ y -1 , el país con respecto al que se compara es neto importador. Cuando la relación está en el rango $0,33$ y 1 , el país con respecto al que se compara es neto exportador. Entre $-0,33$ y $0,33$, el comercio se mueve en las dos direcciones, sin llegar a uno de los extremos. En tal caso, hay complementariedad y comercio interrrama.

Entre 1997 y 2005, la balanza comercial relativa de Colombia con Estados Unidos se movió en el rango intermedio. Con Venezuela, la balanza comercial relativa, presenta movimientos más erráticos. El comportamiento de las exportaciones no tradicionales se debe en buena medida a la recuperación del mercado venezolano (cuadro 32), asociado tanto a la estabilización de su macroeconomía como a la mejora de los precios del petróleo. El aumento de las ventas a Venezuela entre 2003 y 2005, 1.400 millones de dólares, explica el 37% del crecimiento total de las exportaciones no tradicionales en ese periodo. Las exportaciones colombianas están muy marcadas por el ritmo de las importaciones venezolanas.

Cuadro 32. Balanza comercial y balanza comercial relativa de Colombia con Venezuela. Millones de dólares y porcentajes (1997-2005)

Año	Xs Totales	Ms Totales	Xs Col-Ven	Ms Col-Ven	Part. % Xs	Part. % Ms	Balanza comercial	Balanza comercial relativa
1997	11.549	15.334	989,8	1.593,00	8,6	10,4	-522,6	-0,2
1998	10.866	14.677	1.145,60	1.312,30	10,5	8,9	-99,7	-0,1
1999	11.617	10.659	923,3	868,6	7,9	8,1	102,3	0,0
2000	13.158	11.757	1.307,60	944,9	9,9	8	407,0	0,2
2001	12.330	12.821	1.742,00	789,9	14,1	6,2	994,8	0,4
2002	11.975	12.695	1.127,20	785,3	9,4	6,2	386,6	0,2
2003	13.129	13.882	696,2	727,9	5,3	5,2	7,7	0,0
2004	16.730	16.745	1.623,00	1.081,80	9,7	6,5	592,3	0,2
2005	21.187	21.204	2.097,60	1.219,10	9,9	5,7	934,5	0,3

Xs: exportaciones, Ms: importaciones
Fuente: DANE, cálculos CID

La participación de las exportaciones de Colombia en Venezuela sigue el ritmo de las importaciones de ese mercado, lo que muestra el grado de interrelación de las dos economías. Sin embargo, el comportamiento es errático y en los diferentes años el dinamismo se encuentra marcado por el comportamiento de los precios del petróleo y por las condiciones de estabilidad política y económica, especialmente en el último quinquenio. Colombia es un gran abastecedor de productos manufacturados y la tendencia de la balanza comercial bilateral es positiva y favorable para nuestro país. Con su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del G-3, el mayor riesgo para Venezuela es que se dificulta su aprovisionamiento desde Colombia y también lo es la búsqueda de productos similares en el Mercosur (Mercado Común del Sur) especialmente en Brasil. Para Colombia, representa la pérdida de su mejor socio comercial de la región y el mejor mercado para las exportaciones manufactureras.

El cuadro 33 resume la evolución de los montos y de las participaciones del comercio de Colombia y de Estados Unidos. Con respecto al mercado de Estados Unidos, Colombia es exportador neto en los sectores agroindustrial, minero, químicos y petroquímicos, cuero, cerámica, piedras preciosas, textiles y confecciones. Más del 75% de las exportaciones se concentra en los sectores agropecuario y de la minería y sus derivados. El resto, en bienes intermedios de relativa baja incorporación de progreso técnico y en bienes de consumo inicial. Colombia es importador neto en los sectores de la metalmecánica y bienes de capital, caracterizados por una alta incorporación de progreso técnico y especializado. También lo es en el sector automotor y el del caucho con sus manufacturas. Si exceptuamos la minería y el sector petroquímico, nos convertimos en importadores netos de productos químicos, que corresponden a productos intermedios de alta tecnología y elevado componente de investigación y desarrollo. Observamos un grado relativo de complementación y comercio intrarrama en papel, cartón y editoriales, en ferrosos y no ferrosos con sus manufacturas, aunque el total del comercio en estos sectores es pequeño.

Cuadro 33. El comercio de Colombia con Estados Unidos.
Millones de dólares y porcentajes (1997-2005)

Año	Xs totales	Ms totales	Xs a EUA	Ms desde EUA	Part. % Xs	Part. % Ms	Balanza comercial	Balanza comercial relativa
1997	11.549	15.334	4.262	5.393	36,9	35,2	-1.130,40	-0,12
1998	10.866	14.677	4.049	4.682	37,3	31,9	-633,7	-0,07
1999	11.617	10.659	5.616	3.952	48,3	37,1	1.663,10	0,17
2000	13.158	11.757	6.524	3.878	49,6	33	2.646,00	0,25
2001	12.330	12.821	5.255	4.155	42,6	32,4	1.100,00	0,12
2002	11.975	12.695	5.164	4.000	43,1	31,5	1.163,20	0,13
2003	13.129	13.882	5.779	4.229	44	30,5	1.549,90	0,15
2004	16.730	16.745	6.598	4.838	39,4	28,9	1.759,40	0,15
2005	21.187	21.204	8.479	6.006	40	28,3	2.473,40	0,17

Xs: exportaciones. Ms: importaciones
Fuente: DANE, cálculos CID.

La alta concentración en productos de la minería y de la agricultura, que tienen un arancel de nación más favorecida de cero o cercano a cero, muestra que la diversificación es escasa y que un alto porcentaje de nuestro comercio actual (70%) no recibirá ningún beneficio de la Ley de promoción comercial andina y erradicación de la droga (Atpdea, sigla en inglés de Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) y tampoco perdería nada si se eliminasen las preferencias. En las partidas restantes, el mayor porcentaje de las exportaciones se concentra en flores y textiles, confecciones y otros productos que tienen preferencias en el mercado de Estados Unidos. La oferta exportable colombiana y la participación en el mercado estadounidense mejorarán únicamente si lo hace la productividad.

En el caso de Venezuela, prevalece la complementación productiva y un equilibrio en el comercio intrarrama. Colombia es exportador neto en metalmecánica y bienes de capital. Además, en la mayoría de los sectores de bienes intermedios y de consumo inicial, en aquellos que también lo somos con Estados Unidos (cuero, calzado y manufacturas de cuero), textiles y confecciones y cerámica y, adicionalmente en papel, cartón y editoriales. Con respecto a Venezuela, Colombia es importador neto en ferrosos, no ferrosos y manufacturas. Y en el rango intermedio se ubican los siguientes sectores: agroindustriales, minería, químicos, petroquímicos y plásticos y automotor.

Con el fin de determinar la competitividad de un país frente a sus socios comerciales, utilizamos la metodología Cepal-Magic (Module to Analyse the Growth of International Commerce). Es una herramienta de sencilla aplicación que permite identificar aquellos productos que han ganado o perdido relevancia en el comercio bilateral. Se analizan los cambios en las participaciones de mercado y producto tenidos por las diferentes partidas arancelarias del Sistema Armonizado que se comercian entre dos países. El insumo básico es el valor en dólares de las importaciones y exportaciones por producto⁷. El ejercicio empírico comienza identificando las partidas

7 Hemos trabajado con la base de datos de las importaciones totales de Colombia, Estados Unidos y Venezuela, al nivel de agregación de 6 dígitos del sistema armonizado, para los años comprendidos entre 1997 y 2003. Los datos se cruzan de diversas maneras: i) Base de datos de productos estratégicos de Colombia en Estados Unidos. Se toma la base de datos de las importaciones totales de Estados Unidos y se cruza con la base de datos de las importaciones de Estados Unidos provenientes de Colombia. ii) Base de datos de productos estratégicos de Colombia en Venezuela. Se toma la base de datos de las importaciones totales de Venezuela y se cruza con la base de datos de las importaciones de Venezuela provenientes de Colombia. iii) Base de datos de productos estratégicos de Estados Unidos en Colombia. Se toma la base

arancelarias comunes a los tres países. Y posteriormente se estiman las participaciones de mercado y de producto. La participación de mercado es igual a M_{ijk}/M_{ij} . M_{ijk} representa las importaciones del bien i , que el país j hace del país k . M_{ij} corresponde a las importaciones totales del bien i , que hace el país j . La participación del producto es igual a M_{ij}/M_{tot} . M_{tot} es el total de las importaciones del país j .

Los productos pueden calificarse de acuerdo con los siguientes criterios: i) estrellas nacies. El cambio en participación de mercado es mayor que cero y el cambio en la participación del producto también es mayor que cero. Son productos dinámicos y competitivos. ii) Estrellas menguantes. El cambio en la participación de mercado es mayor que cero y el cambio en la participación del producto es menor que cero. Son productos competitivos, pero estancados. iii) Oportunidad perdida. Los cambios en la participación de mercado son inferiores a cero y los cambios en la participación del producto son mayores a cero. Se trata de productos no competitivos, pero dinámicos. iv) Retirados. Ambas participaciones son menores que cero. Se trata de productos que no son competitivos y que, además, están estancados.

Las estrellas nacies de Colombia en Estados Unidos y Venezuela son productos estratégicos para el país y las estrellas nacies de estos países en Colombia son productos sensibles para el país. Las estrellas nacies para Estados Unidos en el mercado colombiano corresponden a 491 partidas arancelarias, equivalentes al 42% del comercio actual y que con el TLC mejorarán su posición en el mercado colombiano. Las estrellas nacies de Colombia en Estados Unidos apenas son 190, equivalentes al 20% del comercio actual y que conservarán en esencia las mismas condiciones de competencia que tienen actualmente con el Atpdea.

En el mercado venezolano, donde las reglas de juego ya están determinadas por la zona de libre comercio que existe en la CAN, Colombia alcanza la categoría de estrella nacies en 299 partidas arancelarias, mientras que Venezuela tiene solamente 99. El riesgo obvio es que la negociación del TLC con Estados Unidos afecte la estabilidad de la zona de libre comercio con dicho país.

de datos de las importaciones totales de Colombia para el período de referencia y se cruza con la base de datos de las importaciones de Colombia provenientes de Estados Unidos. iv) Base de datos de productos estratégicos de Venezuela en Colombia. Se toma la base de datos de las importaciones totales de Colombia para el período de referencia y se cruza con la base de datos de las importaciones de Colombia provenientes de Venezuela.

3.4 EL CRECIMIENTO DEBE FAVORECER A LOS POBRES

En los anteriores informes del CID (2003, 2004) insistimos en que la trampa de pobreza únicamente puede romperse si la sociedad colombiana avanza en la agenda distributiva. Vamos en la dirección contraria. En los últimos diez años se ha agudizado la concentración de la riqueza (tierra, capital, ingreso, acciones, etcétera). Para luchar contra la pobreza no basta con crecer, porque la pobreza continúa siendo muy elevada, incluso en años de alto crecimiento, como 1997. La Misión de pobreza y distribución (MPD) no ha dado al tema distributivo la importancia que merece. Lo ha dejado en un plano muy secundario y, sobre todo, lo ha reducido a una especie de distribución *blanda*, con muy pocos costos políticos. Estas medidas blandas se expresan muy bien en la propuesta que hizo la Misión de mejorar la distribución de los subsidios (a las tarifas, a la educación, a la salud, a los programas focalizados, a las pensiones).

Las acciones blandas desvían la discusión central. Primero, porque ocultan la pregunta sustantiva por la distribución de la riqueza. La lucha contra la concentración de la riqueza tiene costos políticos inmediatos que el presidente Uribe no está dispuesto a asumir. Y la Misión de pobreza hace eco a esta timidez presidencial. Segundo, porque los éxitos de las medidas se asocian con una dinámica rawlsiana inversa. La lógica rawlsiana directa (Rawls 1971) consiste en preferir a los más pobres. Si los subsidios redistribuidos se entregan a los más pobres, la incidencia con respecto a la línea de pobreza no se modifica. Pero si los recursos se entregan a los menos pobres, la incidencia cambia rápidamente y los logros de la lucha contra la pobreza parecen muy exitosos. Y tercero, porque la noción de subsidio no es la misma en cada una de las dimensiones. Los subsidios a la educación y la salud son cualitativamente distintos de los llamados ‘subsidios’ a las pensiones. La Misión de pobreza trata por igual todo tipo de subsidio, sin percibir la diferencia cualitativa que existe entre ellos, especialmente entre las pensiones y las otras formas de subsidio. La enorme brecha pensional es apenas el reflejo de la estructura inequitativa de los ingresos en el mercado laboral. El origen de la desigualdad no está en las pensiones sino en el mercado del trabajo.

Lautier (2005), Marques-Pereira (2005) y Salama (2003, 2005, 2005 b)⁸ examinan las razones por las que la macroeconomía que se aplicó en América Latina durante los noventa no favoreció la lucha contra la pobreza. Destacamos las siguientes: i) la naturaleza remedial de los gastos sociales, ii) la

8 Véanse, además, Giraldo (2005), González (2005), Le Bonniec (2005), Rodríguez (2005).

reducción del peso de los salarios en el valor agregado, iii) el deterioro del mercado interno, iv) la financiación procíclica de la política social, v) la no-universalización de la seguridad social, vi) la vulnerabilidad financiera, vii) el déficit de democracia expresado en la falta de instancias de deliberación y de decisión públicas acerca de la regulación financiera internacional, viii) la consolidación de un modelo de desarrollo concentrador, ix) la puesta en práctica de una política social ‘clientelizada’. Para contrarrestar los efectos perversos causados por estas políticas, es necesario avanzar hacia el “círculo virtuoso keynesiano”. Para los autores, no hay otro camino. Y las condiciones intrínsecas que posibilitan la consolidación de este círculo virtuoso son la distribución del ingreso y el fortalecimiento del mercado interno. En contra de este tipo de recomendaciones, la administración Uribe no sólo ha creado condiciones propicias a la mayor concentración de la riqueza sino que, además, ha puesto todo el énfasis en el mercado externo y ha minimizado la relevancia de la demanda doméstica.

En el debate sobre la relación entre el crecimiento y la inequidad, suele afirmarse que la equidad no es condición para conseguir el crecimiento. Sin duda, hay períodos y países donde el crecimiento y la desigualdad van de la mano, sin que se presenten amenazas reales sobre la continuidad del régimen político de crecimiento. Pero estos hechos no desvirtúan los argumentos en favor de la equidad. Hirschman (1973) menciona el “efecto túnel”. La idea de Hirschman es sencilla y robusta. Sostiene que durante los procesos de aceleración del crecimiento es común que se presenten desequilibrios y se profundicen las desigualdades entre sectores, clases y regiones. Sin embargo, si existe en la sociedad suficiente tolerancia para convivir con mayor inequidad, el sistema adquiere una especie de crédito y espera que en el futuro se revierta la situación y se reduzcan por fin las grandes disparidades. De no ser así, se pueden presentar problemas que terminen por desencadenar “desastres del desarrollo”, tal como ocurrió con la guerra civil de Nigeria y la división sangrienta de Pakistán. La idea surgió de una ilustrativa analogía. Suponga que usted transita por una autopista de dos carriles en el mismo sentido. En un tramo del recorrido se encuentra con una gran congestión. Después de una prolongada espera, observa que los autos del carril derecho empiezan a moverse. Esa situación le alivia su malestar, pues a pesar de que usted sigue atascado, espera que los autos de su carril pronto empiecen a moverse. Si ello no sucede, usted y otros conductores “furiosos” e inconformes empezaran a tratar de cruzar al otro carril, violando las dos líneas amarillas continuas.

La traducción en un contexto económico es directa. El bienestar de una persona depende de su ingreso corriente y de su renta esperada. Si alguien

está desempleado y observa que personas cercanas obtienen empleo y mejoran su situación económica, siente más alivio que envidia. Al saber que los otros mejoran su nivel de vida, se tranquiliza. Este compás de espera es lo que Hirschman denomina el “efecto túnel”. Las posibilidades de crecer con desigualdad están determinadas por factores sociales y culturales que en última instancia definen el grado de tolerancia a la desigualdad o el efecto túnel.

Los estudios sobre el crecimiento en favor de los pobres muestran que la circularidad entre crecimiento y mejoramiento de la pobreza tiene bondades intrínsecas. La mejor distribución del ingreso favorece la situación de los más pobres y, además, estimula la demanda. Este proceso ayuda a romper los obstáculos al crecimiento sostenible señalados por Furtado (Salama 2005b). Kakwani, Khandker y Son (2004) definen las características básicas del crecimiento a favor de los pobres⁹.

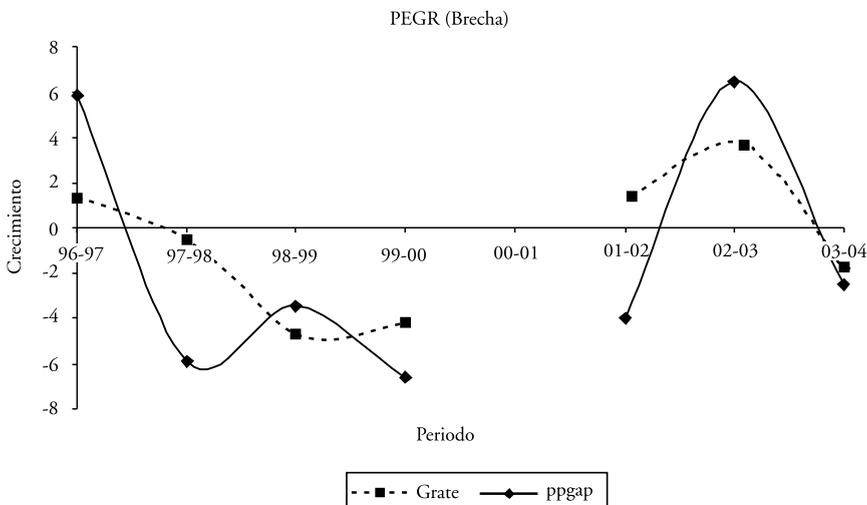
Kakwani, Khandker y Son (2004) parten del principio de que el crecimiento debe favorecer a los pobres (*pro-poor growth*). Y para que ello sea posible, es indispensable redistribuir el ingreso y la riqueza. Hay diversos tipos de crecimiento. Y no todos contribuyen a reducir la pobreza. Los ejercicios empíricos que realizan confirman la validez de dicha hipótesis. El llamado de atención que hacen los autores contrasta con el simplismo con el que algunos gobiernos asocian el crecimiento con la lucha contra la pobreza, suponiendo, sin ninguna explicación, que el aumento del PIB es una condición necesaria para reducirla. En el caso colombiano, las reflexiones sobre el crecimiento a favor de los pobres (CFP) son especialmente útiles porque contribuyen a poner en primer plano el examen de las causas objetivas de la violencia. La exclusión es un caldo de cultivo del conflicto social.

Dado que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, no hay una relación monótona entre el aumento del PIB y la disminución de la pobreza. Kakwani, Khandker y Son muestran, de manera enfática, que el crecimiento no basta para reducir la pobreza. La trampa de la pobreza puede mantenerse aún si el país crece. Critican las teorías del “goteo”, o del “derrame” (*trickle down*), que estuvieron de moda en los años cincuenta y sesenta. Estas lecturas suponen que el crecimiento favorece a toda la población. El crecimiento sostenido, dicen, es como un gran estanque que se va llenado hasta derramarse, de tal forma que todas las

9 Los detalles del crecimiento pro-pobres pueden consultarse en Sarmiento, González, Alonso, Angulo y Espinoza (2005).

personas terminan disfrutando de las bondades del agua. Los beneficios del crecimiento se difunden de manera automática en todos los segmentos de la sociedad. Kakwani, Khandker y Son rechazan esta lógica, porque en su opinión no es posible confiar en que los cambios positivos en el producto se reflejen, directamente, en una disminución de la pobreza. Incluso, los autores califican como *trickle down* el crecimiento que reduce la pobreza, pero que les otorga a los pobres una porción de los beneficios inferior a la otorgada a los no pobres.

Gráfica 20. Comparación entre la tasa de crecimiento (*grate*) y la tasa de crecimiento en favor de los pobres (PPGAP) (1996-2004)



Fuente: cálculos PNDH con base en Encuestas de Hogares mes septiembre 1996 - 2000. Encuesta Continua de Hogares 2001 - 2004. El periodo 2000 - 2001 no es posible por incompatibilidad de las metodologías.

La gráfica 20 compara el crecimiento del ingreso (Encuesta de hogares, línea punteada) y el crecimiento del ingreso a favor de los pobres (línea continua). Entre 1996 y 1997, la línea correspondiente al crecimiento a favor de los pobres (CFP) está por encima del crecimiento observado. Ello significa que el crecimiento estuvo acompañado de una redistribución del ingreso (bienestar) que favoreció la reducción de la pobreza. Entre 1997 y 1998 tuvo lugar un decrecimiento en contra de los pobres. La tasa de crecimiento hipotética fue menor (más negativa) que la observada. La caída del ingreso

de los pobres se presentó antes de la depresión. Por esta razón, entre 1998 y 1999, la caída fue menos dura para los pobres. Fue una recesión a favor de los pobres. Una crisis es pro-pobre cuando una tasa de crecimiento negativa incrementa la pobreza a una tasa menor que la que se hubiera generado sin una leve mejora en la desigualdad. En otras palabras, la menor desigualdad vive acompañada de una caída más que proporcional del ingreso de los no pobres. Entre 1999 y 2000, la crisis estuvo en contra de los pobres. Entre 2000 y 2001, el crecimiento no favoreció a los pobres. Entre 2002 y 2003, el crecimiento estuvo a favor de los pobres. Y entre 2003 y 2004, la caída fue más dolorosa para los pobres¹⁰.

10 No sobra insistir en que los datos que se utilizan para calcular el Gini son los de la Encuesta de Hogares, que no informa sobre la riqueza. Por consiguiente, el índice de concentración es inferior al que resultaría si esta, la riqueza, se incluyera.

4.

COMENTARIOS

Tercer estudio sobre macroeconomía y bien-estar
RELEVANCIA DE SUS CONCLUSIONES

Luis Bernardo Flórez Enciso

Vicecontralor General de la República

En nombre del Contralor General de la República, les agradezco a Jorge Iván González, Ricardo Bonilla y al resto del equipo de investigadores del CID de la Universidad Nacional por este tercer estudio de alto nivel académico, como los dos anteriores, contratado por la Contraloría General de la República, sobre los temas de macroeconomía y bien-estar. Estudio, éste, dirigido al Congreso de la República y a la ciudadanía, para evaluar la política económica y social del actual gobierno.

Mis agradecimientos a la senadora Cecilia López Montaña, a Juan José Echavarría, director de la Junta Directiva del Banco de la República, y a César González, por haber aceptado esta invitación. Luis Hernando Barreto ha sido decisivo, desde la Contraloría, por su contribución a la realización y a la buena calidad de este y de los anteriores estudios realizados por el CID. Ojalá se pueda preservar, en las futuras administraciones de la Contraloría, esta fructífera colaboración.

Con el fin de atender el precepto constitucional de realizar un control independiente de gestión y resultados al Estado, la Contraloría General de la República ha recurrido a este convenio con el CID de la Universidad Nacional de Colombia. Para la Contraloría es de la mayor importancia que se debatan entre el Congreso de la República, el gobierno y la sociedad los análisis y propuestas para corregir la inequidad y la exclusión social.

Es frecuente encontrar, a lo largo de cada año, múltiples foros sobre temas de la coyuntura macroeconómica. Pero también debería ser normal un evento como el de hoy, que centra su atención en el impacto social de las

políticas y los resultados macroeconómicos. Al parecer, un medio como el nuestro, caracterizado por la alta concentración de la riqueza y la desigual distribución del ingreso, es poco receptivo a los resultados que arrojan estudios como el que aquí se presenta.

Para la Contraloría es inaceptable que altos funcionarios del gobierno descalifiquen como “reciclado” o de “eso ya se dijo” este nuevo estudio de la Universidad Nacional. Sería interesante que se nos explicara por qué el tema de la equidad no se puede analizar con la misma frecuencia con la que las autoridades económicas analizan temas de crecimiento, inflación, tasa de cambio y tasa de interés. ¿Por qué se descalifica el tema de la equidad, cuando el mismo debería hacer parte “de los intereses superiores de la patria”, como lo demanda la Constitución Política?

A pesar del escozor que el tema de la equidad cause en algunos funcionarios del gobierno, la Contraloría seguirá cumpliendo su deber constitucional de ejercer un control de gestión y resultados fundado en la equidad.

Con el presente informe se completan tres documentos que esta administración produjo con el CID sobre macroeconomía y bien-estar. Nuestro propósito ha sido el de evaluar de manera sistemática el impacto social de las decisiones económicas y que la academia participe en su examen.

En relación con la investigación adelantada por la Universidad Nacional, quisiera llamar la atención sobre la relevancia de sus conclusiones. La primera es que “la inequidad nacional está lejos de resolverse y la pobreza no se reducirá sustancialmente mientras el crecimiento económico no se acompañe de medidas efectivas de redistribución del ingreso”.

Esta afirmación se sustenta en la concentración de los medios de producción. A abril de 2005, de 82 millones de hectáreas en el sector rural, 44 millones (53,5%) pertenecen a solamente 2.428 propietarios (0,06%). De aquí se colige que el primer y principal activo de producción con el que cuenta un país para su desarrollo, como es la tierra, está subutilizado y altamente concentrado.

Las revoluciones burguesas de hace siglos, en Europa Occidental, en contra del feudalismo explican, precisamente, su industrialización a partir de la democratización en el uso de los recursos productivos. La enorme concentración de la propiedad agraria en Colombia muestra, por el contrario, que cerca del 70% –aceptando las cifras del gobierno– de la población rural sobrevive con un dólar diario, es decir, se encuentra en la absoluta pobreza. Así mismo, casi el 30% de la población rural se clasifica bajo la línea de indigencia.

Es difícil para una mente racional entender por qué es un éxito reducir la pobreza total del 52,5% en 1991, al 49,2% en 2005, cuando la pobreza rural se ha incrementado del 65,8%, al 68,2%, en el mismo período. ¿Será que en el discurso de quienes reclaman este éxito la población pobre y rural es una “víctima colateral” del progreso económico, como lo menciona el sociólogo polaco Zigmung Bauman?

Si así fuese, surge entonces la pregunta: ¿en dónde está el progreso económico y quién se apropia de él? El estudio del CID nos ofrece una respuesta, cuando afirma que “el crecimiento es insuficiente, concentrado e insostenible”. Es decir, que, *per se*, es poco o nada cuando se planea para unos pocos. Y, así, la retórica social no es más que eso: retórica.

Al momento de los balances, seguramente aparecerán responsables impersonales o justificaciones técnicas: factores exógenos de la economía, falta de productividad, altos impuestos a las empresas, que no permiten generar mayor empleo, caída de los términos de intercambio, baja demanda y muchos factores más.

Frente a ello, Guy Sorman, en su libro sobre la nueva riqueza de las naciones, concluye que nuestros pueblos no son víctimas de las condiciones naturales, o del “imperialismo”, sino de políticas desacertadas. Las fórmulas o las ideas que reciben aportan escasas salidas a la pobreza masiva. Por el contrario, propone soluciones como la de la “revolución verde”, que ha vencido al hambre en la India; la reforma agraria en Taiwán o la conquista del mercado mundial por los coreanos, que demuestran cómo un pueblo subdesarrollado puede crear riqueza en pocos años.

No menos importante ha sido el papel jugado por las reformas agrarias en Asia, por ejemplo en China y Taiwán. Estos países han sido ejemplos de que la distribución de activos es motor de un crecimiento sostenido, al garantizar una distribución del ingreso más equitativa. Para no ir muy lejos, los chilenos vieron la necesidad de una reforma agraria para su progreso colectivo.

En Colombia, en donde un alto porcentaje de las propiedades rurales está en manos de paramilitares y narcotraficantes, obtenido mediante una violenta y masiva contrarreforma agraria, mi pregunta es si el Estado es capaz de devolverles esas tierras a sus legítimos propietarios y contribuir a volver a hacerlas productivas. Hablar de crecimiento, macroeconomía y equidad no es posible si ello no se resuelve.

El estudio de la Universidad Nacional también llama la atención sobre la concentración de la propiedad accionaria. Solamente el 0,8% de las 14 mil sociedades anónimas participa en el mercado accionario y apenas 18 son

catalogadas de alta bursatilidad. El estudio concluye lo estrecho y poco democrático del mercado accionario. A esto quisiera agregar las múltiples exenciones tributarias al amparo de la enajenación de acciones, bajo el objetivo de fomentar el mercado de capitales.

Así mismo, el elevado déficit del gobierno nacional absorbe buena parte del ahorro para su financiación, mediante la captación obligatoria de la liquidez que anualmente generan los fondos de pensiones. De ese modo, se impide profundizar el mercado de capitales para financiar proyectos a largo plazo del sector real con creación permanente de empleo.

Comparto la conclusión del estudio sobre la baja sostenibilidad del actual crecimiento económico, no solo por el cambio de tendencia de las circunstancias que lo promovieron en la fase ascendente del ciclo, sino por el difícil panorama futuro de la balanza de pagos. El crecimiento económico de los últimos tres años ha sido una sorpresa para el mismo gobierno. No esperaba la casi duplicación del precio internacional del petróleo, como tampoco la elevada demanda externa de los principales socios comerciales, que llevó a que las exportaciones crecieran en promedio en 7%, cuando tenía previsto sólo el 3%. Más aún, la revaluación no estaba en sus cuentas, lo que ocasionó que las importaciones crecieran el 15,6% anual.

El desequilibrio de la cuenta corriente, que la revaluación pudo atizar, se neutralizó, como ya mencioné, por la reactivación económica de los socios comerciales y por el incremento externo de los precios de los *commodities* –como el petróleo, el carbón y el café–, lo que tiene muy poco que ver con las políticas adoptadas por el gobierno.

Amigas y amigos asistentes a este seminario:

Déjenme decirles que comparto muchas de las conclusiones del estudio del CID que muestran los problemas de inequidad y exclusión, sobre los cuales hemos insistido en la Contraloría en los últimos cuatro años. Así mismo, las relacionadas con los obstáculos que ello representa para un crecimiento económico democrático. Pero, también, me distancio de varias provenientes de sus análisis coyunturales.

En estos aspectos, el estudio del CID es casuístico e impreciso y le falta más trabajo y mayor rigor. Es una lástima que ello sea así. Mis observaciones se refieren al tratamiento descuidado, y poco sustentado, en temas referidos a la deuda, la política monetaria y los temas fiscales.

A mi juicio, uno de sus problemas está precisamente en no explicar ni sustentar uno de los temas básicos que persigue: “En determinadas condiciones, cuando se considere que la política fiscal debe ser expansiva, la autoridad monetaria puede aceptar que la inflación suba”.

Probablemente, sería aceptable esta visión cuando el punto de partida es un verdadero equilibrio fiscal de las finanzas públicas y el gobierno pueda actuar de manera contracíclica. Pero, lamentablemente, no es nuestro caso. Si bien el gobierno pregona el logro de un equilibrio fiscal al finalizar 2005, ¿cómo se puede explicar que el saldo de los TES se haya incrementado en 20 billones de pesos en 2005, es decir, 2,5 veces más de lo que se incrementó en 2004? ¿Eso, acaso, no es lo que interesa desde el punto de vista macroeconómico y del ahorro de la economía?

Me pregunto: ¿con el elevado déficit del gobierno, del 5,3% del PIB en 2005, es factible pensar en más keynesianismo? Antes de que reflexionen sobre la respuesta a esta pregunta, es pertinente precisar que la combinación de las inflexibilidades del presupuesto nacional con las decisiones discrecionales del ejecutivo para financiar su programa bandera, explica la composición actual del gasto público, que no precisamente redundaba en la eficiencia del multiplicador keynesiano sobre el crecimiento económico. Si a esto se le adiciona el “*tax expenditure*”, que se hizo explosivo en las cuatro reformas tributarias, entonces, ¿no se reafirma el esquema poco ortodoxo del manejo fiscal?

El estudio del CID se elaboró con total independencia y con la mayor solvencia académica, para beneficio del control político que le corresponde al Congreso; del control social, que le compete a los ciudadanos y sus organizaciones, y del control fiscal del que es responsable a nivel nacional la Contraloría General de la República.

Por ello, e independientemente de mis observaciones, les manifiesto al CID y al equipo director e investigador del trabajo que nos convoca, los agradecimientos de la Contraloría por su contribución a un debate serio y riguroso sobre el estado actual y las perspectivas futuras de nuestra economía, nuestra sociedad y nuestra política pública.

La utilidad del estudio del CID
UN EXAMEN DE LO QUE VENDRÁ

Cecilia López Montaña

Economista, senadora de la República

El estudio presentado por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), de la Universidad Nacional es, además de serio, muy oportuno. Y termina siendo oportuno porque el país no ha hecho algo fundamental: el balance del período de Gobierno 2002-2006 del presidente Uribe, ahora que está en marcha su segundo mandato y cuando resulta pertinente hacer una revisión clara de lo que debe continuar y lo que hay que cambiar. De ahí que el valor del estudio sea inmenso, por sus cifras, sí, pero, sobre todo, por la oportunidad.

Quisiera señalar algunos de los temas que vale la pena profundizar de este estudio, para completar su visión crítica de lo que ha sido el Gobierno. Lo primero que sorprende es la actitud del Gobierno Nacional frente a este informe, varios de cuyos funcionarios han usado un tono descalificador y una actitud negativa frente al mismo.

UNA RUPTURA CON LO PARROQUIAL

El estudio del CID es una radiografía muy sustentada, un análisis muy documentado y consistente de todo el período de Gobierno. Por eso difiero de quienes consideran que esta investigación es coyuntural en el sentido en que se hace en Colombia la coyuntura, por trimestre o por mes. Aquí se analiza un período de cuatro años y esto, dada la tendencia a mirar solamente en muy corto plazo, le da una visión mucho más histórica, así sean solamente cuatro años. Ese es su primer elemento sustancial.

El segundo es que sitúa a Colombia en el contexto internacional. Hay dos características muy negativas del debate económico interno: la primera es la obsesión por la coyuntura, o sea, mirar el *subeybaja*, como decíamos cuando éramos estudiantes, que es ver si subieron o si bajaron las cifras, sin observarlas en un contexto más amplio. El otro rasgo de nuestros debates es que se hacen con una visión muy parroquial: nunca nos ubicamos claramente en el contexto latinoamericano, ni en el contexto mundial. Este estudio sí lo hace y eso tiene un valor especial.

ELEMENTOS PARA RETOMAR

La conclusión del CID es contundente: el crecimiento económico del país fue insuficiente, concentrado e insostenible, lo cual resume de manera excelente lo sucedido en los cuatro años examinados.

¿Por qué es un crecimiento insuficiente? Porque se desaprovechó la oportunidad para lograr mejores resultados y los que hubo fueron mediocres. Colombia se ha engolosinado con las cifras recientes porque venía de sufrir la aguda crisis de finales de los 90, cuando hubo un crecimiento negativo de la economía, y por eso, las cifras de ahora parecen maravillosas a algunos sectores. Pero estos no se han dado cuenta que África está creciendo más que América Latina y que América Latina crece más que Colombia. Eso no lo advierte una parte de la dirigencia y es importante resaltarlo: lo que se está dando aquí en materia de crecimiento no es suficiente para responder a las profundas transformaciones que hay que hacer y además de eso, el Presidente dejó pasar las oportunidades que Colombia tuvo para avanzar más en estos cuatro años.

Así mismo, no pareciera posible que se repitan los factores que se dieron en el cuatrienio anterior y que permitieron ese insuficiente crecimiento de la economía. El diagnóstico que debemos hacer ahora del país es muy distinto del de hace cuatro años. Podemos tener uno o dos años más de crecimiento positivo, pero vamos a entrar en un ciclo de recesión o, por lo menos, de menor crecimiento. A ese ciclo bueno que el país no aprovechó le sigue uno malo --del que ya hay algunos síntomas-- para el que no nos estamos preparando.

La conclusión más dramática es que se concentraron los beneficios de un período de crecimiento positivo, pero desaprovechado. Es decir, tampoco ese buen momento se utilizó para empezar a hacer algo frente al drama real de este país: la concentración de los ingresos. Al contrario, se reforzó. Y ahí las cifras son contundentes, como lo muestra el hecho de que las ganancias

crecieron más que los salarios, 400% *versus* 5%, en tanto que el sector financiero se concentró y quedó en manos de 3 ó 4 o grupos. La distribución de la tierra empeoró, nos acostumbramos a convivir con la contrarreforma agraria y los impuestos son cada vez más regresivos. Colombia evade este tema de la concentración y cree que lo puede solucionar con esa visión parroquial que tiene el Gobierno de que la equidad es un problema que se resuelve con limosna para los pobres, esto es, asimilar la equidad con el asistencialismo. Este estudio demuestra que el tema fundamental del país no es eso, sino la concentración.

Hay más elementos para palpar la concentración. El pago de los servicios públicos es más inequitativo: pagan proporcionalmente más los pobres que los ricos; el empleo ha crecido, sí, pero el subempleo y la precarización del empleo son mayores, y el Gini es solamente inferior al del Brasil, cifra de la que nos deberíamos avergonzar.

La estrategia social se basó en el principio de la pobreza simplemente, de manera subsidiada, con un componente de clientelismo que le ha funcionado al presidente: entre más subsidios, más votos. Pero eso no resuelve el problema y la desigualdad no ha sido una preocupación.

PREGUNTAS QUE SE EVITAN

El Gobierno, con su visión particular de lo coyuntural, dijo que los datos del estudio del CID son trasnochados. ¿Datos trasnochados los que surgen de un análisis de cuatro años?! Parece que es una manera muy primitiva de descalificar un estudio así. Y esto obedece, repito, a la obsesión por la coyuntura.

Tal vez se entendería la descalificación del estudio si el período del Gobierno se estuviera terminando y hubiera empezado una administración distinta. Al mirarse de la manera usual, la coyuntura puede resultar positiva, pero es distinto si se mira en un contexto más amplio. Porque lo grave es que este Gobierno continúa y al continuar y desprestigiar un análisis que muestra dónde están las fallas, se impide que haya virajes en la política pública, que son indispensables para el país.

Aquí hay preguntas que no se hacen precisamente porque el Gobierno sigue. ¿Qué genera más desarrollo: concentrar o redistribuir? En la visión del Ministro de Hacienda y del Presidente y en su obsesión por darle al sector privado todos los beneficios posibles y quitarle todas las barreras posibles, creen que es mejor desarrollar y luego redistribuir. Eso ya está revaluado. Ya

sabemos por las diferentes experiencias en el mundo y como lo demuestran los análisis, que hay un punto en el que la concentración del ingreso se vuelve un freno para crecer. La inestabilidad social y la presión por soluciones que calmen el malestar de la sociedad, impiden que esos recursos vayan a actividades más productivas. Entonces, esa pregunta no se ha hecho. Y la respuesta para muchos es que es mejor redistribuir en la medida en que se va creciendo. Pero al no haberse hecho un corte de cuentas, el Gobierno cree que crecer para luego distribuir sigue siendo algo aceptado para el país y que así debe continuar. El estudio del CID demuestra que esto no es así.

Por supuesto, el desarrollo implica mucho más que crecimiento; significa mejorar la calidad de vida de la gente, su inserción. En este contexto me refiero a ambos, pero incluso, con el solo crecimiento, la política consiste en primero crecer y luego distribuir. Aun con un concepto muy reducido de desarrollo, ellos están enfocados en que se crece y después se ve qué pasa y que eso no afecta la dinámica de crecimiento.

La primera pregunta es esa. ¿Por qué no resolvemos ese debate? La respuesta puede estar en que a este Gobierno no le gusta debatir. Si lo aceptara, el país podría tomar la decisión de definir qué prefiere primero, si crecer o distribuir, o si quiere las dos. Pero no lo hace. El Gobierno toma el camino que considera correcto y cree que por tener respaldo en los votos, puede hacer lo que le parezca. Esa es la diferencia entre una democracia con visos de autoritarismo y una democracia participativa, que es la que no tenemos.

La otra pregunta que no se hace es por qué razón el empleo no fue nunca una prioridad. Si de 20,5 millones de personas que forman la fuerza de trabajo, 12 millones son trabajadores independientes, que están subsistiendo, ¿por qué el empleo no fue nunca una prioridad? En el mundo académico es evidente que hoy la tasa de desempleo no es la medida adecuada de lo que está pasando en el mercado laboral, porque la gente desesperada trabaja por cualquier cosa. El problema es el subempleo, la precarización del trabajo. ¿Por qué, entonces, contentarse con estas cifras? Son cuestiones que no se formulan.

La tercera pregunta es cómo hace el Gobierno para sustentar que basta con crecer y dar subsidios ¿En qué se basa para que esta sea su estrategia frente a los problemas de desigualdad?

El estudio inspira estas y otras preguntas sustantivas. Si el deseo realmente fuera, más allá de mantenerse en el poder, hacer cambios de fondo, el Gobierno se las plantearía. Pero no hacerlo indica que no va a haber un viraje real en las políticas públicas. Esa es una gran preocupación: no lo

habrá en las políticas económicas, ni en las sociales, ni en la ambiental, ni en ninguna otra. Lo más grave es que se mantendrá el modelo pro-rico del presidente Uribe. Ese es uno de los grandes costos de la reelección, que lo estamos viviendo en carne propia. Por todo esto se desprecia un estudio de esta naturaleza.

LO PRODUCTIVO, CON LO SOCIAL

Con respecto a lo anterior, el estudio da elementos para demostrar que lo medular va más allá del tema *pobreza*. Esto lo tratará de remediar la Administración, siempre, dando limosnas, haciendo clientelismo para capturar votos, pero sin cambiar la situación de la gente, ni poner el foco de atención en el tema sustantivo de la desigualdad. Equiparar equidad con asistencialismo, sin afectar el bolsillo de los ricos, algo que hace parte de la filosofía oficial, es una manera de manejar el Estado, que se puede cuestionar con los datos que este estudio presenta.

No podemos seguir con que los sectores de altos ingresos son ganadores y los pobres reciben igual. El acceso a los activos, planteado por el estudio del CID y otros estudios, es la forma de garantizar que la sociedad comience a moverse en condiciones de igualdad. Pero este asunto no preocupa ni al Gobierno ni a los economistas que lo apoyan. Todo el mundo se está contentando con la reducción la pobreza. Inclusive, Naciones Unidas.

Un asunto adicional que debe analizarse con juicio y con sentido crítico es el de las metas del milenio. Allí el tema de la concentración no importa; todo se enfoca en la pobreza. En parte, porque, como se dijo antes, dar limosna a los pobres no cambia la estructura de poder en una sociedad. Y lo mejor: da votos, porque, de alguna manera, algo llega a los pobres.

En varias conferencias de la Fundación Agenda Colombia, de la que fui parte hasta antes de entrar al Senado, propuse la relación entre la producción actual y la incapacidad de generar empleo digno, que es otro asunto que nada interesa a la actual administración del país. Los expertos chilenos dijeron muy claramente en un seminario organizado por la Fundación que la única manera en que su país podía abordar el problema de la concentración --allá también dramático-- era haciendo una transformación productiva. Es decir, buscando nuevos sectores generadores de empleo y de ingresos. Mi propuesta va en ese sentido, en torno a la transformación productiva y la transformación social.

El debate actual en economía muestra que hay un modelo dual en el mundo: por un lado, están los países generadores de renta de productos primarios y

los generadores de renta por transformación productiva, que producen lo que los ricos demandan. Colombia se ubica entre los primeros, esto es, los que generan renta de los productos primarios. Entonces, nosotros, además de que dependemos de los productos primarios, somos incapaces de ser autónomos en la generación de nuestra demanda, que viene impuesta por países como India y China.

Colombia necesita una transformación productiva. Lo último que se hizo en ese sentido fue la industria de las flores, hace 30 años. Lo demás son cosas marginales. Hoy nuestro país no tiene una nueva agenda productiva. Si realmente se hubiera hecho un balance del gobierno, habría surgido el tema de la transformación productiva como un asunto sustantivo: nuevos sectores con conocimiento, nuevas relaciones con el sector empresarial, una política productiva explícita y dos estrategias: exportar, pero también fortalecer la producción interna. Todo esto sería parte de un debate si aceptáramos que lo que se hizo durante los cuatro años no fue suficiente.

Una propuesta que he venido planteando para tratar de interesar a los sectores clave del país es desarrollar, junto con la transformación productiva, una transformación social que permita acceder a activos y a empleo. Se basa en que atravesemos la política macroeconómica, la política productiva y la política social con objetivos de distribución y acceso a activos.

¿Y EL BIEN-ESTAR?

Entre la política económica y el bienestar de los más pobres faltan todos los vínculos. Hay todavía una separación muy grande entre ellos, que hay que retomar. Hoy es claro que la política económica determina quienes se benefician y quiénes no.

Mi conclusión, tomando como base este análisis que hizo el CID, es que el 2019 es prueba evidente de que se pretende seguir con más de lo mismo y eso es muy grave para el país.

UNA NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

César González Muñoz

Consultor independiente y ex director de Asobancaria

Este documento del CID es el tercero que trata la relación entre pobreza y macroeconomía, entre crecimiento y macroeconomía. Sus propuestas son: el crecimiento es insuficiente, inequitativo e insostenible. Comparto los tres calificativos.

Las políticas públicas de esta administración produjeron un aumento de la desigualdad. Estoy totalmente de acuerdo en que el crecimiento es insuficiente. Es cierto, también, que el crecimiento económico reciente ha sido inequitativo y altamente concentrador. Los frutos del crecimiento no han llegado a grandes sectores sociales. Ello ha profundizado las diferencias de ingreso y riqueza. El crecimiento es insostenible por las razones expuestas en el documento. El futuro de la economía colombiana es especialmente incierto. Tenemos, además, un enorme problema fiscal cuya solución no parece estar aún en las cartas.

Pero esa no es la discusión que deseo esbozar ahora. Es más bien sobre el vínculo mismo entre macroeconomía y pobreza. Claro que hay una relación permanente entre una y otra. En el documento, se entiende por macroeconomía el comportamiento de las variables y los precios macroeconómicos, así como el uso que se da a los instrumentos de la política macroeconómica, todo ello en el corto plazo.

Estimo que aquí hay un problema conceptual que exige solución. Conceptualmente, la relación entre macroeconomía (así entendida) y pobreza es muy débil. No es razonable ni factible pretender explicar el problema de la pobreza en términos de la coyuntura macroeconómica.

Es por ello que los investigadores del CID son víctimas de una suerte de desespero y se escapan hacia una explicación de la pobreza en términos

de la estructura institucional y política de la nación. En el documento, se aprecia la preocupación de los autores por salir de la coyuntura e irse a la estructura. Reiteran que la desigualdad es lo que explica la pobreza. Y allí tienen razón, y mucha: la inequidad, la desigualdad, la injusticia social son los agentes reproductores de la pobreza. Pero esas cuestiones no pueden abordarse exclusivamente desde el análisis económico. Los economistas tenemos algunas posibilidades de discurrir un poco sobre las causas de la pobreza, pero nuestra disciplina es claramente insuficiente para explicarlas.

En realidad, una mala política macroeconómica puede causar un desastre social y borrar de un plumazo cualquier progreso alcanzado en materia de igualdad. Pero eso no significa que la política macroeconómica, por 'buena' que sea, vaya a resolver *per se* el problema de la pobreza.

Se necesita conocer la historia y ser juicioso en el análisis institucional. No basta el análisis económico. Por eso, como decía Jesús Antonio Bejarano, hay que hibridar. Los científicos sociales deben dar cuenta de la realidad social con una variedad de instrumentos, incluidos los del análisis económico. Y es necesario conocer las experiencias de otros países que han podido liberarse de la pobreza extrema en dos o tres décadas.

Son bienvenidos estos análisis independientes. Espero que la Contraloría General de la República mantenga en el futuro esta actitud; pero en mi sentir, es necesario que el CID y la Contraloría acuerden algunos cambios en los términos de referencia de estos estudios periódicos sobre la relación entre macroeconomía y pobreza, entre macroeconomía y bien-estar. Si la Contraloría debe evaluar la gestión fiscal y el deber primordial del Estado es propiciar el bien-estar, a la valoración macroeconómica es indispensable añadirle la valoración institucional y política.

Se habla mucho del diagnóstico, del país tan pobre, tan desigual... ¿Pero cuáles son entonces las soluciones? Los economistas neoliberales alcanzan a decir que la racionalidad del mercado y un rápido crecimiento económico han de ser la solución eficaz al problema de la pobreza y la desigualdad.

¿Y qué se necesita para ello? Su respuesta es: se necesita seguridad jurídica, se necesita un sistema de justicia que garantice los contratos, se necesita libertad empresarial y un funcionamiento irrestricto de los mercados; los neoliberales también se escapan hacia lo institucional: contratos, transparencia, libertad, seguridad...

La pobreza no es solamente un problema de gerencia o de gestión macroeconómica. Es un asunto de poder. Yo, francamente, como ciudadano, no le

puedo pedir más al presidente Uribe. De él y de su gobierno ya conocemos sus visiones y sus políticas, con las que se está construyendo un proyecto nacional inconveniente para la justicia social. Para que haya otras visiones, y otras políticas, deberá haber otras fuerzas políticas en el poder.

Mi propia visión, la visión social democrática, es que para levantar el edificio de la lucha contra la pobreza, es indispensable que la nuestra sea una sociedad liberal moderna. Una sociedad en la que se respeten los derechos individuales, en la que predominen las libertades individuales, por sobre cualquier restricción de carácter político e institucional. Pero el ejercicio de las libertades individuales implica que todos tengamos la dotación requerida para ejercerlas. En otras palabras, para ser ciudadano no basta solamente con tener una cédula o un carné del Sisbén. Se necesita tener la dotación material y la estructura institucional que permitan que la gente ejerza la ciudadanía. Esa sí es, para mí, la clave del combate exitoso contra la pobreza.

Según esta visión, una nación mejora su bien-estar colectivo solo en la medida en que aumente el bienestar de los sectores más desamparados, más carentes, lo que quiere decir que la sociedad aumenta su bienestar sólo en la medida en que disminuya la desigualdad. Es una visión alejada de la confianza neoliberal en el supuesto efecto-cascada del crecimiento económico acelerado.

En este sentido, la Constitución colombiana puede ser perfectamente la bitácora. Ella nos puede conducir a una sociedad liberal moderna. Ahí estamos, de ahí podemos partir, pero necesitamos que las fuerzas políticas amigas de la democracia social le den contenido concreto.

La salida de la pobreza también implica la existencia de una economía de mercado adecuadamente regulada por un Estado fuerte, cuya acción se oriente explícita y continuamente al combate a la desigualdad social.

De otro lado, es importante reconocer qué le impide a la sociedad colombiana aproximarse a una sociedad liberal moderna. Sólo menciono aquí dos factores: el narcotráfico y la concentración de la propiedad.

La sociedad colombiana tiene un desafío mayúsculo con el narcotráfico. El impacto del narcotráfico es tal, que su influencia impide cualquier noción de una sociedad liberal moderna en Colombia. En nuestro medio, el análisis económico del narcotráfico es marginal. No obstante, es imposible entender el comportamiento de la economía colombiana contemporánea, sin comprender el comportamiento de la economía ilícita. Eso también debe ser parte de la agenda de investigación sobre la pobreza. Una sociedad,

abrumada como esta, por un agente criminal como el narcotráfico, no puede ser ni dar origen a una sociedad liberal.

Sin duda, la pésima distribución de la propiedad de los activos productivos es un factor determinante del tamaño y de la persistencia de la pobreza. Como bien se sabe, el narcotráfico y el paramilitarismo han sido factores muy importantes de la continua concentración de la riqueza en Colombia en los últimos lustros. Al tremendo desafío de romper el vínculo entre la sociedad y el narcotráfico debemos añadir el desafío de establecer un régimen tributario que garantice una mejor distribución de la riqueza.

Pero, en fin, este es un asunto de poder que sólo se tramita en la calle o en el piso del Congreso de la República.

Quiero finalmente resaltar mi convencimiento de que la economía es una profesión subordinada a otras profesiones y disciplinas. Los economistas hemos invadido demasiados espacios del análisis social. Los más extremistas profesantes de la ortodoxia creen que basta con el pensamiento económico, el análisis marginal y los instrumentos del análisis formal para resolver los problemas de los mercados y del bienestar y que por esa vía salimos de la pobreza. Un economista americano dijo hace algunos años que la economía es la gramática de las ciencias sociales. Basta con entender el análisis marginal y todo puede resolver el problema del mercado.

Necesitamos un estudio juicioso de la historia, *hibridar*, ser modestos, no pretender resolver esos problemas con una especie de conjuro mágico. Aceptar las limitaciones del análisis macroeconómico y abordar nuevas agendas en la investigación, pues el combate a la pobreza es de largo plazo, continuo y capaz de rebasar coyunturas. Podemos evaluar la política económica en cada periodo específico, pero se debe admitir que la calidad de la política económica resulta de los arreglos institucionales, resulta del trámite del poder, resulta de la influencia de las ideas y doctrinas que se disputan el predominio cultural.

DISCREPANCIAS, PUNTO A PUNTO

Juan José Echavarría Soto¹

Codirector del Banco de la República

INTRODUCCIÓN

Fue una excelente idea de los doctores Antonio Hernández y Luis Bernardo Flórez solicitar desde la Contraloría General de la República una evaluación periódica sobre macroeconomía y bienestar al CID de la Universidad Nacional. Ojalá se continúe apoyando este esfuerzo en un área donde poco hacen otros centros de investigación. También es conveniente contar con este foro anual, lugar de reunión de un conjunto de analistas de diferentes vertientes ideológicas, en el que se discuten propuestas alternativas de política tendientes a disminuir la inestabilidad macroeconómica, a promover el crecimiento y a eliminar la pobreza absoluta en Colombia.

Como menciona el *Informe* preparado este año por el CID, el país se comprometió desde el año 2000 con Naciones Unidas a trabajar por los “objetivos del desarrollo del milenio (ODM)”: reducción de la pobreza extrema, el hambre y la desnutrición; mejoras en salud infantil y educación básica, entre otros. El tema de la pobreza ha ganado importancia en la agenda de todos los organismos internacionales. En Colombia, la *Misión de pobreza*, creada por la administración Uribe, recién presentó un conjunto de recomendaciones cuya implementación debería evaluarse periódicamente.

Discrepo de las conclusiones centrales del estudio y quisiera abordar dos de sus temas centrales. En primer lugar, y a pesar de que la mejor distribución del ingreso puede ser un objetivo deseable, no es correcto (ni conveniente)

1 Las opiniones expresadas en el artículo son responsabilidad exclusiva de su autor y no comprometen al Banco de la República, ni a su Junta Directiva.

plantear que su ausencia impide crecer en forma sostenible y reducir la pobreza². En segundo lugar, el estudio tiende a sugerir que las autoridades monetarias no deberían preocuparse excesivamente por reducir la inflación, pues ésta beneficia a los pobres.

De otra parte, resulta paradójico que en un informe realizado por la Universidad Nacional, relacionado con distribución del ingreso, no se hable del elemento que en mayor medida contribuyó a su deterioro en la pasada década del 90: la falta de una mayor oferta de educación de alta calidad. Y que en un estudio relacionado con pobreza absoluta no se hable del tamaño y la calidad del gasto estatal, ni de la relación entre el desempleo, las rigideces en el mercado laboral y la pobreza.

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, CRECIMIENTO Y POBREZA

El estudio sugiere que mientras persista la mala distribución del ingreso el crecimiento económico del país será bajo y la reducción de la pobreza absoluta un objetivo inalcanzable. Ello no sólo es erróneo, a la luz de un sinnúmero de trabajos empíricos recientes, sino que lleva a una concepción paralizante en materia de reducción de pobreza. Obtener una mejor distribución del ingreso es un objetivo deseable *per se* (todos queremos una sociedad más equitativa) pero no debemos condicionar la lucha contra la pobreza, o el crecimiento, a lo que suceda en materia de distribución.

El mundo ha presenciado enormes logros en la reducción de la pobreza absoluta: en 1820, el 84% de la población mundial vivía con menos de 1 dólar por día (a precios de paridad de 1985); en 1910 el 66%; en 1970 el 36%, y en 1992 el 24% (Wolf 2004, 85)³. Esos cambios se debieron, fundamentalmente, al crecimiento económico. El estudio reciente elaborado por el Banco Mundial (World Bank 2006, 85) encuentra una clara asociación estadística entre reducción de la pobreza y crecimiento.

2 Algunos economistas plantean, sin embargo, que los argumentos en favor de la reducción de la pobreza son mucho más fuertes que aquellos que propenden por la mejor distribución del ingreso. Para la revista *The Economist* (junio 17-23, editorial) no puede considerarse moralmente erróneo un sistema en el que la distribución del ingreso es desigual cuando: a) la riqueza de la sociedad crece en el tiempo; b) existe una red de protección para los pobres; c) toda persona tiene una alta probabilidad de escalar en el sistema, independientemente de su clase social, color, credo o sexo.

3 El mismo autor muestra que el número absoluto de pobres creció década tras década entre 1820 y 1950 y que se ha mantenido relativamente estable desde ese entonces.

Los indicadores de pobreza muestran una reducción sustancial en China e India, pero también en la mayoría de regiones del planeta. La excepción la constituyen Europa Central, donde la pobreza se elevó entre 1981 y 2001 (desde porcentajes iniciales muy bajos) y América Latina, donde se mantuvo estable en ese mismo período (también con índices relativamente bajos frente a China, por ejemplo). De todas formas, existen reducciones importantes de pobreza extrema en algunos países de la región, como Jamaica, Nicaragua, El Salvador y Chile (World Bank 2006).

De otra parte, existe un relativo consenso en la profesión sobre las variables que afectan positivamente el crecimiento económico: las estructurales y las que podríamos denominar variables de estabilización. En las estructurales estarían los gastos en educación y salud, la infraestructura, la apertura comercial y el desarrollo del sector financiero, con un efecto negativo para el mayor gasto público. En el segundo grupo estarían la estabilidad macroeconómica, la ausencia de desbalances externos y un relativo orden financiero (World Bank 2006b, tabla 5.1).

¿Qué decir, entonces, del impacto de la ‘demanda efectiva’? La demanda efectiva continúa jugando un papel importante en los análisis del ciclo y de la política monetaria, por ser rígidos los precios en el corto (y mediano) plazo, pero no desempeña papel alguno en el crecimiento de largo plazo, cuando los precios son flexibles. De hecho, es sintomático que el gasto público desempeñe un papel negativo en el crecimiento y que no se considere la diferencia entre las exportaciones y las importaciones, sino su suma (la llamada apertura comercial).

Poco tiene que ver la distribución del ingreso con el crecimiento o con la reducción de la pobreza absoluta⁴. Para comenzar, en los dos últimos siglos ha empeorado la distribución del ingreso entre los ciudadanos del mundo y entre países⁵ y se ha mantenido relativamente inalterada la distribución del ingreso al interior de cada país (World Bank 2006a, 7). Podría incluso existir una tendencia reciente a la concentración: la participación en el ingreso del

4 Excepto, quizá, en un sentido “contable”. El trabajo del Banco Mundial para América Latina (World Bank, 2006b, 61) muestra, por ejemplo, que la reducción de la pobreza depende formalmente de los cambios en el ingreso medio y en los cambios en la distribución del ingreso. Cambios hacia la igualdad reducen la pobreza absoluta para un mismo nivel de ingreso promedio.

5 Debido principalmente a la creciente disparidad del ingreso *per cápita* entre países. El lugar de nacimiento constituye hoy el principal determinante del ingreso *per cápita* de un ciudadano.

0,1% más rico de la población, que había decrecido en el pasado, ha crecido dramáticamente desde 1980 en Estados Unidos, ha crecido en Inglaterra y ha dejado de decrecer en Francia. Buena parte de estas tendencias parecen estar asociadas con nuevas 'tecnologías' como la internet en un escenario globalizado, que hace que unas pocas 'super-estrellas' reciban el ingreso que antes recibían muchos más ciudadanos⁶.

De otra parte, y relacionado con lo anterior, la correlación entre distribución del ingreso y crecimiento económico ha resultado cercana a cero.⁷ Intuitivamente, es amplio el conjunto de factores 'distributivos' que inciden en forma positiva y negativa en el crecimiento. Los viejos trabajos de Kuznetz y de Lewis enfatizaban en la necesidad de una mala distribución del ingreso para ahorrar, crecer y distribuir (más tarde), mientras que algunos trabajos recientes (e. g. Alesina & Rodrik 1994) consideran que en una sociedad más justa es más fácil adoptar políticas favorables al crecimiento.

Tanto este último trabajo como el del Banco Mundial (World Bank 2006a) encuentran una clara asociación entre la mala *distribución de la tierra* y el bajo crecimiento económico, quizá como resultado de la mayor violencia asociada a la mala distribución de este activo (Levitt & Rubio 2000). La relación entre la distribución de la tierra y la falta de crecimiento es un tema que el informe del CID trata en forma adecuada y que comparto.

El coeficiente Gini se ha mantenido relativamente constante en los países desarrollados, gracias en buena parte a la labor distributiva del estado. El documento del Banco Mundial dirigido por Guillermo Perry (World Bank 2006b) muestra que la distribución del ingreso en Suecia y en América Latina es relativamente similar antes de impuestos y gasto público, pero la distribución del ingreso en Suecia es mucho mejor una vez se incluye el efecto de ambas variables. Los impuestos y el gasto han tenido un impacto redistributivo significativo en los países nórdicos, más no en América Latina o en Colombia. Peor aún, el efecto neto de impuestos y gastos parece ser concentrador en Colombia (Vélez 1995).

EL DIAGNÓSTICO DEL CID

El diagnóstico del CID aparece en total contravía con casi todas las afirmaciones anteriores. Sugiere que el crecimiento no es sostenible a menos

6 The Economics of super-stars

7 World Bank (2006a, 85), Barro,1999); Forbes,2000).

que mejore la distribución del ingreso (en términos del *Informe*, no habría demanda efectiva), no se asigna papel alguno a las finanzas públicas en el esfuerzo por reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso y se concede una importancia mínima al crecimiento económico en la reducción de la pobreza absoluta. En mi entender, los argumentos citados conllevan mensajes contraproducentes en materia de aquella política económica que potencialmente puede reducir la pobreza absoluta y elevar el nivel de vida de la población.

El crecimiento económico es sostenible aún con una mala distribución del ingreso, como parece mostrarlo el hecho de que Colombia y Brasil hayan crecido más que ningún otro país de América Latina entre 1950 y 1995 (De Gregorio & Lee 2001) y como se desprende de la discusión empírica planteada en la sección anterior. Colombia podría por tanto crecer a tasas altas en el futuro si se adoptan estrategias ‘correctas’ de crecimiento. Por supuesto, también sería deseable lograr una mejor distribución del ingreso para poder vivir en una sociedad más amable.

Comparto, eso sí, el énfasis dado por el *Informe* al problema agrario en Colombia y su relación con violencia y falta de crecimiento. Mientras el 55,6% de los propietarios disponen del 1,7% del territorio registrado catastralmente, en el otro extremo, 2.428 propietarios públicos y privados poseen 44 millones de hectáreas, equivalentes al 53,5% del territorio. “La alta concentración de la tierra es escandalosa y nada tiene que ver con el ideario liberal de los siglos XVIII y XIX. Desde el punto de vista de la concentración de la tierra, Colombia es una sociedad preliberal”. Más de 655 mil hogares campesinos no tienen acceso a la tierra y siguen esperando la reforma agraria.

El énfasis en la ‘demanda efectiva’ como motor del crecimiento es definitivamente erróneo y mejor haría el estudio en concentrarse en otras variables fundamentales como los montos (y los logros) en materia de educación y salud, o en el crecimiento que brindan el comercio internacional y el TLC.

Colombia pasó de tener un estado ‘pequeño’ en América Latina en los 80, a tener uno grande, más cercano al de un país europeo. ¿Qué pasó con los 14 puntos o más que creció el consumo público (no incluye transferencias) en Colombia en ese período? Es sintomático que en el estudio no aparezca comentario alguno sobre la eficiencia y el monto del gasto estatal.

Al final, solo existen dos caminos para reducir la pobreza absoluta: el crecimiento económico y el gasto público dedicado a la reducción de la pobreza. Se necesita un esfuerzo sostenido y de largo plazo en este último

campo. El mayor gasto público tiene efectos negativos sobre el crecimiento económico (sección anterior), no beneficia en Colombia a los grupos de bajos ingresos (Vélez 1995a), pero ofrece un enorme potencial para la reducción de la pobreza.

En lo que se relaciona con la distribución del ingreso, es paradójico que un estudio realizado en la Universidad Nacional no diga una palabra sobre el impacto distributivo de la educación en Colombia. Según Cárdenas & Bernal (2000), la principal explicación del deterioro en la distribución del ingreso en los 90 tuvo que ver, precisamente, con la falta de oferta del sistema educativo colombiano en tiempos de la apertura económica.

Para terminar, en el estudio apenas se menciona la relación entre las características del mercado laboral colombiano y la pobreza absoluta. Según las estadísticas elaboradas por la *Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad*, tanto la pobreza absoluta como la indigencia se exacerbó entre 1998 y 2002 y la distribución del ingreso se deterioró marcadamente en esos mismos años; la situación mejoró recientemente hasta alcanzar nuevamente los (malos) niveles de comienzos de la década del 90. El citado deterioro se debió al pobre desempeño en materia de crecimiento y a la existencia de uno de los mercados laborales más rígidos de América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo 2004). El ajuste ocurrió mucho más por la vía del desempleo que por la reducción de salarios.

El *Informe* cuestiona la calidad de las cifras oficiales, en una discusión relativamente ideológica e innecesaria. La definición de pobreza absoluta es esencialmente arbitraria, por lo que es importante observar su tendencia para definiciones alternativas. De paso, ¿sabían ustedes que el 59% de la población colombiana es pobre según nuestra definición nacional de *línea de pobreza*, el más alto nivel después de Honduras; pero que el porcentaje es mucho menor (22%) cuando se utiliza la definición internacional de 2 dólares por día? Con esta medida internacional Colombia aparece como un país con índices bajos de pobreza en la región (World Bank 2006b, figura 2.1).

¿MÁS INFLACIÓN PRO-POBRE?

Finalmente, quisiera referirme al tratamiento del *Informe* sobre el papel del Banco de la República en la coyuntura actual y a las apreciaciones generales sobre la política monetaria. Se reconocen las bondades del esquema de *inflación objetivo*, adoptado por el Banco de la República desde 1999, pero se cuestiona continuar reduciendo la inflación de manera consistente con

las metas de largo plazo que ha fijado la *Junta*. Aconseja no asustarse con niveles de inflación mayores que posiblemente benefician a los pobres.

De manera consistente con el enfoque de *inflación objetivo*, el Banco de la República ha adoptado una política claramente expansionista en los últimos años, justificada por la presencia de altos niveles de capacidad subutilizada. La política se ha movido lentamente hacia niveles de tasas de interés más neutrales, en una economía que ya lleva varios años creciendo por encima del 5%. El DANE revisó hacia arriba las tasas de crecimiento del PIB en 2004 y 2005 y los estimativos del Banco sugieren que el ritmo de crecimiento de 2006 estará nuevamente cercano al 5%.

Sin decirlo explícitamente, el *Informe* sugiere que los bajos niveles de inflación benefician en mayor medida a los grupos de altos ingresos. Es una afirmación extraña (¿y un poco irresponsable?). ¿Dónde está la evidencia empírica que sustenta dicha afirmación? La intuición sugiere, más bien, que los altos niveles de inflación afectan más a individuos de bajos ingresos que no han logrado protegerse mediante contratos con cláusulas de indexación. Además, los bajos niveles de inflación son esenciales para el desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo en el país y el mayor crecimiento derivado es un elemento importante en la lucha contra la pobreza absoluta.

No parece sano que el Banco de la República deje subir nuevamente la inflación a tasas cercanas o superiores al 10%, como lo sugiere el *Informe*, y existen formas más inteligentes de acomodar choques de oferta en caso de que éstos se presenten: fijar rangos en lugar de metas puntuales; o trabajar con metas para la ‘inflación núcleo’ (no incorpora los precios de la energía o los alimentos).

Sobre la recomendación final de no luchar por llegar al 3% como meta de largo plazo, la discusión parece enteramente irrelevante. La *Junta* ha fijado niveles de largo plazo que oscilan entre 2% y 4% y la inflación ya se encuentra muy cerca del límite superior del rango.

REFERENCIAS

- Alesina, A. & D. Rodrik. 1994. “Distributive Politics and Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, v.109-2, pp.465-490.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “Se buscan buenos empleos”, *Informe de progreso económico y social*.
- Barro, R. J. 1999. “Inequality, Growth, and Investment”, *NBER Working Paper*, v. 7038.

- Cárdenas, M. & R. Bernal. 2000. "Changes in the Distribution of Income and the New Economic Model in Colombia", (mimeo), Fedesarrollo, Bogotá.
- De Gregorio, J. & J.-W. Lee. 2001. "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects", mimeo, Paper presented for the Global Development Network.
- Forbes, K. J. 2000. "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", *American Economic Review*, v.90-4, pp. 869-888.
- Levitt, S. & M. Rubio. 2000. "Understanding Crime in Colombia and What Can be Done about It", en A. Alesina, *Institutional Reforms in Colombia*, MIT Press.
- Vélez, C. E. 1995. *Colombia. Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos*, Misión Social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Wolf, M. 2004. *Why Globalization Works*, Yale University Press, New Haven.
- World Bank. 2006a. "Equity and Development", *World Development Report*, Washington D.C.
- World Bank. 2006b. "Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles", *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington D.C.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA Michel. 1976. *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*, Siglo XXI, México, 1988.
- AGLIETTA Michel, ORLEAN André. 1982. *La Violence de la Monnaie*, Calman-Lévy, France.
- ARANGO Luis, POSADA Carlos. 2002. *Unemployment Rate and the Real Wage Behavior: A Neoclassical Hint for the Colombian Labor Market Adjustment*, Banco de la República, Bogotá, mimeo.
- ARISTÓTELES. 320 a.c. *La política*, Ediciones Universales, Bogotá, 1994.
- AZUERO Francisco. 2005. “Vulnerabilidades de la economía colombiana: un examen de los balances sectoriales”, *Galerías de Administración*, 2, Universidad Nacional de Colombia.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. 1987. *20 años del régimen de cambios y de comercio exterior*, 2 volúmenes, Banco de la República, Bogotá.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. 2001. *Informe de la junta directiva al Congreso de la República*, marzo, Banco de la República, Bogotá.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. 2005. *Informe de la junta directiva al Congreso de la República*, marzo, Banco de la República, Bogotá.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. SUBGERENCIA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS. 2005. “Estadísticas sobre deuda pública”, *boletín 17*, diciembre.
- BARRO Robert. 1974. “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 6, nov.-dec., pp. 1095-1117.
- BERRY Albert. 1989. “Agricultural and Rural Policies for the Poor”, en BIRD Richard, HORTON Susan, ed., *Government Policy and the Poor in Developing Countries*, University of Toronto Press, Toronto.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID. 2003. *Bien-estar y macroeconomía. Informe de coyuntura*, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá.

- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID. 2004. *Bien-estar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura*, CID, Universidad Nacional, CGR, Bogotá.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO, CID. 2004b. *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*, Alcaldía Mayor, CID, Bogotá.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO CID- OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA OCSE. 2004a. "Pobreza rural: medición y determinantes", *boletín 16*, CID, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, junio
- CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO CID- OBSERVATORIO DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA OCSE. 2004b. "Educación y desigualdad en los municipios de Colombia", *Boletín 17*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, diciembre.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2002. *Estado de los recursos naturales y del ambiente 2000-2001*, CGR, Bogotá.
- CORPORACIÓN COLOMBIANA DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA, CORPOÍCA, E INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, IGAC. 2002. *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia*, IGAC-Corpoíca, Bogotá.
- CHANG Ha-Joon. 2004. "El fomento a la industria naciente desde una perspectiva histórica: ¿una cuerda con la cual ahorcarse o una escalera por la cual escalar?", en OCAMPO José. comp., *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, Cepal, Alfaomega, Bogotá.
- COBB Charles, DOUGLAS Paul. 1928. "A Theory of Production", *American Economic Review*, vol. 18, no. 2, mar., pp. 139-165.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. 2005. "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – 2015", Documento Conpes Social 91, versión aprobada, 14 de marzo, Bogotá.
- EDGEWORTH Francis. 1879. "The Hedonical Calculus", *Mind*, vol. 4, no. 15, jul., pp. 394-408.
- ENGEL Ernst. 1895. "Die Lebenskosten Belgischer Arbeiter-Familien Fruher und Jetzt", *International Statistical Institute Bulletin*, vol. 9, no. 1, pp. 1-74.
- FARNE Stefano. 2002. *Efectos de una reforma laboral en Colombia*, Universidad Externado, Bogotá, mimeo.

- FELIPE Jesús. 1998. "The Role of the Manufacturing Sector in Southeast Asian Development: A Test of Kaldor's First Law", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 20, no. 3, pp. 463-485.
- FRIEDMAN Milton. 1976. "Nobel Lecture: Inflation and Unemployment", *Journal of Political Economy*, vol. 85, no. 3, jun., 1977, pp. 451-472. Reproducido como "Lectura Nobel: inflación y desempleo", en *Los premios Nobel de economía 1969-1977*, Fondo de Cultura Económica, México, 1978, pp. 313-341.
- FRIEDMAN Milton, SCHWARTZ Anna. 1963. "Money and Business Cycles", *Review of Economics and Statistics*, vol. 45, no. 1, feb., pp. 32-64.
- GARAY Luis, RODRÍGUEZ Adriana. 2005. *La emigración internacional en el área metropolitana centro-occidente Colombia. Caracterización socioeconómica de la población emigrante y evaluación del impacto de las remesas internacionales*, OIM, Bogotá.
- GAVIRIA Alejandro, MEJÍA Carolina. 2005. *Las varias caras de la diáspora: los nexos de los emigrantes colombianos con su país de origen*, documento Cede, 29, Bogotá.
- GIRALDO César. 2005. "Financiarización: un nuevo orden social y político", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá, pp. 233-280.
- GONZÁLEZ Jorge. 2005. "Repensando la seguridad social desde un horizonte amplio", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional de Colombia, CID, Bogotá, pp. 13-24.
- GONZÁLEZ Jorge, ZAPATA Juan, coord. 2005. *El manejo de los recursos naturales no renovables: sus efectos fiscales y macroeconómicos*, Fedesarrollo, CID, Bogotá.
- GWARTNEY James, LAWSON Robert. 2004. *Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report*, Vancouver.
- HICKS John. 1935. "Una sugerencia para simplificar la teoría monetaria", en HICKS John. 1967. *Ensayos críticos sobre teoría monetaria*, Ariel, Barcelona, 1975, pp. 82-105.
- HIRSCHMAN Albert. 1973. "La tolerancia cambiante de la desigualdad del ingreso en el curso del desarrollo económico", en HIRSCHMAN Albert. 1981. *De la economía a la política y más allá*, Fondo de Cultura Económica, México.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, IGAC. 2005. *Estadísticas catastrales*, Igac, Bogotá.

- KAKWANI Nanak, KHANDKER Shahid, SON Hyun. 2004. *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, Undp, Brasilia.
- KALDOR Nicholas. 1966. "Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom", en TARGETTI, THIRLWALL Anthony, comp. 1989, *The Essential Kaldor*, Duckworth, London.
- KALDOR Nicholas. 1970. "The Case for Regional Policies", en TARGETTI, THIRLWALL Anthony, comp. 1989. *The Essential Kaldor*, Duckworth, London.
- KALDOR Nicholas. 1976. "Capitalismo y desarrollo industrial: algunas lecciones de la experiencia británica", en DÍAZ-ALEJANDRO Carlos, TEITEL S., TOCKMAN Víctor., comp. *Política económica en centro y periferia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LAUTIER Bruno. 2005. "Una protección social mutualista y universal: condición para la eficacia de la lucha contra la pobreza", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional, CID, Bogotá, pp. 95-157.
- LE BONNIEC Yves. 2005. "Colombia: una apuesta aún incierta", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional, CID, Bogotá, pp. 157-176.
- LÓPEZ Enrique, MISAS Martha. 1999. *Un examen empírico de la curva de Phillips en Colombia*, Banco de la República, Bogotá, mimeo.
- LÓPEZ Hugo, RHENALS Remberto, CASTAÑO Elkin. 2005. *Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo*, Cuadernos de Protección Social, 1, Ministerio de Protección Social, Bogotá.
- MACHADO Absalón. 2002. *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*, Universidad Nacional, Bogotá.
- MACHLUP Fritz, PENROSE Edith. 1950. "The Patent Controversy in the Nineteenth Century", *Journal of Economic History*, vol. 10, no. 1, pp. 1-2.
- MAJUMDAR Mukul, SEN Amartya. 1976. "A Note on Representing Partial Ordering", *Review of Economic Studies*, vol. 43, no. 3, oct., pp. 543-545.
- MARQUES-PEREIRA Jaime. 2005. "La credibilidad de la política anticíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional, CID, Bogotá, pp. 65-94.

- MATSUYAMA Kiminori. 1996. "Why Are There Rich and Poor Countries? Symmetry-Breaking in the World Economy", *Journal of the Japanese and International Economies*, vol. 10, pp. 419-439.
- MISAS Gabriel. 2002. *La ruptura de los 90: del gradualismo al colapso*, Universidad Nacional, Bogotá.
- MURPHY Kevin, SHLEIFER Andrei, VISHNY Robert. 1989. "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy*, vol. 97, pp. 1003-1026.
- MURPHY Kevin, SHLEIFER Andrei, VISHNY Robert. 1989b. "Income Distribution, Market Size, and Industrialization", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 10, no. 3, pp. 537-564.
- MURPHY Kevin, SHLEIFER Andrei, VISHNY Robert. 1991. "The Allocation of Talent: Implications for Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, no. 2, may, pp. 503-530.
- NACIONES UNIDAS. 2005. "Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en *El Proyecto del Milenio de Naciones Unidas*, Jeffrey D. Sachs, Director, Nueva York.
- PHILLIPS Alban William. 1958. "The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957", *Economica*, vol. 25, no. 100, nov., pp. 283-299.
- PIEPER Ute. 2003. "Sectoral Regularities of Productivity Growth in Developing Countries. A Kaldorian Interpretation", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 27, pp. 831-859.
- RAWLS John. 1971. *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA – PRESIDENCIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, DNP. 2005. "Visión Colombia, II Centenario", DNP, Bogotá, agosto.
- RESTREPO Andrés, MELÉNDEZ Ángela. 2004. *El tope de la tasa de interés en los créditos VIS*, Informe de actualidad, 8, abril-junio, Titularizadora colombiana, Bogotá.
- RIMA Ingrid. 2004. "China's Trade Reform: Verdoorn's Law Married to Adam Smith's Vent for Surplus Principle", *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, no. 4, pp. 729-744.
- RODRÍGUEZ Óscar. 2005. "Avatares de la reforma del sistema de seguridad social. Ley 100 de 1993", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad*

- económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional, CID, Bogotá, pp. 177-232.
- SALAMA Pierre. 2005. "Pobreza: la lucha contra las dos 'V': volatilidad y vulnerabilidad", en *Sistemas de protección social: entre la vulnerabilidad económica y la vulnerabilidad social*, Universidad Nacional, CID, Bogotá, pp. 35-65.
- SALAMA Pierre. 2005b. *¿Pourquoi une Telle Incapacité d'Atteindre une Croissance Elevée et Régulière en Amérique Latine? Actualité de la Pensée de Celso Furtado*, París 13, París, mimeo.
- SARMIENTO Alfredo, GONZÁLEZ Jorge. ALONSO Carlos, ANGULO Roberto, ESPINOSA Francisco. 2005. "Crecimiento Pro-Poor en Colombia 1996-2004", *Coyuntura Social*, 33, dic., pp. 129-152.
- SLUTSKY Eugen. 1915. "On the Theory of the Budget of the Consumer", *Giornale degli Economisti*, vol. 51, pp. 1-26.
- THIRLWALL Anthony. 2003. *La naturaleza del crecimiento económico. Un marco alternativo para comprender el desempeño de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- 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.
- TOBIN James. 1980. *Acumulación de activos y actividad económica*, Alianza, Madrid, 1986.
- VICKREY William. 1996. "Fifteen Fatal Fallacies of Financial Fundamentalism: A Disquisition on Demand Side Economics", en WARNER Aaron, FORSTATER Mathew, ROSEN Sumner, ed. 2000. *Commitment to Full Employment. The Economics and Social Policy of William S. Vickrey*, Columbia University Seminar Series, Sharpe, London, pp. 193-217. Reproducido como "Quince falacias funestas del fundamentalismo financiero. Disertación sobre la economía de la demanda", *Cuadernos de Economía*, 18, 30, 1999, pp. 299-330.
- VICKREY William. 1997. "A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics)", *Journal of Post Keynesian Economics*, 19, 4, pp. 495-510.
- WORLD BANK. 2005. *Global Development Finance*, World Bank, Washington.

SIGLAS

AFC	Cuentas de ahorro para el fomento de la construcción
Atpdea	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BCH	Banco Central Hipotecario
BVC	Bolsa de Valores de Colombia
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Cega	Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas
Cepal	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CFP	Crecimiento a favor de los pobres
CGR	Contraloría General de la República
CID	Centro de Investigaciones para el Desarrollo
Corpoica	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CST	Código Sustantivo del Trabajo
Dane	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ECH	Encuesta Continua de Hogares
EFW	Economic Freedom of the World Index del Fraser Institute
EYG	Encuestas de Ingresos y Gastos.
Findeter	Financiera de Desarrollo Territorial
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fonvivienda	Fondo Nacional de Vivienda
ICT	Instituto de Crédito Territorial
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia

IED	Inversión Extranjera Directa
Igac	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Inurbe	Instituto Nacional de la Vivienda y la Reforma Urbana
LI	Línea de indigencia
LP	Línea de pobreza
Mercosur	Mercado Común del Sur
MERPD	Misión contra la Pobreza y la Desigualdad
MPD	Misión de Pobreza y Distribución
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para el Comercio y el Desarrollo Económico
OCSE	Observatorio de Coyuntura Socioeconómica
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población Económicamente Activa
PET	Población en Edad de Trabajar
PIB	Producto Interno Bruto
RCN	Radio Cadena Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SPD	Servicios Públicos Domiciliarios
TD	Tasa de Desempleo
TGP	Tasa Global de Participación
TLC	Tratado de Libre Comercio
TO	Tasa de ocupación
Umatas	Unidades de Manejo Técnico Agropecuario Municipal
Upac	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
UVR	Unidad de Valor Real
VIS	Vivienda de Interés Social

Este libro editado por el CID
de la Facultad de Ciencias Económicas
de la Universidad Nacional de Colombia,
se terminó de imprimir y encuadernar en
septiembre de 2006 en los talleres gráficos de
Unibiblos, Universidad Nacional de Colombia,
Bogotá, D.C. En su composición se usaron
caracteres Adobe Garamond 11.5/13 puntos,
papel Propalibros beige de 70 g y carátula en
Propalcote de 240 g.
Tiraje de 1000 ejemplares.