

# Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de “Modelo de Desarrollo”\*

Juan Carlos Echeverry<sup>a</sup>

Andrés Escobar<sup>b+</sup>

Mauricio Santa María<sup>c</sup>

<sup>a b c</sup> Departamento Nacional de Planeación

## Resumen

Las reformas adoptadas durante la primera mitad de los noventa buscaron mejorar el bienestar de los colombianos, en especial de los más pobres, elevando la tasa de crecimiento de largo plazo y mejorando la distribución del ingreso, mediante iniciativas de gasto en servicios públicos básicos para la población. El mayor crecimiento se observó en los primeros años de su aplicación, pero la segunda mitad de la década estuvo marcada por una desaceleración del ritmo de actividad económica y un empeoramiento de los indicadores de pobreza y distribución del ingreso. Este artículo argumenta que la indisciplina fiscal, los repetidos choques externos y el agravamiento del conflicto son los principales causantes de esta desaceleración del crecimiento tendencial. Adicionalmente, desde 1996 la economía colombiana exhibe un nuevo ciclo, más corto y amplio, el cual era esperable dadas las reformas constitucionales y legales al Banco de la República. Para enfrentar estas circunstancias se requiere consolidar el ajuste fiscal y las reformas estructurales; un papel más activo del Emisor frente al ciclo de corto plazo; y la continuación de la Red de Apoyo Social para la población vulnerable, con un disparador automático que active inmediatamente la economía en la parte baja del ciclo. Se argumenta la inconveniencia del concepto de “modelo de desarrollo” para el análisis de estos procesos. En su lugar se propone la discusión de los determinantes propios del crecimiento tendencial, el ciclo económico y la distribución del ingreso.

Clasificación JEL: E23, E24, E52, F61, I31

Palabras clave: Tendencias, ciclos, distribución del ingreso, política fiscal y monetaria, modelo de desarrollo

---

\* Los autores del presente artículo son: el Director General, de Estudios Económicos y de Infraestructura del Departamento Nacional de Planeación, respectivamente, y sus opiniones no comprometen a dicha entidad.

+ Autor correspondiente: aescobar@dnpp.gov.co

## I. | Motivación e hipótesis

El concepto fundamental alrededor del cual gira la economía es el de vida digna<sup>1</sup>. Si bien no parece que los economistas gastaran la mayor parte del tiempo en temas relacionados con las condiciones necesarias para la vida digna de la población, indirectamente la meta final de todos los esfuerzos es la consecución del bienestar y la felicidad de un grupo social. Esa felicidad está definida, por los economistas, en términos del acceso de la población a una serie de bienes y servicios: la vivienda, la alimentación, el vestuario, la educación, los servicios públicos domiciliarios, la salud, la seguridad, la recreación y la cultura. Estos son englobados en una sola palabra: consumo.

Las familias que componen una economía buscan la mayor felicidad que puedan alcanzar al consumir una serie de bienes y servicios. Ahora bien, si todos los habitantes pudiesen estirar la mano y tener acceso a ellos, la disciplina económica no tendría ningún objeto de estudio. La ciencia económica se ocupa de entender cómo se puede lograr esa meta teniendo en cuenta que es costoso para una sociedad procurarse los bienes y servicios deseados. Para incluir el problema de las limitaciones se contempla que cada individuo, y la sociedad en su conjunto, están sujetos a un presupuesto o ingreso limitados (restricción presupuestal).

Entonces, el problema económico tiene un carácter dual. Por una parte, la eficiencia: ¿cómo hacer para que una sociedad produzca la mayor cantidad posible de bienes y servicios? Por otra parte, la distribución: ¿cómo lograr que esa producción genere el mayor bienestar posible para sus habitantes?

La posibilidad de que los ciudadanos de un país tengan una vida digna depende, entonces, del uso eficiente de los recursos materiales y espirituales con los que cuenta. Esos recursos son la laboriosidad y el ingenio de sus gentes (que los economistas resumen como “trabajo”); el acervo de instrumentos, máquinas, herramientas, infraestructura como edificaciones, vías, puertos y aeropuertos, redes de servicios públicos (acueducto y alcantarillado, electricidad, gas y telecomunicaciones), plantas productivas (todo ello recogido en lo que se denomina “capital”), y los recursos naturales como el suelo, la biodiversidad, los minerales y el agua del subsuelo, el acervo forestal, las lagunas y ríos, las áreas marinas y submarinas, el espectro electromagnético y la órbita geoestacionaria (resumido en el término “tierra”). Estos tres recursos, trabajo, capital y tierra, deben ser mezclados de la mejor manera (“tecnología”) para producir la mayor cantidad de bienes y servicios.

---

<sup>1</sup> El concepto de vida digna se define más adelante.

Ahora bien, una vida digna sólo se logra cuando los bienes y servicios así producidos alcanzan a la mayor cantidad de familias del país. En particular, debe ser posible que al nacer cada persona reciba servicios hospitalarios adecuados. Que de ahí en adelante tenga alimentación, vestido, vivienda y acceso a un sistema de salud durante su vida; que su hogar esté dotado de agua potable, alcantarillado, fuentes de energía, medios de comunicación y otros bienes y servicios y, en la medida en que crezca, tenga acceso a educación primaria, secundaria, y si lo desea, superior y de postgrado, según sus talentos y plan de vida.

Una vez finalice su capacitación, cada persona debe poderse emplear en un trabajo que le permita realizar su vida profesional. Con la remuneración de este trabajo la persona debe poder vivir dignamente, ahorrar para la vejez y retribuir al Estado a través del pago de impuestos, dado que muchos de los servicios a los que accedió fueron provistos por este. Cada individuo debe ser tratado como igual ante la ley, con la posibilidad de apelar a instancias aceptadas por todos para que le garanticen mediaciones justas en las disputas con sus semejantes, y gozar de libertades políticas que le permitan actuar en un ambiente no coercitivo, en el que el uso de la fuerza esté restringido y monopolizado por el Estado. En general, una vida digna significa tener acceso a los bienes y servicios que le permitan ser feliz. Los primeros artículos de la Constitución Política expresan estas aspiraciones.

En Colombia viven aproximadamente 42 millones de personas con diferentes niveles de satisfacción de sus necesidades, muchos de ellos aún en condiciones de pobreza. De otro lado, para el año 2002 se espera que la economía como un todo produzca bienes y servicios por aproximadamente 210 billones de pesos<sup>2</sup>. Esta cuantificación se obtiene al sumar el valor total de estos bienes y servicios<sup>3</sup>, valorándolos a precios de mercado. Esto se conoce como el Producto Interno Bruto (PIB)<sup>4</sup>.

La pregunta es, entonces, si el tamaño del PIB es suficiente para proveer una vida digna a todos los colombianos. Un ejercicio simple para evaluar esa pregunta es suponer que el PIB se encuentra repartido por partes iguales entre todos los habitantes (situación que no necesariamente es deseable). A cada colombiano le llegarían aproximadamente cinco millones de pesos para todo el año (416 mil pesos al mes). Entonces, incluso si fuera posible dividir el PIB de esa manera, los colombianos no tendrían un estándar de vida muy superior al actual. Por consiguiente, para poder dar una vida digna a todos sus habitantes, Colombia debe producir más.

<sup>2</sup> Aproximadamente US\$87 mil millones.

<sup>3</sup> Para evitar la doble contabilidad, se debe sumar únicamente el valor agregado de cada bien o servicio.

<sup>4</sup> El término "interno" hace referencia a los límites geográficos del país.

Si el PIB por habitante al año, \$5 millones, crece a una tasa anual de uno por ciento, se duplica aproximadamente en setenta años. Si crece al cinco por ciento, se duplica en 14 años. Si llegara a crecer de forma estable al diez por ciento, los colombianos tendrían acceso al *doble* de los bienes y servicios en siete años.

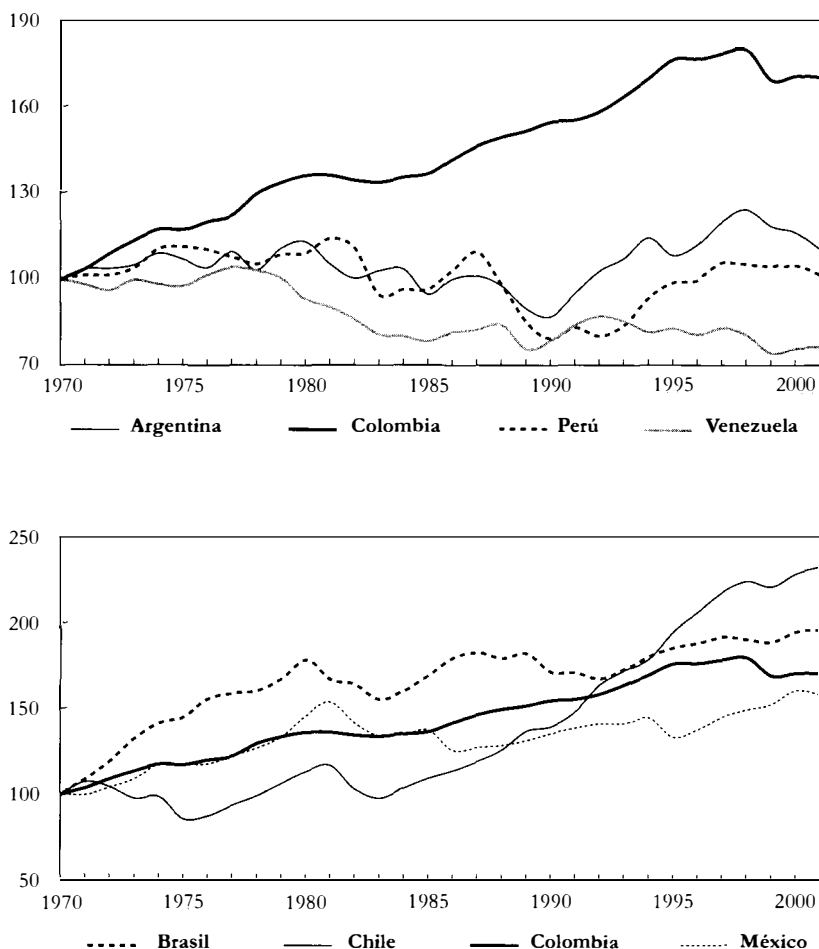
Este cálculo pone de presente que para una nación es crucial que su PIB por habitante crezca a una tasa acelerada. Sin embargo, esto no basta. Es necesario que ese crecimiento no se quede en unas pocas manos sino que sus frutos se distribuyan entre la población, con mayor equidad a como sucede hoy. En efecto, en la actualidad el 20% más rico de la población se apropia del 53% del PIB, mientras que al 20% más pobre sólo le llega el 3,5% de lo producido.

Se concluye que la meta general de bienestar puede expresarse en dos objetivos concretos: producir más y distribuirlo mejor. Además, es fundamental que los dos objetivos estén conectados. Es decir, que la forma de redistribuir el ingreso no dañe la posibilidad de producir más, ni viceversa. Este es un problema al que los economistas aún no le han encontrado una respuesta, y sin exagerar se puede decir que es genuinamente el *Santo Grial* de la profesión.

En efecto, formas centralizadas e intervencionistas para dividir equitativamente el PIB entre los habitantes han terminado por reducir la producción en pocos años, teniendo como consecuencia más pobreza e infelicidad (los regímenes comunistas de Europa del Este durante la mayor parte del siglo XX son un ejemplo). También es frecuente que crecimientos acelerados hayan dejado excluidas a grandes porciones de la población, creando desigualdad e insatisfacción, las cuales se devuelven en contra de las instituciones en forma de inestabilidad política y económica.

Este artículo propone una aproximación a los problemas de crecimiento, ciclo y distribución del ingreso en la economía colombiana, así como a la relación entre estos tres fenómenos. Con este enfoque, el trabajo busca separarse de la discusión tradicional que en Colombia tiende a centrarse en el concepto del “modelo de desarrollo”. Consideramos que el concepto de modelo de desarrollo es inapropiado como herramienta de análisis. Primero, porque significa algo diferente para cada analista. Segundo, porque no describe un conjunto coherente de fenómenos que permitan adelantar una discusión informada sobre los problemas relevantes de una economía.

El Gráfico 1 ilustra cómo ha crecido el PIB por habitante durante los últimos 30 años. El panel superior muestra que desde 1970 Colombia ha aventajado en su crecimiento acumulado a Argentina, Perú y Venezuela<sup>5</sup>. En contraste, el panel inferior ilustra que Brasil y Chile lo han hecho mejor que Colombia durante el mismo periodo y que el país aún aventaja a México gracias a una mejor década de los ochenta.

*Gráfico 1***América Latina: Evolución del PIB por habitante, 1970-2001**  
1970=100

Fuente: Dane, FMI, BM, Cepal, cálculos DNP-DEF.

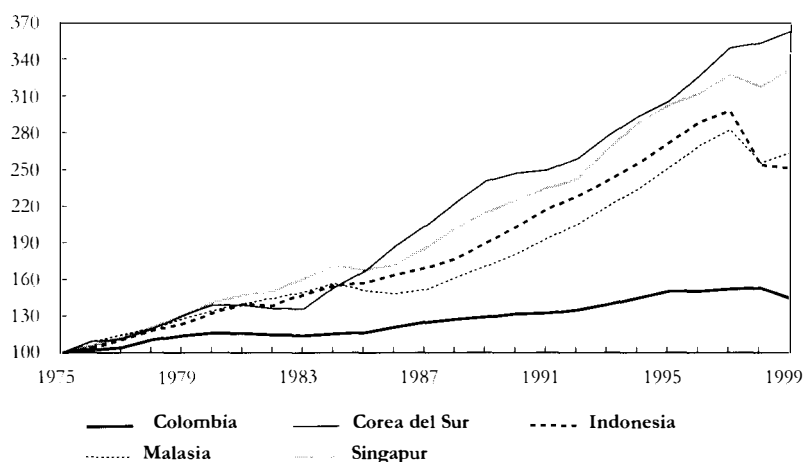
<sup>5</sup> Este ejercicio toma como año base 1970, iguala el PIB de ese año a 100 para todos los países y compara su desempeño de ahí en adelante, en términos de crecimiento. Esta comparación es sensible al año de inicio. Se debe aclarar que el hecho de que Colombia supere a México en crecimiento acumulado entre 1970 y 2001 no significa que su PIB por habitante sea mayor. El PIB anual por habitante en dólares en los distintos países para 2001 es: Argentina US\$6,940; Chile US\$5,400; México US\$4,740; Brasil US\$4,370; Venezuela US\$3,120; Colombia US\$2,280 y Perú US\$2,270. Se debe tener en cuenta que el cálculo para Argentina corresponde al PIB de este país antes de la devaluación de fines de 2001. Con la nueva tasa de cambio en la cual un dólar de Estados Unidos equivale aproximadamente a tres pesos argentinos, la cifra se reduce a la tercera parte.

El gráfico revela otras dos características sobresalientes: primero, el crecimiento del PIB por habitante en Colombia ha sido el más estable en la región. Segundo, en todos los países el PIB por habitante experimenta marcadas fluctuaciones. En muchos casos estas fluctuaciones son tan severas que pueden condenar a una nación al estancamiento por espacio de una o dos décadas. Es el caso de Chile hasta 1983; Argentina, Perú y Venezuela entre 1970 y 1990, y México entre 1982 y mediados de los noventa. En contraste, se aprecia la ocurrencia de crecimientos tan acelerados, que son calificados como “milagros”, tal como sucedió en Brasil entre 1970 y 1980, y en Chile desde mediados de los años ochenta.

Al enfrentar el crecimiento acumulado de Colombia con el de las economías del Sudeste Asiático, las cuales vivieron genuinos milagros económicos, se aprecia que el desempeño colombiano y el de América Latina palidecen. El Gráfico 2 compara la misma serie de crecimiento de Colombia del Gráfico 1, con el desempeño acumulado de Corea, Singapur, Indonesia y Malasia entre 1975 y 1999. Mientras que Corea del Sur más que triplicó el PIB por habitante en esos 25 años, Colombia tan sólo lo aumentó en un 50%.

*Gráfico 2*

**Sudeste Asiático y Colombia: evolución del PIB por habitante**  
1975=100



Fuente: Banco Mundial, cálculos DNP-DIE.

En otras palabras, si durante el último cuarto de siglo se hubiese crecido a la misma tasa que Corea del Sur, hoy se tendría dos veces más bienes y servicios para distribuir entre

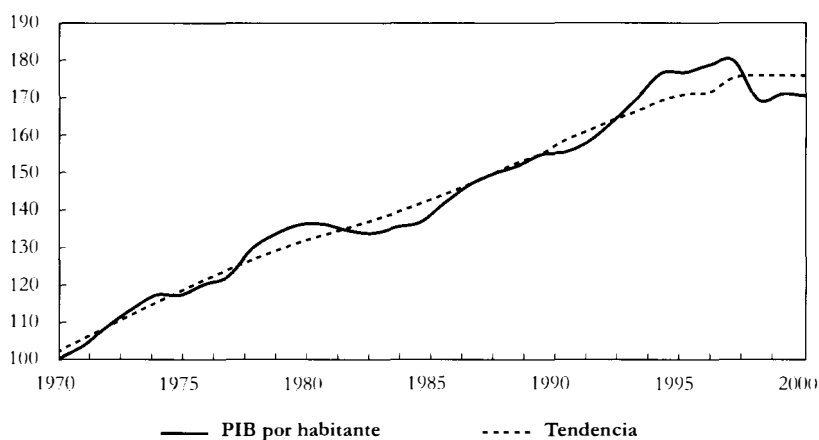
todos los colombianos. Las implicaciones de esta constatación para la calidad de vida de un país son aplastantes. Corea hizo algunas cosas mucho mejor que Colombia y que América Latina, y ello se tradujo en una vida más digna para sus habitantes.

Tal como se aprecia en los gráficos anteriores, para el PIB de cada país se puede hablar de un comportamiento de largo plazo, o *tendencia*, alrededor del cual se presentan fluctuaciones de corto plazo, que en la literatura se conocen como *ciclos*. En la práctica se observan ambos fenómenos simultáneamente pero, como se argumenta en este trabajo, son determinados por diferentes fuerzas y deben ser analizados separadamente. El que una sociedad tenga lo que se ha definido como una vida digna depende de lograr largos periodos de crecimiento tendencial acelerado. Los ciclos, en cambio, determinan fluctuaciones de corta duración (en cualquier dirección) en los niveles de vida de los habitantes de un país.

A continuación se presenta el resultado de un ejercicio de descomposición de la tendencia y el ciclo del PIB por habitante, para Colombia, durante los últimos 30 años<sup>6</sup>.

*Gráfico 3*

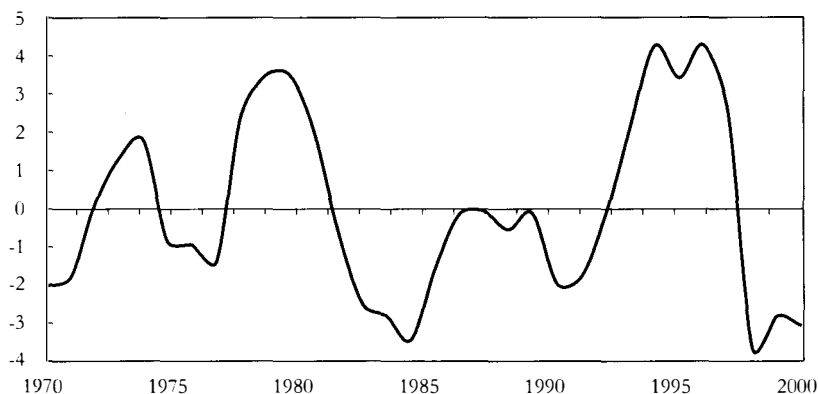
**Tendencia del PIB por habitante**  
PIB por habitante 1970=100



<sup>6</sup> La tendencia se calcula mediante el filtro de Hodrick y Prescott, con el parámetro adecuado para series anuales. El ciclo, en este caso, corresponde a la desviación porcentual del PIB observado con respecto a la tendencia calculada.

### Ciclo del PIB por habitante

Desviación porcentual con respecto a la tendencia



Fuente: Dane, cálculos DNP-DEE.

La teoría económica estudia en detalle estos dos componentes. En particular, las teorías del crecimiento y del desarrollo se enfocan en la tendencia, mientras que la teoría macroeconómica tradicional se ocupa primordialmente del ciclo. Si bien las prescripciones de política de cada una de estas disciplinas aconsejan medidas específicas para aumentar la tendencia y moderar el ciclo, debe haber coherencia entre ellas. Malas políticas macroeconómicas de corto plazo pueden dar al traste con el crecimiento de un país por espacio de décadas, tal como lo muestran Perú y Argentina después de 1970 (Gráfico 1).

En Colombia hay una arraigada forma de pensar según la cual los problemas económicos de un país se deben entender con base en un “modelo de desarrollo”. No es claro cómo este término sirve para dilucidar los determinantes del ciclo, la tendencia y la distribución del ingreso. Los autores consideran que el concepto de “modelo de desarrollo” más que aclarar lo que se quiere entender, lo oscurece. La discusión sobre las posibilidades de progreso del país debe aclarar qué determina la amplitud del ciclo, de qué depende la tendencia de largo plazo, y cómo se debe distribuir el ingreso total, de manera que todos se beneficien del crecimiento.

Hay herramientas conceptuales para abordar por separado cada uno de estos temas y entender sus determinantes, los problemas que requieren solución y las mejores estrategias desde el punto de vista teórico. Además, es necesario explorar el marco institucional específico del país en el que se aplican estas estrategias en cada uno de los ámbitos relevantes (ciclo, tendencia y distribución del ingreso). Finalmente, es crucial consultar la evidencia internacional acerca de éxitos y fracasos en situaciones similares.



Pretender que se puede partir de un enfoque sintético que resume en un presunto “modelo de desarrollo” una multiplicidad de factores económicos e institucionales es equivocado. Por eso, este trabajo no comparte la forma de pensar según la cual Colombia tiene un “modelo” claramente definido, que hay que profundizar o cambiar. Proponemos que el esfuerzo intelectual se centre en estudiar el ciclo, la tendencia y la distribución del ingreso. La intención, por lo tanto, es reorientar la discusión actual hacia el ámbito intelectual en el que puede y debe ser desarrollada, alejándola del concepto equívoco de “modelo de desarrollo”.

En efecto, el modelo de desarrollo significa algo diferente para cada persona, por lo cual difícilmente puede ser la base de un análisis serio, que permita la discusión de posturas contrapuestas. A este respecto cabe una anécdota. En medio de las negociaciones con las Farc, los entonces Viceministro de Hacienda y Subdirector del Departamento Nacional de Planeación (DNP) fueron llevados a la mesa a explicar a los negociadores en qué consistía el “modelo de desarrollo” de Colombia, y cómo podía abordarse su discusión de una forma fructífera. Después de un esfuerzo en Bogotá por hacer lo más neutro y tratable el tema, los funcionarios fueron a El Caguán a hacer su exposición. Luego de una hora de presentación quedó claro que los negociadores de la guerrilla consideraban inaceptable el concepto de “modelo de desarrollo” que estaban escuchando. Lo interesante es que hasta ese momento aún no se había abordado siquiera en qué consistía el presunto “modelo de desarrollo colombiano”. Lo único que se había expuesto eran los lineamientos generales de cómo entender un modelo de desarrollo en general. La presentación fue prácticamente desechada.

Es posible que los funcionarios no presentaran bien el concepto del modelo. Sin embargo, la situación dejó claro un problema más radical: las partes usaban el término de “modelo de desarrollo” para referirse a fenómenos completamente distintos. El concepto mismo no era útil para adelantar una discusión fructífera sobre la situación económica del país. Esta experiencia, y muchas otras en las cuales han participado economistas profesionales, pero en las cuales se ha llegado a sin salidas similares, sugiere que el concepto en cuestión no es útil. Por lo tanto, es mejor abandonarlo y abordar la discusión en términos que puedan ser entendidos por personas con posturas teóricas y políticas diferentes.

La hipótesis que se busca demostrar en las siguientes páginas es que con los cambios institucionales y económicos derivados de la Constitución Política de 1991 y con las reformas estructurales adoptadas a principios de los noventa, la economía colombiana entraba en una fase caracterizada por: a) una nueva forma de funcionar del Banco de la República, b) un nuevo ciclo real de la producción y el empleo, con fluctuaciones más cortas y más marcadas, y c) una mayor influencia de los choques exógenos a la economía, sean estos internos o externos. La condición para que los negocios pudieran prosperar y se obtuviera un crecimiento alto y sostenido era mantener la disciplina fiscal. Sin embargo, los

acontecimientos de la segunda mitad de los noventa actuaron en la dirección contraria: imperó la indisciplina fiscal, los ciclos internacionales de las denominadas “economías emergentes” se hicieron más severos, repetitivos y contagiosos y se agravó la situación del narcotráfico y el conflicto armado.

Esta conjunción perversa de descontrol fiscal, choques internacionales y agravamiento del conflicto dio al traste con el crecimiento tendencial. La consecuencia fue un crecimiento más bajo a partir de 1996 y una menor disponibilidad de recursos en la economía, que afectaron los ingresos tributarios, las cotizaciones de la seguridad social (salud y pensiones) y los recursos que debían dar sustento a las obras de infraestructura (peajes, facturación de energía, acueducto y telecomunicaciones). Como consecuencia, hubo un retroceso en la distribución del ingreso.

Para desarrollar esta hipótesis, este trabajo presenta evidencia sobre las características principales del crecimiento económico en Colombia (diferenciando la tendencia y el ciclo) y sobre la evolución de los indicadores de distribución del ingreso y pobreza. También se presentan algunas conjeturas, sustentadas en principios teóricos ampliamente discutidos en la literatura académica, que buscan explicar los resultados observados.

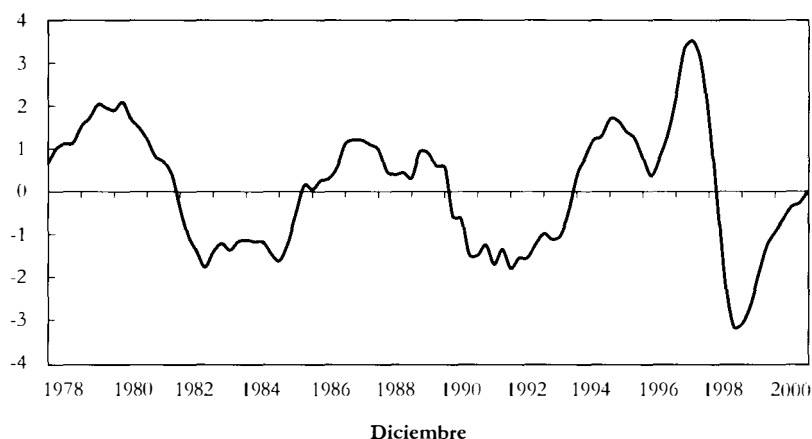
El artículo está dividido en siete secciones, incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta la teoría y la evidencia empírica disponible sobre la transformación que sufrió la economía colombiana a raíz de las reformas estructurales de principios de los noventa. La tercera sección explica la relación existente entre las finanzas públicas y el nuevo comportamiento de la economía. La cuarta sección plantea un papel más activo del Banco de la República frente al ciclo de corto plazo. En la quinta sección se exponen los principales determinantes de la distribución del ingreso y de la calidad de vida de la población y se describen las medidas que se tomaron en esta materia durante la primera mitad de la década pasada. La sección sexta muestra dónde estamos hoy en cuanto a crecimiento del producto y distribución del ingreso. Adicionalmente, se explica la “descolgada” del crecimiento de largo plazo (tendencial) y el deterioro de algunos indicadores de calidad de vida. La última sección presenta las conclusiones.

## II. | El nuevo ciclo

La economía colombiana tiene una nueva forma de funcionar en el corto plazo. En el Gráfico 4 se muestra el comportamiento del ciclo del PIB trimestral para el periodo 1978-2001. Antes de 1996, Colombia tenía una economía que fluctuaba en ciclos de entre

seis y ocho años, durante los cuales había tres o cuatro años de recesión y tres o cuatro años de auge. El último ciclo, en cambio, se inició durante 1996 y al finalizar el 2001, cinco años después, ya se había completado. Inclusive, para ese entonces había exhibido prácticamente dos ciclos completos. Es necesario anotar también que la amplitud del último ciclo fue considerablemente mayor a la que se observó para los dos ciclos anteriores, ocurridos entre finales de los setenta y mediados de los noventa.

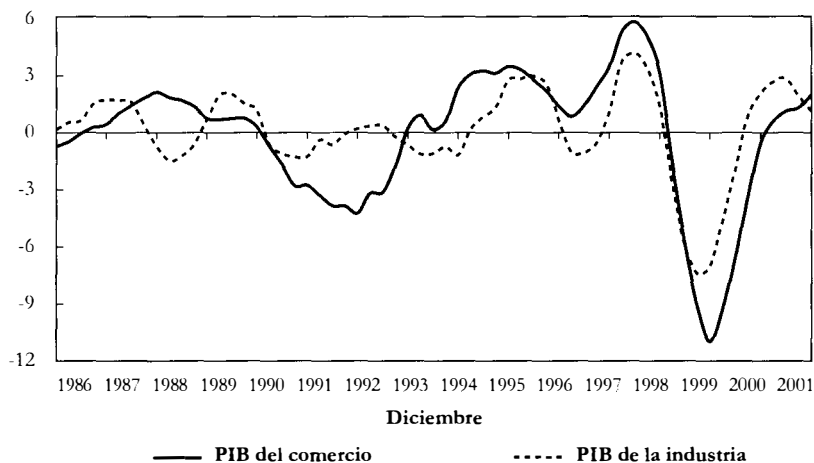
*Gráfico 4*  
**Ciclo del PIB**  
**Desviaciones con respecto a la tendencia**  
Porcentaje



Fuente: Dane, cálculos DNP-DFE.

El Gráfico 5 muestra el comportamiento del ciclo del PIB industrial y de comercio para el periodo 1986-2001. De nuevo, es evidente el cambio en la amplitud del último ciclo, ocurrido a finales de los noventa, con respecto a los ciclos anteriores. En efecto, con anterioridad a 1996, tanto el PIB industrial como el de comercio no habían presentado desviaciones superiores a 4% con respecto a sus respectivas tendencias. Durante el último ciclo, en cambio, la desviación llega a 8% para el PIB industrial y a más de 10% para el de comercio.

*Gráfico 5*  
**Ciclo del PIB industrial y de comercio**  
Desviaciones con respecto a la tendencia  
Porcentaje



Fuente: Dane, cálculos DNP-DEF.

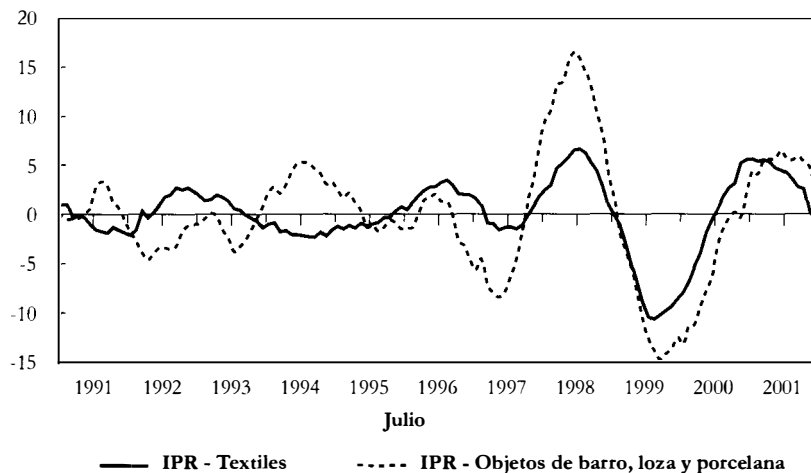
El Gráfico 6 muestra el ciclo del índice de producción real (IPR) de dos ramas de la industria manufacturera, textiles y objetos de barro, loza y porcelana, para el periodo 1991-2001. Es evidente el cambio en la amplitud de los ciclos en ambas ramas. Entre 1991 y 1996, la producción de textiles cumplió un ciclo completo, durante el cual las desviaciones con respecto a la tendencia no superaron el 3%. Desde 1996, esta rama completó dos ciclos, durante los cuales llegó a encontrarse distanciado 7% de su tendencia de largo plazo.

El ciclo de la rama de objetos de barro, loza y porcelana mostró una volatilidad relativamente elevada durante la primera mitad de los noventa, presentando una desviación máxima con respecto a la tendencia mayor a 5%. Sin embargo, durante la segunda mitad de la década pasada, la amplitud de sus ciclos cambió dramáticamente, llegando a registrar desviaciones superiores al 16% con respecto a su tendencia de largo plazo.

De acuerdo con la evidencia presentada en esta sección, los ciclos del sector real en Colombia sufrieron cambios fundamentales durante la década pasada. Los casos analizados muestran dos características importantes. Por una parte, en la mayoría de ellos se acortó el periodo de los ciclos. Por otra parte, en todos aumentó de manera importante su amplitud.

Gráfico 6

**Ciclo del IPR-textiles y del IPR-objetos de barro, loza y porcelana**  
 Desviaciones con respecto a la tendencia  
 Porcentaje



Fuente: Dane, cálculos DNP-DEE.

## A. ¿Qué dice la teoría?

El cambio observado en el comportamiento del ciclo económico colombiano durante la década de los noventa no es un fenómeno que debiera haber tomado por sorpresa a académicos, analistas o a las autoridades económicas. El surgimiento de un nuevo tipo de ciclo era una consecuencia inevitable de las modificaciones introducidas a la operación del Banco de la República como autoridad monetaria a partir de 1991, las cuales obedecieron a una serie de fundamentos teóricos desarrollados a finales de los setenta y principios de los ochenta<sup>7</sup>. Esta sección hace una descripción de esos fundamentos, analiza algunas de sus implicaciones y plantea una serie de reflexiones que justifican el giro que se le dio a la política económica desde principios de los noventa.

Los supuestos de este tipo de modelos teóricos son los siguientes. La inflación es un fenómeno monetario controlado por el banco central. Aún en presencia de expectativas

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983).

racionales<sup>8</sup>, existe la posibilidad de que la autoridad monetaria dé sorpresas inflacionarias, las cuales reducen los salarios reales, aumentan el empleo y elevan el nivel de producto. En otras palabras, es posible para las autoridades explotar una curva de Phillips de pendiente negativa<sup>9</sup> en el corto plazo, si se logra sorprender a los asalariados, quienes firmaron contratos estableciendo salarios nominales con base en la inflación esperada. Estas son las propuestas de la teoría keynesiana tradicional.

Por otra parte, en un contexto de apertura hacia los mercados internacionales, una economía está constantemente sujeta a choques externos en sus términos de intercambio, de flujos de capital y de demanda mundial. Estos choques afectan directamente el nivel de producto de la economía doméstica.

Con base en este esquema de funcionamiento de la economía, el banco central tiene dos formas de operar que podemos denominar *mundo activo* y *mundo pasivo*. Estos mundos se diferencian por la forma en que el banco central reacciona a los choques exógenos (externos o internos) con la única herramienta que tiene a su disposición: la política monetaria (y su impacto directo sobre la inflación, los salarios reales, el empleo y la actividad económica).

A continuación se describe de manera conceptual el funcionamiento de estos dos mundos. En el Recuadro se desarrolla un modelo sencillo que contiene estos elementos.

## **1. Mundo activo**

En este mundo, el banco central utiliza la política monetaria para amortiguar los choques exógenos que afectan la producción. Si, por ejemplo, se produce un choque negativo, dado que los contratos laborales ya han sido firmados con base en la inflación esperada, el Emisor puede dar una sorpresa inflacionaria que eleve la producción y contrarreste los efectos del choque. En este caso, se logra suavizar el ciclo económico pero a costa de una mayor inflación.

Si, por otra parte, el choque es expansionista, creando temores de recalentamiento e inflación, el banco central puede llevar a cabo una política contraccionista que, por medio de una inflación menor a la esperada, logra de nuevo suavizar el ciclo alrededor de la tendencia de largo plazo de la economía.

En ambos casos, el banco central lleva a cabo lo que se conoce como una política monetaria discrecional. No obstante se anuncia una meta de inflación, que sirve de base para la firma de los contratos salariales, el Emisor no se impone el cumplimiento de esta meta a toda

---

<sup>8</sup> Las expectativas racionales se refieren a aquellas que el individuo forma con base en toda la información disponible, incluyendo las novedades.

<sup>9</sup> En el plano inflación-desempleo, lo cual significa que un menor desempleo sólo se puede lograr a costa de una mayor inflación.

costa. Deja abierta la posibilidad de utilizar sus herramientas de política (inflación) para amortiguar los choques que permanentemente golpean a la economía. La consecuencia directa de la discrecionalidad en el *mundo activo* es un ciclo económico menos profundo a costa de una inflación volátil.

De acuerdo con este tipo de modelos, en el *mundo activo* o discrecional se deben producir dos fenómenos adicionales. Por una parte, la disposición a “pagar” con inflación el amortiguamiento de los choques exógenos a la economía, introduce un sesgo inflacionario positivo. En otras palabras, la economía experimenta un nivel de inflación más alto. Por otra parte, la existencia de expectativas racionales reduce progresivamente el espacio para sorpresas inflacionarias, lo cual limita la posibilidad de las autoridades para explotar la curva de Phillips en el corto plazo.

En el *mundo activo*, en resumen, el producto tiene baja volatilidad pero no es posible para la autoridad monetaria generar mayores niveles de actividad económica en el largo plazo. Como contraparte de lo anterior, la inflación es más volátil y, en promedio, más alta.

El Banco de la República operó de manera discrecional, o bajo el *mundo activo*, antes de la Constitución de 1991. Numerosos trabajos han documentado la forma en la que, frente a un choque, como una caída en los precios internacionales del café, el Banco de la República respondía con una política monetaria expansiva que lo amortiguaba, pero alimentaba la dinámica inflacionaria. Esta es, sin duda, una de las razones por las cuales el país tuvo durante varias décadas una inflación de dos dígitos.

## **2. Mundo pasivo**

Al igual que en el *mundo activo*, en el *mundo pasivo* el banco central anuncia una meta de inflación. Sin embargo, existe el compromiso por parte de la autoridad monetaria de cumplir esta meta, independientemente de la magnitud o del signo del choque. Si bien el Emisor es pasivo frente al choque, utiliza de manera activa todas las herramientas a su disposición para cumplir con la meta de inflación inicialmente anunciada.

De acuerdo con este tipo de modelos, la principal bondad de cumplir con la meta de inflación es la eliminación del sesgo inflacionario que surge como consecuencia de la política discrecional en el *mundo activo*. La autoimposición de lo que se conoce en la literatura como una regla monetaria (es decir, anunciar una meta de inflación y cumplirla) evita la tentación de recurrir a sorpresas de política, que en presencia de expectativas racionales son precisamente las que resultan en el sesgo mencionado (véase Recuadro).

Por otra parte, el costo de seguir una regla en el *mundo pasivo* es renunciar a la posibilidad de amortiguar los choques mediante el uso de la política monetaria. Dicho de otra manera, el efecto de los choques sobre la economía es pleno.

La Constitución de 1991, las disposiciones legales posteriores y la conformación de la Junta Directiva del Banco de la República en algunos periodos llevaron al Emisor a operar en el *mundo pasivo* y a dejar atrás el *mundo activo*. En un contexto de apertura económica, que entre otras cosas implica un mayor grado de exposición a choques externos de términos de intercambio, flujos de capital y demanda mundial, el Emisor renunció al uso de la política monetaria como mecanismo para amortiguar el efecto de esos choques sobre el sector real. De paso, también renunció a la posibilidad de actuar de forma compensatoria frente a choques internos pero exógenos al sistema económico, como el conflicto armado.

### *Retuadro*

#### **Fundamentos teóricos del nuevo ciclo: ¿Por qué la actividad real es más volátil en el *mundo pasivo*?**

El modelo que se presenta a continuación se basa en Barro y Gordon (1983). La oferta agregada de la economía se comporta de acuerdo con la siguiente ecuación:

$$(1) \quad y_t = \tilde{y} + \alpha(\pi_t - \pi_t^e) + \varepsilon_t, \quad \tilde{y}, \alpha > 0,$$

donde  $y$  corresponde al nivel efectivo de producción,  $\tilde{y}$  es el nivel natural de producción,  $\pi$  representa la inflación y  $\varepsilon$  es un choque i.i.d. con media cero y varianza constante igual a  $\sigma_\varepsilon^2$ . El parámetro  $\alpha$  refleja la parte de la sorpresa inflacionaria que se transmite al nivel efectivo de producción.

La autoridad monetaria, que controla la inflación, escoge  $y$  y  $\pi$  para minimizar la siguiente función de pérdidas (L):

$$(2) \quad L = \frac{1}{2}(\pi_t - \hat{\pi})^2 + \frac{\beta}{2}(y_t - \hat{y})^2 \quad \beta, \hat{y} > 0,$$

La ecuación 2 muestra que la autoridad incurre en pérdidas por desviaciones (por exceso o defecto) de la inflación observada con respecto al nivel objetivo  $\hat{\pi}$ , y por desviaciones (por exceso o defecto) del nivel de producción con respecto al nivel objetivo  $\hat{y}$ . El parámetro  $\beta$ , por otra parte, muestra la importancia relativa que para la autoridad monetaria tienen las desviaciones de la producción frente a las desviaciones de la inflación.



En este tipo de modelos, el nivel de producción natural  $\tilde{y}$  no es considerado adecuado por la autoridad monetaria. Ciertas distorsiones, como el salario mínimo y las que genera la estructura tributaria, hacen que el nivel natural de producción sea considerado bajo. En ausencia de estas distorsiones, el nivel de producción sería igual a  $\hat{y}$  ( $\hat{y} > \tilde{y}$ ).

Frente a la imposibilidad de eliminar las distorsiones mencionadas, la autoridad usa el único mecanismo a su disposición para elevar el nivel de producción -las sorpresas inflacionarias- con el objetivo de alcanzar el nivel  $\hat{y}$ . Una sorpresa inflacionaria exitosa, que efectivamente logra elevar el nivel de producción, hace que, sin embargo, la autoridad incurra en pérdidas por desviarse de su objetivo de inflación.

Por lo tanto, el dilema que enfrenta la autoridad monetaria es el siguiente: un nivel de producción por encima del nivel natural deseable, dadas las distorsiones existentes, se puede lograr a costa de una inflación diferente a la que se tiene como objetivo. Mirado desde otro punto de vista, el logro de la meta de inflación tiene como costo la imposibilidad de elevar, en promedio, el nivel de producción por encima del nivel natural, que es considerado como bajo por parte de la autoridad.

La secuencia de eventos en la economía es la siguiente. Primero, se anuncia la meta de inflación. Segundo, con base en las expectativas de inflación de los trabajadores, que pueden o no coincidir con la meta anunciada, se negocian salarios nominales en los contratos laborales. Tercero, se observa el choque externo. Cuarto y último, la autoridad lleva a cabo su política monetaria.

### *Mundo activo*

En el *mundo activo*, la autoridad económica adopta un enfoque discrecional para actuar frente a la ocurrencia de choques externos. Es decir, está dispuesta a renegar de la meta de inflación anunciada en función del choque observado. La reacción óptima frente al choque se calcula minimizando (2) sujeto a (1) y a la presencia de expectativas racionales. La inflación y el nivel de producción que resultan de este proceso corresponden a las observadas en el *mundo activo* o discrecional (se denotan con el superíndice  $d$ ):

$$\begin{aligned} \pi_t^d &= \hat{\pi} + \alpha\beta(\hat{y} - \tilde{y}) - \frac{\alpha\beta}{1 + \alpha^2\beta} \varepsilon_t \\ y_t^d &= \tilde{y} + \frac{1}{1 + \alpha^2\beta} \varepsilon_t \end{aligned} \quad (3)$$

### *Mundo pasivo*

En el *mundo pasivo*, la autoridad monetaria anuncia como meta de inflación: la inflación objetivo  $\hat{\pi}$  e, independientemente del choque externo, utiliza la política monetaria para cumplirla. Es decir, se ata las manos. Dado que la inflación anunciada, esperada y observada es igual a  $\hat{\pi}$ , las soluciones en el *mundo pasivo* o de reglas (se denotan con el superíndice  $r$ ) son:

$$(4) \quad \begin{aligned} \pi_t^r &= \hat{\pi} \\ y_t^r &= \tilde{y} + \varepsilon_t \end{aligned}$$

### *Comparación de resultados*

Dada la presencia de choques permanentes que golpean a la economía, la comparación entre las soluciones en el *mundo activo* y en el *pasivo* se debe hacer contrastando los valores esperados y las varianzas de la inflación y la producción en ambos casos, a partir de (3) y (4).

Los valores esperados de la inflación bajo discreción y bajo reglas son los siguientes:

$$E(\pi^d) = \hat{\pi} + \alpha\beta(\hat{y} - \tilde{y}) > E(\pi^r) = \hat{\pi}$$

En la medida en que  $\hat{y} > \tilde{y}$ , la política discrecional introduce un sesgo inflacionario positivo en la economía (v. gr. la inflación es, en promedio, mayor en el *mundo activo*).

La presencia de expectativas racionales, que limita el campo para introducir sorpresas inflacionarias de manera sistemática, hace que, en promedio, el nivel de producción sea el mismo en ambos mundos:

$$E(y^d) = \tilde{y} = E(y^r) = \tilde{y}$$

La *varianza de la inflación es mayor en el mundo activo que en el mundo pasivo*, ya que en el primero la autoridad utiliza activamente la política monetaria para controlar el impacto de los choques externos:

$$\text{var}(\pi^d) = \left( \frac{\alpha\beta}{1 + \alpha^2\beta} \right)^2 \sigma_\varepsilon^2 > \text{var}(\pi^r) = 0$$

Con la varianza del producto pasa todo lo contrario. En el *mundo activo*, se utiliza la política monetaria para controlar de manera óptima los choques externos, mientras que en el *mundo pasivo* la regla monetaria deja que el choque pegue “de lleno” en el sector real:

$$\text{var}(y^d) = \left( \frac{1}{1 + \alpha^2 \beta} \right)^2 \sigma_\varepsilon^2 < \text{var}(y^r) = \sigma_\varepsilon^2$$

En suma, la inflación es, en promedio, más alta y más volátil en el *mundo activo* que en el *mundo pasivo*. Por otra parte, *la actividad real es más volátil (los ciclos son más amplios) en el mundo pasivo que en el mundo activo.*

### ***3. Razones para adoptar el mundo pasivo y retos asociados con este cambio***

De acuerdo con el análisis hecho arriba, las principales implicaciones de operar en el *mundo activo* y en el *mundo pasivo* son las siguientes. En promedio, la inflación bajo discreción (*mundo activo*) es más alta y tiene una varianza mayor que la observada en el *mundo pasivo*. En cuanto al nivel de producción, la varianza del producto es mayor (los ciclos son más pronunciados) en el *mundo pasivo*. La existencia de expectativas racionales, que limita la posibilidad de producir sorpresas inflacionarias de manera sistemática, hace que, en promedio, el nivel de producción sea el mismo en ambos casos.

En principio no es claro, únicamente con base en esta serie de características, por qué debería preferirse un mundo como el pasivo, en el que el sector real es más volátil. Sin embargo, existe una amplia evidencia empírica detrás de la hipótesis de que las economías con baja inflación presentan tasas de crecimiento de largo plazo más elevadas (véase Fischer, 1993). En la medida en que en el *mundo pasivo* la inflación es en promedio más baja, el dilema (*trade-off*) que se acepta es un ciclo económico más amplio a cambio de un mayor crecimiento tendencial.

En el caso colombiano, se aceptó este dilema sabiendo que la baja inflación era una condición necesaria pero no suficiente para elevar el crecimiento tendencial. A comienzos de la década pasada, se sabía que el país requería, además, de una serie de reformas estructurales dirigidas a mejorar la productividad de la economía, las cuales debían actuar como complemento de un entorno de baja inflación en la generación de mayores tasas de crecimiento de largo plazo. La nueva Carta Política, la apertura comercial y de capitales, la reforma laboral y la Ley 100 de 1993, entre otras, formaron parte de este paquete de reformas dirigidas a modificar la estructura de la economía colombiana.

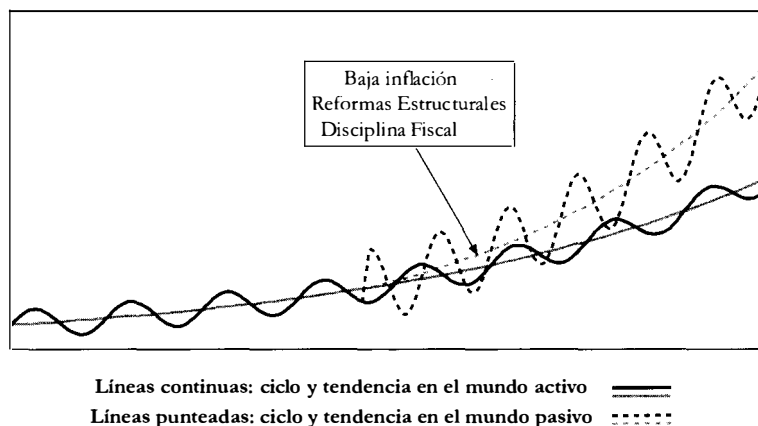
También era claro que la disciplina fiscal era condición necesaria para que el cambio al *mundo pasivo* surtiera los efectos deseados en términos de crecimiento de largo plazo. Por esta razón, es importante considerar las implicaciones que tiene el paso al *mundo pasivo* sobre el financiamiento del gasto público. En el *mundo activo*, la emisión puede constituir una importante fuente de ingresos fiscales, especialmente en un contexto de inflación moderada como la colombiana hasta 1995<sup>10</sup>. El cambio al *mundo pasivo*, donde se busca controlar la discrecionalidad de la autoridad monetaria, reduce sustancialmente actividades como la emisión a favor del Gobierno. De esta forma, la estructura de ingresos del fisco se ve afectada.

Lo anterior implica que la disciplina monetaria esté acompañada por una mayor disciplina fiscal. En efecto, financiar un nivel de gasto sin que el endeudamiento se torne insostenible, es más difícil al prescindir de una importante fuente de ingresos y crédito como la emisión, la cual es muy limitada en el *mundo pasivo*. Por lo tanto, es indispensable llevar a cabo esfuerzos compensatorios en términos de impuestos, o realizar recortes de gasto, de forma tal que sea posible obtener los balances primarios necesarios para no comprometer la sostenibilidad de la deuda pública.

El Gráfico 7 muestra un esquema del resultado que se buscaba con el paso al *mundo pasivo*.

Gráfico 7

### Mundo activo y mundo pasivo: ciclo y tendencia



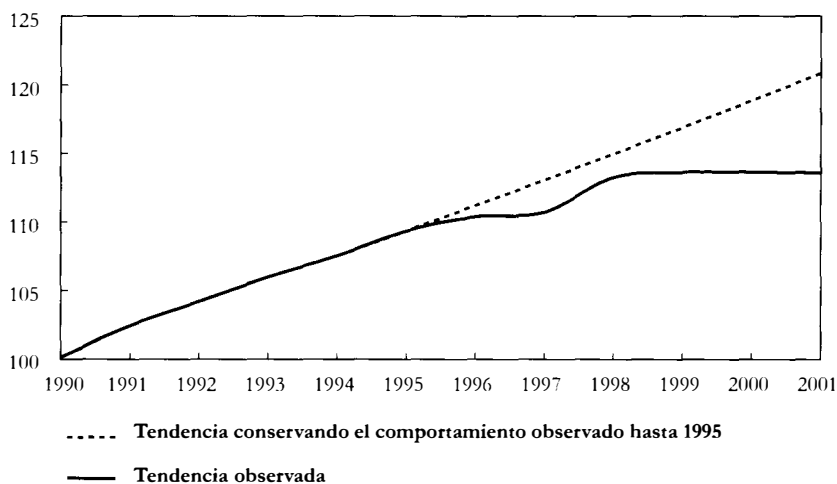
<sup>10</sup> Es importante diferenciar los dos tipos de recursos que recibe el Gobierno como producto de la emisión que hace el banco central: financiamiento en forma de crédito y el traslado de las utilidades del Banco de la República, que son un ingreso del Gobierno.

A pesar de que la disciplina monetaria debía resultar en ciclos más amplios, la combinación de baja inflación, reformas estructurales y disciplina fiscal debía encargarse de poner a la economía en una senda de crecimiento tendencial más elevada.

No obstante, de haber experimentado altas tasas de crecimiento durante la primera mitad de la década anterior (Gráfico 1), la economía sufrió una descolgada en su crecimiento tendencial a partir de 1995. La línea delgada del Gráfico 8, que se obtiene al prolongar el crecimiento tendencial observado entre 1990 y 1995, muestra cómo debería haber evolucionado la economía colombiana durante la segunda mitad de la década anterior<sup>11</sup>.

Por lo tanto, actualmente la economía colombiana sufre el costo del *mundo pasivo* (ciclos más volátiles, como se muestra en los gráficos 4, 5 y 6), pero sin disfrutar aún de los beneficios del mayor crecimiento tendencial, que debería haber resultado de la menor inflación, las reformas estructurales y la, durante muchos años ausente, disciplina fiscal. Este es el interrogante que queremos explicar.

*Gráfico 8*  
**Cambio en la tendencia**  
PIB por habitante 1990



Fuente: Dane, cálculos DNP-DEE.

<sup>11</sup> Al terminar el año 2001, la tendencia observada se encontraba 6% por debajo de la tendencia que mantiene el crecimiento observado entre 1990 y 1995.

### III. | Disciplina fiscal y reformas estructurales

Un artículo recientemente publicado por *The Economist* llevaba como título: “¿Se acuerdan de la política fiscal?”<sup>12</sup>. Se explicaba que las objeciones frecuentes para el uso de la política fiscal como mecanismo para suavizar el ciclo económico son de dos tipos: de un lado, este instrumento es mucho menos efectivo de lo que dicen sus defensores, si es que tiene algún efecto. Del otro, incluso en el caso en que las medidas fiscales tuviesen efecto en la economía, los gobiernos son incapaces de diseñar las medidas correctas y ponerlas en marcha en el momento indicado. Por estas razones, paulatinamente se ha abandonado el uso de esta herramienta, y la política contracíclica se hace a través de instrumentos monetarios.

Ahora bien, el artículo proponía algunas circunstancias en las cuales la política fiscal podía ser efectiva: si su estímulo entraba rápidamente a la economía y no requería de largos procesos de planificación y aprobación por parte del legislativo; o si se podía instaurar una especie de Junta Directiva Fiscal, similar a la del banco central, que activara responsablemente un componente de gasto estrictamente anticíclico; o si se adoptaban disparadores automáticos que aumentaran el gasto gubernamental en la fase recesiva y lo redujeran cuando llegara la recuperación.

Es claro que muchas de estas iniciativas enfrentarían oposición política por parte de los intereses creados alrededor del gasto público. Pero, incluso si una institucionalidad fiscal de ese tipo fuese aplicable, la condición para usar la herramienta fiscal sería, de acuerdo con el artículo citado, que “el país en cuestión hubiese alcanzado una situación fiscal de largo plazo relativamente sana”.

En otras palabras, las prioridades deben estar claras: lo aconsejable es sanear las finanzas públicas de largo plazo, antes de coquetear con ideas de tipo expansionista en este frente. Esa filosofía básica fue la que inspiró la política fiscal del gobierno Pastrana Arango. El Plan de Desarrollo contemplaba que, al finalizar su periodo, un ajuste sostenido y gradual llevara el déficit público de 6% del PIB en 1999, a niveles cercanos al uno por ciento en 2002.

Durante 1999 fue claro para las autoridades que una política ambiciosa de reducción del gasto a lo largo del cuatrienio iba a necesitar el acompañamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI). Ese acompañamiento garantizaba una mayor credibilidad por parte de los mercados y consistencia en la adopción de las políticas macroeconómicas, además de la disponibilidad de unos recursos extraordinarios para una eventualidad.

---

<sup>12</sup> The Economist (2002) “¿Remember Fiscal Policy?”, enero 17.

Los programas concretos y las metas definidas en el acuerdo firmado con el FMI fueron inclusive menos ambiciosos de lo que aparece en el programa macroeconómico del Plan de Desarrollo. Es decir, las metas fueron realmente autoimpuestas por el país, siendo el papel del FMI más el de un interventor del saneamiento fiscal.

El inventario de las medidas adoptadas a lo largo de los últimos cuatro años aparece en el Cuadro 1. Se actuó del lado de los ingresos con dos reformas tributarias. Del lado de los gastos se hicieron recortes en la nómina, los gastos generales, el rezago (gastos realizados en años anteriores y aún no cancelados), y la inversión. Pero el componente más importante fueron las llamadas reformas “estructurales”. Estas consisten en cambios legislativos o constitucionales que afectan la institucionalidad económica del país.

Las reformas más sobresalientes se enumeran en el panel inferior del Cuadro 1. Primero, está la ley de responsabilidad fiscal territorial (Ley 617 de 2000), que buscaba sanear las maltrechas finanzas de los departamentos y municipios. Durante el lustro anterior al inicio de la administración Pastrana Arango, los niveles subnacionales de gobierno habían emulado al nivel central en el incremento de gasto financiado con deuda. Se debe reconocer que el Congreso de la República fue responsable al aprobar esta reforma. Coherente con lo anterior, se creó un fondo para depositar un ahorro paulatino de los entes territoriales que respaldara sus obligaciones pensionales (Ley 549 de 1999)<sup>13</sup>.

Ahora bien, la reforma estructural más importante de este Gobierno fue la modificación de la Constitución en lo concerniente a la participación de las regiones en los ingresos del Gobierno Nacional, y el consecuente cambio de la ley que rige el uso de esas participaciones. Esta ley regula el gasto en educación, una buena parte del gasto en salud, agua potable y saneamiento básico, y otras inversiones de los municipios y departamentos.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 2001, y la Ley 715 de 2001, modificatoria de la Ley 60 de 1993, eran reformas cruciales para la estabilidad fiscal del Estado, y para el mejor uso de los cuantiosos recursos fiscales destinados a la educación y la salud. Se requerían ganancias sustanciales en eficiencia en estos dos sectores. Esto se logró estableciendo en la Constitución y la ley que los recursos deben “perseguir” a los usuarios finales (niños y jóvenes en el caso de la educación, y pacientes pobres en el de la salud) y no, como venía sucediendo, que se distribuían en función de la ubicación de los maestros, y los hospitales, premiando ampliaciones de nóminas y mal manejo administrativo.

---

<sup>13</sup> Corresponde al Fondo de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

*Cuadro 1*

**Política de saneamiento fiscal del gobierno Pastrana Arango**

<p><b>Aumento de ingresos GNC</b></p>	<p><b>Reforma tributaria de 1998 - Ley 488 de 1998</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma al IVA: a) aumento de la base; b) reducción de la tarifa al 15% en noviembre de 1999.</li> <li>• Impuesto del 2 * 1.000 de 1999 (emergencia económica para el sistema financiero).</li> <li>• Impuesto del 2 * 1.000 de 2000 (emergencia económica para el Eje Cafetero).</li> </ul> <p><b>Reforma tributaria de 2001 - Ley 633 de 2000</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la tasa del IVA del 15% al 16%.</li> <li>• Impuesto 3 * 1.000.</li> <li>• Sobretasa a la gasolina y al ACPM.</li> <li>• Mayor eficiencia en labor de la Dian.</li> <li>• Liberación del precio de la gasolina.</li> </ul>
<p><b>Reducción de gastos GNC</b></p>	<p><b>Medidas para disminuir los gastos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de los gastos de funcionamiento: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Disminución en la nómina.</li> <li>b) Aumento de los salarios de los funcionarios de más alto rango buscando un incremento por debajo de la inflación: 15% para 1999, 9,23% para 2000, 2,5% para 2001 y un aumento aproximado de 5% en 2002.</li> </ul> </li> <li>• Recorte en inversión: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Marchitamiento de los fondos de cofinanciación.</li> <li>b) Reclasificación de fondos de inversión a financiamiento.</li> </ul> </li> <li>• <b>Reducción de la deuda flotante del Gobierno (variación del rezago presupuestal).</b></li> </ul>
<p><b>Ingresos y gastos Otros niveles del Gobierno</b></p>	<p><b>Medidas que afectan los ingresos de departamentos y municipios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de juegos de suerte y azar (Ley 643 de 2000).</li> <li>• Lotería única (reemplaza loterías departamentales) (Ley 643 de 2000).</li> <li>• Sobretasa a la gasolina.</li> </ul>



*Cuadro 1 (continuación)***Política de saneamiento fiscal del gobierno Pastrana Arango**

<b>Ingresos y gastos Otros niveles del Gobierno</b>	<b>Segunda etapa de reformas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidad fiscal territorial (Ley 617 de 2000).</li> <li>• Reforma al sistema de transferencias territoriales (Acto Legislativo 01 de 2001).</li> <li>• Creación del Fondo de Pasivos Pensionales Territoriales (Ley 549 de 1999).</li> <li>• Proyecto de ley de reforma pensional (reforma a la Ley 100 de 1993).</li> <li>• Proyecto de ley Estatuto de Ingresos Territoriales.</li> <li>• Reforma a la normatividad de educación, salud e inversión municipal (Ley 715 de 2001).</li> </ul> <b>Medidas que afectan a las empresas del Estado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Telecom (Conpes 3145 de diciembre de 2001).</li> <li>• Ecopetrol (modificación de la legislación de las regalías).</li> <li>• ISS (reestructuración de la entidad y renegociación de la convención colectiva).</li> <li>• Cambio, en Bogotá, de Metro por TransMilenio.</li> </ul>
---	--

Resta aún una reforma crucial por aprobar para garantizar la estabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo: la modificación del régimen pensional. El Gobierno se comprometió a presentarla al Congreso, trámite que se surtió en cuanto al régimen general en diciembre de 2001.

Se debe anotar que este proceso de saneamiento fiscal y de aprobación de reformas estuvo marcado por la aparición de desafíos fiscales importantes, en la forma de presiones adicionales de gasto. Estos fueron golpes que el saneamiento fiscal tuvo que compensar, de forma que se siguiera cumpliendo con las metas de reducción del déficit.

Cuando se critica por qué en un año determinado los gastos no cayeron más, o el endeudamiento no se redujo, los analistas olvidan que el salvamento de la banca pública, de cuyo descalabro no es responsable el gobierno Pastrana Arango, costó \$6 billones (Cuadro 2); que la recuperación de los hospitales requirió \$300 mil millones, y que la rehabilitación del sistema carcelario para mitigar el hacinamiento y recuperarlo del atraso

costó \$300 mil millones. Es de conocimiento público que un fallo de la Corte Constitucional determinó que se debían destinar \$2 billones en alivios a los deudores hipotecarios, erogación no prevista en las cuentas originales del gobierno y, por último, el ISS, en el negocio de salud, demandó una inyección en el año 2001 de \$500 mil millones, sin la cual el sistema público de salud habría colapsado.

### *Cuadro 2*

#### **Contingencias cubiertas por el Gobierno Nacional Central 1998-2002** Billones de pesos corrientes

<b>Entidades</b>	<b>Monto</b>
FF. AA.	2,0
Forec	1,5
RAS	1,1
Cárceles	0,3
Hospitales	0,3
Banca pública	6,0
Crédito hipotecario	2,0
ISS	0,5
<b>Total</b>	<b>13,7</b>

Fuente: DNP.

Adicionalmente, hubo dos tipos de gastos extraordinarios que fueron financiados con impuestos y deuda, como la reconstrucción de Eje Cafetero (a través del Forec, con un costo de \$1,5 billones) y la Red de Apoyo Social (RAS), destinada a aliviar los efectos de la recesión en las familias más pobres, con un costo de \$1,1 billones.

Pero el reto fiscal más grande, tanto por su magnitud como por su carácter creciente, es el pago de los pasivos pensionales a cargo del presupuesto nacional. El déficit por este concepto pasó de ser 0,8% del PIB en 1990, a 1,7% en 1998 y a 3,1% en 2001. Parte de este comportamiento obedece a las menores cotizaciones recibidas por el sistema de prima media, debido a la recesión y el desempleo<sup>14</sup>. Ahora bien, el mayor déficit pensional fue compensado por ingresos extraordinarios provenientes de las ventas de petróleo a raíz del salto temporal de su precio.

<sup>14</sup> Cálculos de la Dirección de Desarrollo Social del DNP estiman que el ISS dejó de recibir cerca de \$750.000 millones por este concepto en 2000.

En suma, el esfuerzo de saneamiento fiscal de largo plazo exigió ajustes responsables y consistentes a lo largo del cuatrienio. Si este esfuerzo no reportó una reducción más acelerada del déficit se debió a considerables desafíos fiscales que fueron enfrentados con reducciones compensatorias de gasto, y con el ingreso extraordinario del petróleo.

El monto de la deuda pública aumentó durante este periodo por una razón clara: un ajuste gradual del déficit implicó la necesidad de financiarlo cada año. En efecto, el problema de la deuda está determinado por la evolución del déficit fiscal: si los ingresos del Gobierno no alcanzan a cubrir los gastos, la diferencia (déficit) se debe financiar (mayor deuda). Por lo tanto, la discusión de la deuda, aunque importante, esconde el verdadero problema: la evolución del déficit.

La deuda pública neta total pasó de representar el 30% del PIB en 1998 al 47% en 2001. Este ha sido señalado como un lunar en la política macroeconómica y como un indicador de insostenibilidad fiscal. Ese nivel de deuda pública, sin embargo, no es exagerado si se compara con el de economías de similar tamaño.

Más importante aún, la sostenibilidad del mismo no depende de su valor en dólares, sino del PIB con el cual se lo compara, siempre y cuando la tasa de cambio real no se encuentre alejada de su nivel de equilibrio. Si la economía crece a una tasa razonable, el monto de la deuda, como proporción del PIB, se reducirá. En conclusión, la clave de la deuda no es su nivel en dólares, sino que la economía sea saludable y crezca, y que se controle adecuadamente el déficit fiscal.

## **IV. | El nuevo Banco de la República**

Las disposiciones constitucionales y legislativas concernientes al Emisor lo alejaron de las prácticas perniciosas del pasado. Desde principios de los noventa no puede otorgar crédito al sector privado, ni favorecer políticas sectoriales, tal como lo había hecho por décadas, a través de los fondos financieros de la entidad. No puede extender crédito al Gobierno, salvo en condiciones muy restrictivas para las cuales se necesita la unanimidad de su Junta Directiva. Finalmente, sólo puede promover el crecimiento de largo plazo de manera indirecta, en la medida en que la estabilidad macroeconómica de la cual es garante contribuya a ello.

No obstante, las herramientas que quedan a disposición del Emisor, en su calidad de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, le otorgan una responsabilidad frente a la situación macroeconómica de corto plazo. Es decir, al igual que la inflación, el ciclo

económico debe ser una preocupación de los miembros de la Junta Directiva. Esta no es una orientación ajena a ninguno de los mejores bancos centrales del mundo, que se precian de su independencia<sup>15</sup>.

El Banco de la República ha sido renuente a adelantar un debate abierto sobre el ritmo de disminución de la inflación. Este debate es esencial y legítimo, y debe ser adelantado abiertamente frente a la sociedad. No es evidente que sea deseable que la inflación baje dos puntos por año, como se lo ha propuesto el Emisor. La razón es que cuando la inflación es de un dígito, disminuciones de dos puntos pueden ser más costosas en términos de actividad económica y empleo que cuando era del 20%.

Otro argumento es que por la brevedad del periodo en el cual el país ha gozado de inflación de un dígito, no se tiene suficiente evidencia sobre los dilemas a los que está enfrentada la política monetaria. Por consiguiente, existe incertidumbre sobre el costo de fijar reducciones de la inflación demasiado ambiciosas.

Se ha debatido ampliamente sobre este tema en la academia mundial, y en los países en los que hay banca central independiente. En Chile, por ejemplo, se ha discutido si la meta final debe ser inflación cero, dos o cuatro por ciento, y el ritmo al que se debe llegar a ella. Este debate no atenta contra la institucionalidad del banco central. En Colombia, para citar un ejemplo, hubo mutismo por parte de la Junta Directiva frente a una propuesta del Director del DNP, quien en el año 2001 planteó que la meta de inflación para 2002 debía ser de 7% en lugar de 6%.

En suma, dado que ya se completaron tres años con inflación de un dígito, el nuevo Banco de la República debe modificar los parámetros de su función objetivo para dar más peso a la política anticíclica. También debe adelantar una política de tasas de interés proactiva y no reactiva frente a las novedades de inflación, y estar abierto a la controversia sobre las metas finales que se fija y sobre el ritmo al cual decide buscarlas.

Lo anterior no requiere un cambio de la institucionalidad existente en la actualidad. Se necesita, más bien, un cambio en el comportamiento de la Junta y los técnicos del Emisor, no en las normas que los rigen. A nuestro entender, dichas normas son esencialmente correctas. En contra de algunos analistas, no consideramos que el Emisor mejore si se disminuye el número de miembros de su Junta Directiva, o si se excluyera de la misma al Ministro de Hacienda.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos tiene entre sus objetivos de política el nivel de empleo.

## V. | La distribución del ingreso

Las reformas estructurales de principios de los 90 buscaban elevar el crecimiento tendencial con el fin de incrementar el nivel de vida de todos los colombianos. La evidencia sugiere que los habitantes de un país no se benefician por igual del crecimiento económico, y que los grupos con menores ingresos se apropian en menor medida de los frutos del mayor crecimiento. Una pregunta fundamental que surge es, entonces, cómo hacer para que los beneficios del mayor crecimiento se repartan equitativamente entre la población. Esta pregunta es aún más importante cuando se piensa que Colombia ha exhibido tradicionalmente una elevada desigualdad en la distribución del ingreso<sup>16</sup>.

La distribución del ingreso está íntimamente relacionada con el concepto de pobreza y, por lo tanto, con la calidad de vida y con el nivel de ingresos de los individuos. Esta sección busca identificar los factores que generan una mejora en la distribución de la riqueza durante épocas de alto crecimiento, y también describe y analiza brevemente las acciones que se tomaron en Colombia durante la primera mitad de la última década para lograr ese objetivo.

Desde el punto de vista conceptual, las políticas redistributivas exitosas deben estar construidas sobre seis principios fundamentales: a) todos los individuos deben tener la capacidad para generar ingresos “dignos” a lo largo de la vida; b) es necesario mejorar la calidad de vida presente de las familias<sup>17</sup>; c) los recursos para financiar los servicios sociales deben provenir de diversas fuentes, tanto públicas como privadas, y su financiamiento debe incluir transferencias de los más ricos a los más pobres; d) debe haber un uso eficiente de los recursos dada la restricción presupuestal; e) se deben eliminar los beneficios no justificables para ciertos segmentos de la población<sup>18</sup>, y f) se debe proteger a los hogares o individuos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Como se verá en la sección VI, este último principio cobra especial relevancia en épocas de recesión económica.

Los dos primeros principios implican la necesidad de definir qué se entiende por ingresos “dignos” o por “calidad de vida”. Esos dos conceptos se asocian con la

<sup>16</sup> Por ejemplo, el coeficiente Gini de la distribución del ingreso familiar (medida de dispersión que varía entre 0, total igualdad en la distribución y 1, total desigualdad) supera el 0,56 mientras que el promedio latinoamericano se ubica alrededor de 0,48 y en los países desarrollados es cercano a 0,42. Si bien es cierto que desde 1960 los indicadores de distribución del ingreso empezaron a mejorar de manera importante, existe abundante evidencia que sugiere que desde mediados de los 80 esta tendencia se empezó a revertir (véase Londoño, 1995 y Santa María, 2001).

<sup>17</sup> Estos dos principios, a su vez, interpretan el precepto, ampliamente discutido en la literatura académica, de que los individuos deben tener igual acceso a las oportunidades sin importar su condición al nacer.

<sup>18</sup> Reconociendo el precepto de “a igual esfuerzo, igual remuneración”.

satisfacción de las necesidades de las personas y, siguiendo a Amartya Sen, integran las variables que miden el conjunto de factores que le permiten a una persona alcanzar un nivel de bienestar adecuado. Este nivel puede lograrse porque se afecta positivamente la satisfacción de necesidades, o porque favorece el desarrollo de las capacidades que posibilitan al individuo y a su familia satisfacer sus necesidades a lo largo de la vida.

Entonces, el concepto de una “vida digna” se asocia con un nivel de bienestar mínimo aceptable, que depende de lo que una sociedad considere adecuado para su estándar de vida. Por debajo de este nivel se considera que una persona es “pobre”. Así, el concepto de pobreza se acerca a la idea de que el bienestar se fundamenta en las capacidades y potencialidades que poseen los individuos y, en la distribución y acceso a los recursos privados y colectivos.

El aumento de la capacidad de los individuos para generar ingresos suficientes a lo largo de la vida se logra a través del incremento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de algunos servicios sociales básicos. Estos servicios son educación (en todos sus niveles), salud (incluyendo salud preventiva y atención a los recién nacidos), acceso a fuentes seguras de agua potable, saneamiento básico y cuidado infantil. El mejoramiento de las condiciones presentes de vida de los individuos está relacionado con: a) la provisión y acceso a servicios como energía eléctrica, alcantarillado y agua potable<sup>19</sup>; b) la sustitución de ingresos en caso de vejez, enfermedad u otra contingencia, y c) el acceso de la población a una vivienda que cumpla con unas especificaciones mínimas.

Una vez se considera la financiación de estos servicios, es necesario tener en cuenta la restricción presupuestal. Dado que por falta de ingresos muchas familias no pueden pagar el costo de prestación de uno o varios de ellos, se hace necesaria la utilización de subsidios estatales<sup>20</sup>. Los mismos pueden darse en la forma de una transferencia directa a los beneficiarios (es decir, una erogación a cargo del presupuesto público), evitando distorsiones en los precios de los bienes y servicios consumidos. Otra forma de canalizar los subsidios es que los individuos o grupos más favorecidos de la población paguen un sobreprecio por el servicio, subsidiando de esta manera a aquellos que se encuentran en peores condiciones (esto se conoce como “subsidios cruzados”). Dicho de otra manera, se deben respetar los principios de varias fuentes de financiación y subsidio de los grupos más favorecidos a los menos favorecidos.

---

<sup>19</sup> Por acceso debe entenderse tanto la disponibilidad del servicio, como la posibilidad de la familia de pagarlo.

<sup>20</sup> El término estatales en este caso se refiere o bien a la financiación directa del subsidio, o bien a su regulación y administración.

La provisión subsidiada de todos los servicios que se han mencionado<sup>21</sup> implica un esfuerzo financiero de gran envergadura (en la actualidad todo el gasto social, incluyendo subsidios cruzados, equivale a cerca de 15 puntos del PIB<sup>22</sup>).

Es indispensable que los recursos sean utilizados de manera eficiente, con el fin de alcanzar altas coberturas y buena calidad con recursos limitados. Eficiencia en este contexto quiere decir, entre otras cosas, que los recursos sean utilizados para la financiación efectiva del servicio y no para cubrir otros gastos no relacionados con incrementos de cobertura y/o calidad tales como prebendas laborales, crecimiento de nóminas por encima de lo justificable y desviación hacia otros usos; también se relaciona con una distribución territorial y sectorial de los recursos que tenga en cuenta tanto el costo de la prestación del servicio, como las necesidades efectivas de la región en términos de población atendida y por atender; finalmente, el uso eficiente de los recursos está relacionado con su *focalización*. Esto es, su orientación específica hacia la satisfacción de las necesidades de la población más pobre y vulnerable.

Obviamente, el quinto punto señalado antes, no otorgar beneficios injustificados a ningún grupo poblacional, surge tanto de consideraciones fiscales, como de argumentos puramente redistributivos. Por ejemplo, reconocer beneficios pensionales superiores a un segmento de la población puede generar mayores disparidades en la distribución del ingreso, al mismo tiempo que impone presiones fiscales adicionales. También reduce la disponibilidad de recursos para financiar programas que podrían ser considerados como prioritarios.

Las acciones que adelantó Colombia en este campo recogieron, de manera directa o indirecta, estos seis principios. La nueva Constitución Política, expedida en 1991, estableció dos mandatos centrales para el diseño y ejecución de la política social, que cambiaron sustancialmente el accionar del Estado. En primer lugar, la nueva Constitución estableció que la prioridad de la acción estatal debería ser la población pobre y vulnerable en la provisión de los servicios sociales básicos (salud, educación y agua potable, entre otros), y ordenó que el gasto social se focalizaría hacia ese segmento poblacional. En un sentido más general, la nueva Constitución le confirió al Estado la responsabilidad de lograr una mayor justicia social, basada en principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad.

En segundo lugar, determinó que la provisión de servicios sociales y la satisfacción de las necesidades básicas de la población debería realizarse de manera descentralizada. Es decir,

<sup>21</sup> Vale la pena mencionar que en muchos casos el monto del subsidio equivale al 100% del costo unitario. Subsidiar el 100% del costo del servicio no es deseable ya que, por un lado, promueve el uso excesivo e irresponsable del servicio y, por otro lado, limita las posibilidades de ampliación de cobertura.

<sup>22</sup> Cálculo realizado por la Dirección de Desarrollo Social del DNP, tomando en cuenta todos los subsidios directos, otorgados a través del presupuesto nacional, y cruzados entre los usuarios de estratos altos y bajos, tal como ocurre con las tarifas de los servicios públicos domiciliarios.

los municipios, distritos y departamentos serían los responsables de atender las necesidades de la población dentro de su jurisdicción. Esta decisión fue tomada argumentando criterios de eficiencia, ya que se supuso que las regiones, al estar más cerca y conocer las necesidades de sus habitantes, asignarían los recursos hacia los usos más productivos, o donde más fueran necesitados.

La Nación, por su parte se dedicaría a diseñar y ejecutar políticas que contribuyeran al logro de una sociedad más equitativa. Se dispuso que las regiones participarían en los ingresos corrientes de la Nación (ICN)<sup>23</sup> en monto creciente, hasta alcanzar 46,5% de estos en 2001. En estricto sentido, la Constitución estableció que la *propiedad* de los ICN es tanto de la Nación, como de las regiones. Así, a cada uno le correspondía un monto de acuerdo con los servicios que debía proveer<sup>24</sup>. Sin embargo, no se estableció un sistema para que los territorios aumentaran el recaudo de ingresos propios. Este es un punto importante, ya que induce el fenómeno conocido como pereza fiscal en las regiones<sup>25</sup>.

Los principios establecidos en la Constitución guiaron la reglamentación legal de lo ordenado por ella<sup>26</sup>. El principio de universalidad se refiere a que se deben alcanzar coberturas totales de la población objetivo en cada servicio. Esto combinado con la focalización implica que los aumentos de cobertura deben concentrarse primero en la población de escasos recursos y luego ampliarse a otros grupos. La solidaridad y la equidad se refieren a que las personas con capacidad de pago subsidien a los individuos pobres o vulnerables, dentro de un esquema de subsidios cruzados. En Colombia, en los casos de los servicios públicos domiciliarios, la salud y las pensiones, se optó por esta modalidad de subsidios para aislarlos de los vaivenes del presupuesto general de la Nación. La eficiencia, como se ha mencionado en otras partes del capítulo, se relaciona con el logro de metas de cobertura y calidad bajo una restricción presupuestal y con los incentivos correctos que eviten el despilfarro.

Las principales leyes expedidas a principios de la década pasada fueron: a) la reforma laboral (Ley 50 de 1990); b) la reforma al régimen de seguridad social (Ley 100 de 1993), y c) la Ley 60 de 1993 que reglamentó las competencias de los diferentes niveles territoriales en cuanto a la prestación de los servicios sociales básicos y su financiación.

---

<sup>23</sup> Los ICN corresponden a los ingresos de la Nación por los ingresos tributarios (IVA, renta y otros) y no tributarios, diferentes a los ingresos de capital.

<sup>24</sup> Como se ve, la Constitución recogió los preceptos a y b mediante una orden directa de financiar los servicios sociales básicos, mientras que los demás (excepto el f) fueron recogidos directamente en los principios de solidaridad, equidad, eficiencia y universalidad.

<sup>25</sup> La evidencia internacional muestra que todos los sistemas que se basan principalmente en transferencias a las regiones promueven la pereza fiscal.

<sup>26</sup> Excepción es la reforma laboral, Ley 50 de 1990, que fue expedida antes que la Constitución.



La primera de estas reformas buscaba que más personas pudieran tener acceso al mercado laboral y de esta forma asegurar un flujo de ingresos que les permitiera un nivel de vida adecuado. Los instrumentos que se establecieron para el logro de esos objetivos iban básicamente en dos direcciones. Primero, la eliminación de normas que a pesar de ser diseñadas para fomentar la estabilidad laboral y ofrecer “seguros” a la población empleada, en la práctica lograron lo contrario (p.ej. la retroactividad de las cesantías<sup>27</sup>). La segunda línea de acción fue la reducción de costos extrasalariales y la flexibilización de las jornadas laborales, buscando liberar recursos por parte de los empleadores que facilitaran un mayor número de personas empleadas.

La Ley 100 de 1993 modificó sustancialmente el funcionamiento de los sistemas de salud y de pensiones. En cuanto al régimen de salud, se pasó de un esquema de atención a través de la red hospitalaria pública a un régimen de seguridad social en el que cada individuo cuenta con un seguro que cubre la mayoría de las enfermedades. La responsabilidad de proveer los servicios de salud es de las aseguradoras a través de la red hospitalaria, ya sea pública o privada. El aseguramiento de la población es financiado por cada individuo y su empleador a través de contribuciones a la nómina. En el caso de la población pobre, el seguro de salud es cofinanciado por el Estado con aportes directos, y por la población empleada con capacidad de pago<sup>28</sup> que cotiza un punto adicional de su salario para este fin.

En el caso de las pensiones, se creó la opción de que cada individuo financie durante la etapa laboral de su vida la pensión que va a recibir en la vejez. Con esta opción, se creó el sistema de capitalización individual o prestación definida. Es decir, cada individuo cotiza durante su vida laboral un porcentaje de su salario, en concurrencia con el empleador, a una cuenta de ahorro de *su propiedad*, con la que financiará su pensión de vejez. Un punto importante es que la reforma permitió que siguiera existiendo el sistema de prima media, en el que los individuos aportan a una bolsa común que financia las pensiones de los que en ese momento son viejos. Este sistema, por varias razones, traía consigo una deuda contingente importante, que ha aumentado considerablemente en los últimos años y que actualmente constituye una de las principales amenazas contra la estabilidad fiscal (los pagos de pensiones, a cargo del presupuesto, en este momento superan el 3% del PIB).

La Ley 100 de 1993 también incluyó un componente asistencial en pensiones, que se conoce como el Fondo de Solidaridad Pensional. Este fondo, que se nutre con un punto de aporte sobre el salario de los empleados que ganan más de cuatro salarios mínimos y con giros adicionales del presupuesto nacional, cofinancia los aportes de la población vulnerable al sistema pensional, con el fin de asegurarle a este segmento poblacional un ahorro para su vejez.

<sup>27</sup> Véase exposición de motivos del proyecto de reforma al Código de Trabajo, aprobado como Ley 50 de 1990.

<sup>28</sup> La Ley 100 de 1993 establece que un individuo tiene capacidad de pago si devenga dos o más salarios mínimos.

Vale la pena anotar que esta reforma incluyó incrementos importantes de las cotizaciones, tanto para salud como para pensiones, que dieron al traste con las reducciones de costos salariales logradas con la Ley 50 de 1990.

La Ley 60 de 1993 le dio forma al proceso de descentralización administrativa. Allí se incluyeron porcentajes específicos de las participaciones de las regiones en los ICN para financiar los servicios de educación y salud principalmente, y se establecieron las competencias de cada nivel territorial para la prestación de esos servicios.

Estas iniciativas se inspiraron parcialmente en los seis principios establecidos anteriormente. Sin embargo, han enfrentado problemas de diversa índole en su implementación que serán descritos en la siguiente sección. Además, es necesario recalcar que el principio de no favorecer injustificadamente a ningún grupo poblacional ha sido tradicionalmente, y siguió siendo durante las reformas de principios de los noventa, el que menos atención ha recibido. Esto es importante ya que, desde el punto de vista fiscal (impuestos, subsidios y sistema pensional), el incumplimiento de este principio ha generado grandes traumatismos. Desde la perspectiva de la equidad, como se verá más adelante, también ha causado inconvenientes, sobre todo en el mercado laboral.

## **VI. | Donde estamos hoy y el camino por recorrer**

En Colombia, la Constitución de 1991 creó una serie de obligaciones de gasto importantes y costosas para el Gobierno Nacional. Estas nuevas obligaciones, producto de un nuevo contrato social aceptado por todos los colombianos, se adicionaron a la vieja estructura de gasto. De otro lado, la manera como fue diseñado el proceso de descentralización implicó que cada peso de nuevo ingreso de la Nación generara un gasto automático de 46,5 centavos.

El aumento del gasto total y la disminución de los ingresos, por la obligación constitucional de transferir una porción considerable a las regiones, condujo a la aparición de déficit fiscales desde 1995 en adelante. Estos crecieron, adicionalmente, a raíz de la desaceleración económica. La pérdida de ingresos y el aumento de los gastos enfrentó a los gobiernos de la década pasada a una disyuntiva: cerrar el desbalance con aumento de ingresos y control de gastos, o mantener el desbalance y recurrir al endeudamiento. Se optó por el endeudamiento público, una estrategia que no es sostenible por largos periodos de tiempo.

La dependencia del financiamiento externo en un mundo globalizado, sujeto a choques, conlleva varios riesgos para una economía relativamente abierta. Los flujos de capital pueden interrumpirse como consecuencia de, por ejemplo, una crisis de confianza en las economías

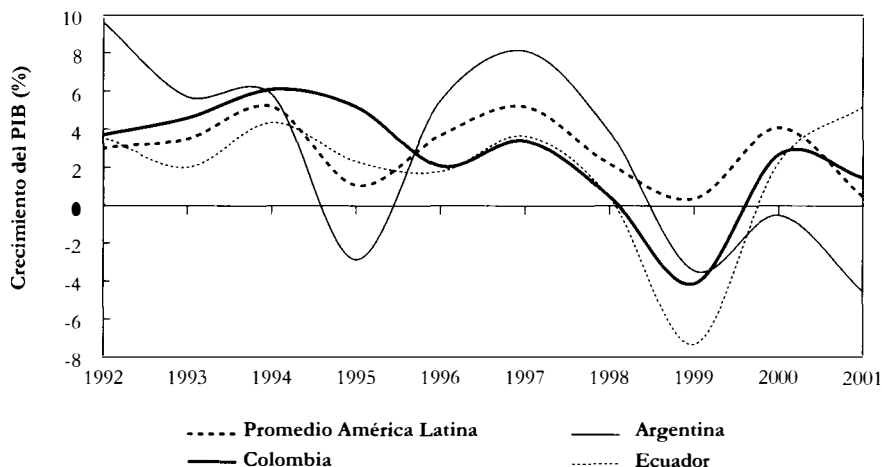
emergentes, creando un problema potencialmente crítico de fuentes de financiamiento. Dado el desbalance estructural de las finanzas públicas, la interrupción de los flujos de capital obligó al Gobierno a buscar mayor financiamiento en el mercado doméstico. Las mayores tasas de interés generadas por esta situación resultaron en: a) un menor espacio para financiar la inversión privada; b) un menor ritmo de actividad económica, y c) el deterioro de los balances de los diferentes agentes de la economía. Como resultado, se registró en 1999 el primer año de crecimiento negativo en Colombia en cerca de seis décadas.

A raíz de la crisis de finales de los noventa, el Gobierno inició un profundo proceso de ajuste fiscal acompañado por el FMI. Aunque con algunos años de retraso, la disciplina monetaria del *mundo pasivo* terminó imponiendo la disciplina fiscal requerida. En efecto, el proceso de ajuste fiscal, que al finalizar el presente Gobierno habrá sido adelantado en más del 80%, se llevó a cabo con el fin de estabilizar el nivel de deuda pública, con todos los efectos sobre el mercado de crédito, la inversión y el crecimiento que este logro implica.

La corrección del desbalance fiscal no elimina la vulnerabilidad de Colombia al “oleaje” de la internacionalización, al cual están sujetos todos los países de la región, como lo muestra la similitud de la senda de crecimiento de varios países latinoamericanos en el Gráfico 9. Sin embargo, la disciplina fiscal sí ayuda a reducir esta vulnerabilidad.

Gráfico 9

**Crecimiento del PIB para países seleccionados**  
Variación porcentual anual



Fuente: FMI, JP Morgan, cálculos DNP-DEE.

## Distribución del ingreso y pobreza

Como se mencionó, Colombia se ha caracterizado por tener una distribución del ingreso bastante desigual. Sin embargo, entre 1960 y mediados de los ochenta hubo grandes progresos hacia una distribución más equitativa. Estimaciones de algunos autores<sup>29</sup> muestran que el coeficiente Gini de los ingresos familiares alcanzaba un valor de 0,56 a comienzos de los 60, y se redujo a 0,46 en 1986. A partir de ahí comenzó a crecer hasta llegar a 0,51 en 1995, momento en el cual la desigualdad empezó a crecer más rápidamente, hasta alcanzar 0,56 en 1999, el mismo nivel donde se hallaba 40 años antes. De igual manera, si el ingreso que se apropiaba el 20% más rico de la población correspondía en 1978 a 13 veces aquel del 20% más pobre, este valor era 15 en 1999.

Los ingresos laborales sufrieron un proceso similar. En las áreas urbanas del país, su coeficiente Gini alcanzó el punto más bajo a mediados de los 80 (0,37). Después de un crecimiento moderado hasta 1995 y uno más acelerado a partir de ese año, este indicador se situó en 0,48 en 1999. Es decir, un crecimiento de once puntos en 15 años.

Un deterioro en la distribución del ingreso siempre va acompañado de aumentos en el nivel de pobreza medida por ingresos, la cual es sensible al ciclo económico<sup>30</sup>. A la caída del PIB en 1999 le siguió un aumento en el número de personas en estado de pobreza en 2000. La pobreza pasó de ser 56.3% en 1999 (22 millones de personas) a 59.8% en 2000 (24 millones). La recuperación económica del año 2000, de acuerdo con cifras preliminares, se reflejó en una disminución de este indicador, al pasar a 54.4% de la población total del país en 2001 (22 millones). Este comportamiento se presentó después de que el indicador de pobreza se redujera de más de 75% a principios de los setenta a 52% en 1995.

Existen otros indicadores de pobreza, como los índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y de calidad de vida (ICV) que capturan elementos más estructurales de este flagelo. De acuerdo con el NBI un hogar se encuentra en condiciones dignas (no es pobre) si tiene una vivienda adecuada, acceso al sistema educativo, no vive en condiciones de hacinamiento y tiene ingresos suficientes y acceso a puestos de trabajo. En contraste con la línea de pobreza, este indicador muestra una disminución importante en las dos últimas décadas. Las personas con necesidades básicas insatisfechas pasaron de representar un 70,5% de la población total en 1978 (21 millones) a un 23% (9,8 millones) en 2000. Así mismo, durante los últimos diez años la pobreza por NBI ha mantenido su dinámica hacia la baja, al pasar de un 37,2% (13 millones) en 1993 a 23% en 2000.

---

<sup>29</sup> Véase Urrutia (1976), Londoño (1995) y Santa María (2001).

<sup>30</sup> Esta medida de pobreza se conoce como "línea de pobreza".

El ICV, además de los aspectos incluidos en el NBI, capta otros elementos que reflejan el potencial actual y futuro de las personas para desarrollar sus capacidades. Integra variables de acceso a bienes físicos (características de la vivienda y acceso a los servicios públicos domiciliarios); variables que miden el capital humano, el equipamiento del hogar y la afiliación a la seguridad social. El ICV no se limita a determinar si una persona es o no pobre, sino también dice qué tan pobre es, ordenando a las personas de 1 a 100, de acuerdo con su calidad de vida. Dentro de este ordenamiento, 1 es el nivel de vida más bajo y 100 el más alto. La calidad de vida de los colombianos ha mejorado según este indicador. El índice pasó de 65 en 1985 a 75,7 en 2000, con lo cual la pobreza estructural habría decrecido, incluso durante la recesión.

La explicación de esta evidencia, aparentemente contradictoria, no es sencilla. Se pueden identificar varios elementos que contribuyeron al deterioro de la distribución del ingreso y de las condiciones de pobreza coyunturales (medidas por ingreso), y a la desaceleración en el ritmo de reducción de los niveles de pobreza estructural medidos por NBI e ICV.

Como se vio, el deterioro de los indicadores de distribución del ingreso y pobreza medida por ingresos empezó en 1995. La primera pregunta que surge es ¿qué diferencia este último periodo (1995-2000) de los anteriores? Existen tres elementos que claramente distinguen este periodo de los anteriores: la recesión económica (es decir, la parte baja del ciclo), el escalamiento del conflicto armado y la profundización de la descentralización administrativa.

Como ya se dijo, la pobreza medida por ingresos es muy sensible al ciclo económico (Gráfico 10). La recesión afecta los ingresos familiares a través de dos canales: un menor crecimiento del ingreso nacional y un aumento del desempleo, tal como se muestra en el Gráfico 11<sup>31</sup>. Estos dos efectos trabajan en la dirección de reducir los ingresos familiares, aumentando, por lo tanto, la pobreza.

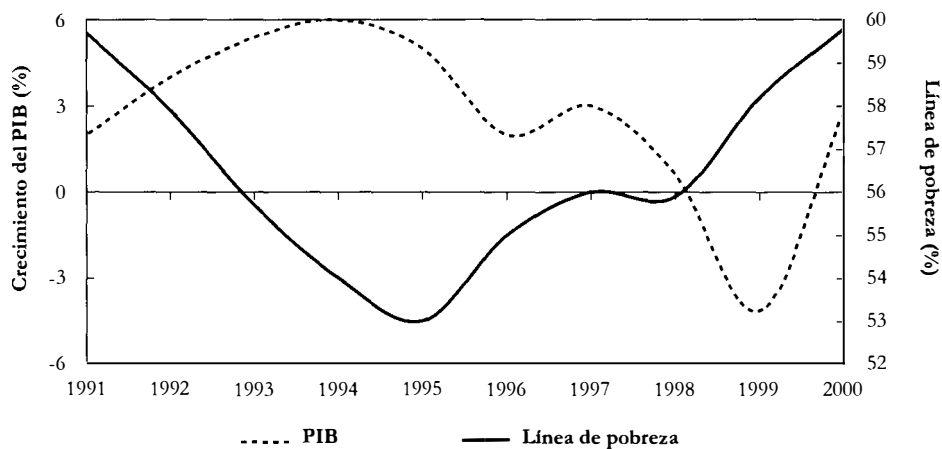
Pero el ciclo también tiene importantes efectos redistributivos. El Cuadro 3 muestra el cambio del ingreso promedio de cada decil de la distribución del ingreso familiar en el periodo 1995-1999<sup>32</sup>. La información contenida allí nos permite concluir que los más golpeados por la recesión en términos de reducción de ingresos han sido los más pobres. Mientras que los ingresos promedio de toda la población cayeron 3,2% entre 1995 y 1999, en los hogares pertenecientes al decil más bajo se observó una disminución de 15%. Adicionalmente, el ingreso cayó en los deciles uno a seis, mientras que en los cuatro deciles superiores el ingreso creció.

<sup>31</sup> También tiende a incrementar la informalidad, que generalmente se caracteriza por remuneraciones más bajas. Este fenómeno se estudiará más adelante.

<sup>32</sup> Se ordenan los hogares de menor a mayor ingreso y se dividen en diez grupos iguales en tamaño. Cada uno de estos grupos corresponde a un decil, siendo el decil uno el más pobre, y el diez el más rico.

*Gráfico 10*

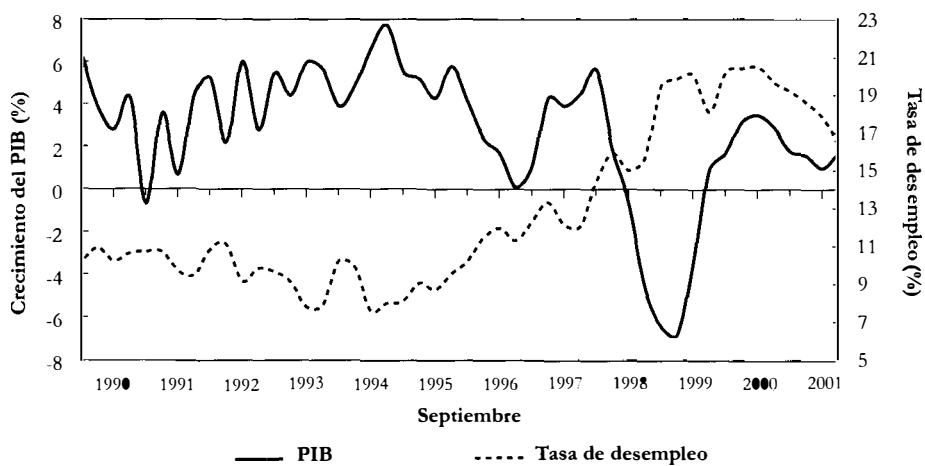
**Crecimiento del PIB y evolución de la pobreza**



Fuente: Dane, cálculos DNP-DDS.

*Gráfico 11*

**Crecimiento del PIB y desempleo**



Fuente: Dane, cálculos DNP-DDS.

Adicionalmente, los pobres se ven más severamente afectados que otros grupos poblacionales en otros aspectos. La tasa de desempleo urbano creció a su nivel más alto en la historia reciente (21%), al mismo tiempo que la población del quintil<sup>33</sup> de más bajos ingresos enfrentó tasas de desempleo superiores al 40%. Este incremento en el desempleo creó un círculo vicioso de reducción en el ingreso de los hogares, mayor participación laboral, mayor desempleo e informalidad. Por otra parte, la recesión forzó a un número importante de niños y jóvenes a retirarse del sistema educativo, especialmente en los estratos bajos, generando pérdidas de capital humano precisamente en los grupos que más necesitan acumularlo. También se redujo la afiliación al sistema de seguridad social en salud, principalmente por el aumento del desempleo.

### Cuadro 3

#### Ingreso per cápita por decil Pesos constantes de 1999

	1995	1999	Variación (%)
Total	290.735	281.318	-3,2
Decil 1	37.139	31.571	-15,0
Decil 2	69.171	65.954	-4,7
Decil 3	93.489	90.542	-3,2
Decil 4	118.687	115.829	-2,4
Decil 5	146.371	144.171	-1,5
Decil 6	179.844	179.604	-0,1
Decil 7	225.113	226.015	0,4
Decil 8	294.371	301.243	2,3
Decil 9	422.615	454.595	7,6
Decil 10	1.320.327	1.322.589	0,2

Fuente: ENH, cálculos DNP-DDS.

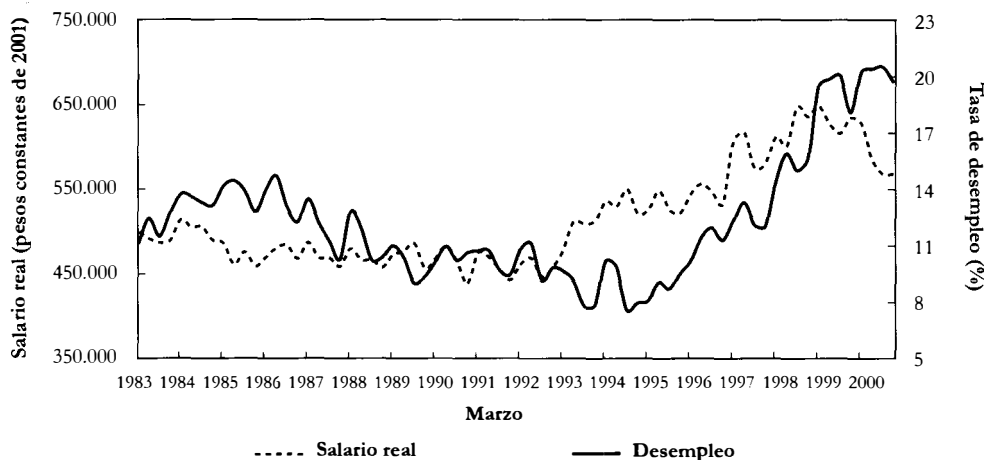
El crecimiento del desempleo, con sus efectos negativos sobre los indicadores de calidad de vida, es el resultado de la recesión. Sin embargo, aplicando instrumentos adecuados, hubiera podido moderarse. En los mercados que conforman un sistema económico es natural observar cómo en los periodos bajos del ciclo y de reducción de la demanda, los precios se ajustan hacia abajo para poder vender el bien ofrecido. Esa capacidad de ajuste

<sup>33</sup> Se ordena a las personas de menor a mayor ingreso. Luego se divide a la población en cinco grupos con igual número de personas obteniendo los quintiles de la distribución. El primer quintil lo conforman el 20% de las personas con más bajos ingresos.

de los precios hace viables y sostenibles a los mercados, al tiempo que aumenta el bienestar de la población y permite conservar el empleo de muchos trabajadores.

Sin embargo, en la reciente recesión, el mercado laboral colombiano no se ajustó bajando o moderando el crecimiento de los salarios. Por el contrario, la evidencia muestra un incremento sostenido en los salarios reales (Gráfico 12). Detrás de esa incapacidad del mercado laboral para autorregular los efectos adversos de la recesión están, principalmente, dos factores. El primero, tiene que ver con la poca flexibilidad de los salarios, fruto de una legislación demasiado rígida. El segundo factor es la existencia de una serie de sobrecostos salariales que en la actualidad alcanzan un 53% del salario básico, así como la imposibilidad de adoptar figuras que favorezcan la adaptabilidad de la oferta y demanda de trabajo a situaciones cambiantes.

*Gráfico 12*  
**Evolución del salario real y el desempleo**

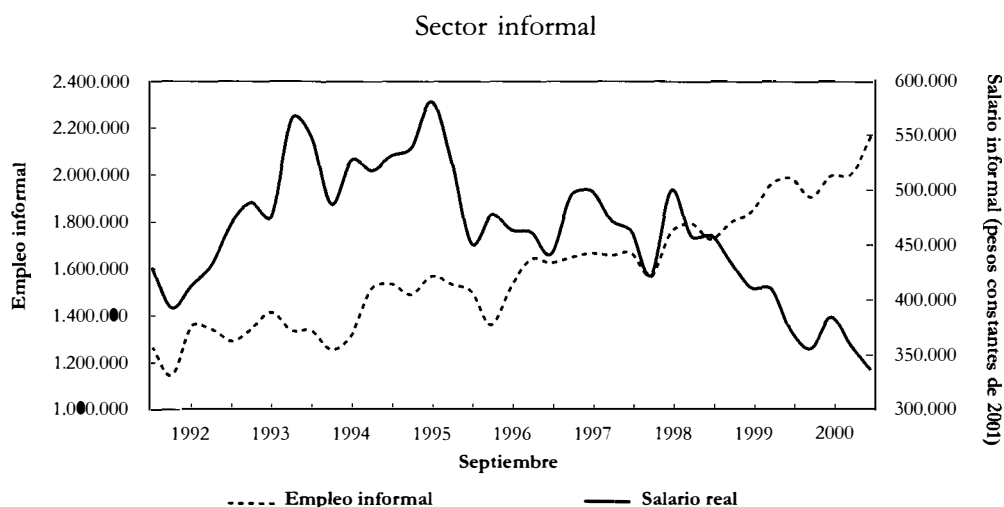
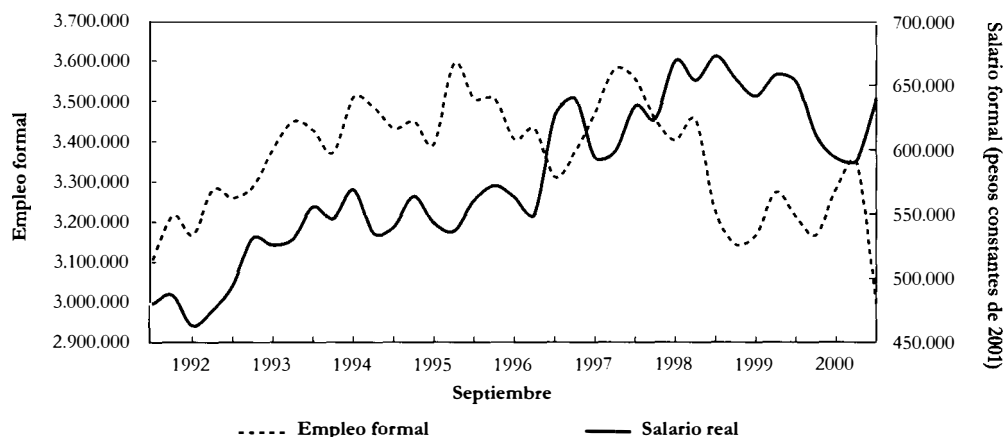


Fuente: Dane, ENH. Cálculos DNP-DDS.

Esta situación llevó a las empresas a despedir trabajadores. Sin embargo, los mercados tienen otros mecanismos para autorregularse: eludiendo las normas vigentes, lo que indica que la racionalidad económica superó la aplicación de la norma. En el sector informal los salarios se ajustaron hacia abajo, permitiendo que la creación de empleo no perdiera su dinámica, mientras que en el sector formal los salarios continuaron su escalada y el ajuste se llevó a cabo despidiendo personal (Gráfico 13). En el fondo, estas medidas están protegiendo a un “club” de empleados formales que se resisten a permitir que el ajuste del mercado laboral se de por una vía diferente a la del desempleo.



*Gráfico 13*  
**Evolución del salario real y del empleo**  
 Sector formal



Fuente: Dane-ENH, cálculos DNP-DDS.

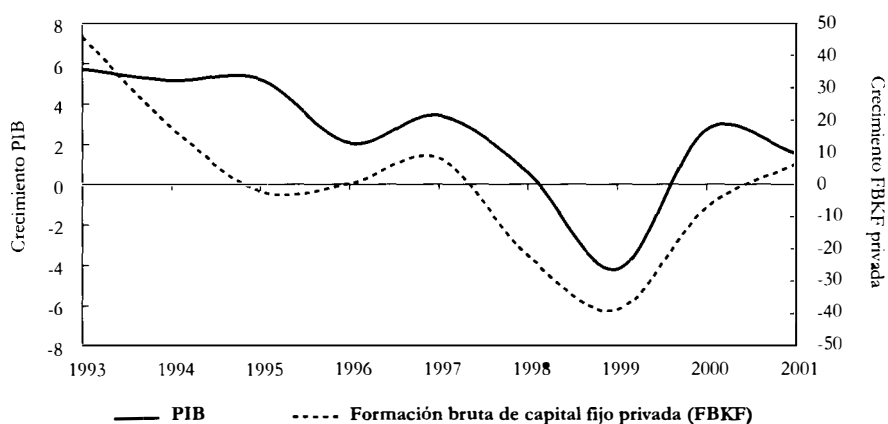
El reciente periodo recesivo de la economía también tuvo un efecto negativo sobre el funcionamiento de tres componentes claves de la política social, que afectan tanto las condiciones de vida presentes de la población, como sus posibilidades de generar ingresos suficientes en el futuro. Estos componentes son el sistema de salud, el sistema pensional y las políticas de asistencia social a los grupos más vulnerables.

Como se dijo en la sección V, el financiamiento de los sistemas de salud y pensiones depende en gran medida de contribuciones hechas por la población empleada. El incremento del desempleo afectó de manera importante sus ingresos. Estos desbalances financieros en sistemas cruciales tienen dos efectos muy importantes. Primero, impactan negativamente la distribución del ingreso y la calidad de vida de la población, tanto en el presente como en el futuro, y segundo contribuyen a acrecentar el desequilibrio de las finanzas públicas.

En suma, y este es el mensaje central de la discusión sobre distribución del ingreso y pobreza, el deterioro de los indicadores de calidad de vida está determinado fundamentalmente por el ciclo económico. Este, a su vez, se originó en gran medida por el mal manejo de las finanzas del Estado, reflejado en crecientes déficit fiscales desde 1995 hasta 1998, agravados por el enorme pasivo pensional sin financiar a cargo de la Nación. Los choques externos contribuyeron también a que la superación de la recesión se dificultara. En efecto, el déficit fiscal creciente y persistente le restó espacio a la actividad privada, encareció el costo de los recursos para financiar inversión y redujo el ahorro de la economía. El resultado fue una reducción drástica de la inversión privada y la consecuente caída de la actividad económica (Gráfico 14). La caída en la inversión privada, a través de la menor generación de empleo, tuvo un fuerte impacto negativo sobre el ingreso de los hogares (Gráfico 15)<sup>34</sup>.

*Gráfico 14*

### **Inversión privada y PIB** Crecimientos anuales (%)

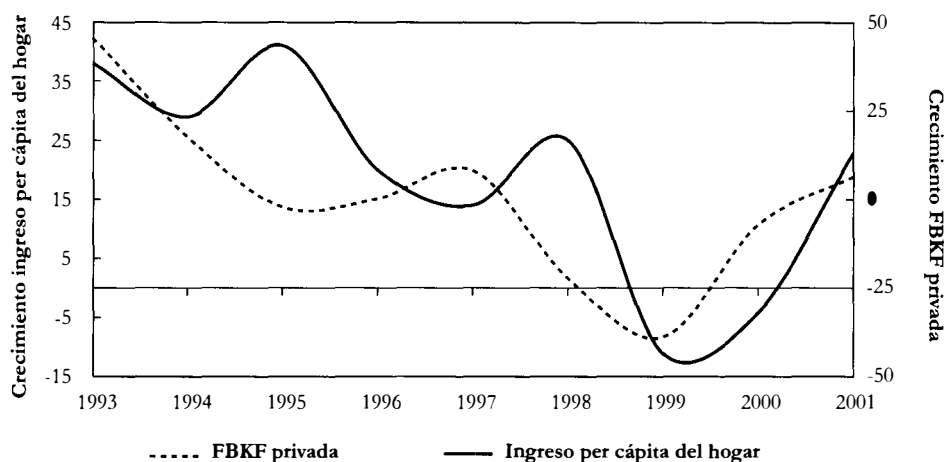


Fuente: Dane, cálculos DNP-DEE.

<sup>34</sup> Por otra parte, el creciente endeudamiento que implica una situación de déficit sostenida, se traduce en menores recursos disponibles para financiar programas de inversión social, magnificando el efecto negativo del mal manejo de las finanzas públicas sobre la calidad de vida de la población.

Gráfico 15

### Inversión privada e ingreso per cápita del hogar Crecimientos anuales (%)



Fuente: Dane, cálculos DNP-DEE.

Adicionalmente, la intensificación del conflicto armado también ha contribuido a empeorar los indicadores de calidad de vida. Fuera de los canales obvios por los que este efecto se presenta (muertes y secuestros), existen otras maneras a través de las cuales el conflicto afecta el funcionamiento de la economía. Estos incluyen la destrucción de la infraestructura productiva pública y privada, y las mayores exigencias de gasto público para financiar la defensa de las instituciones.

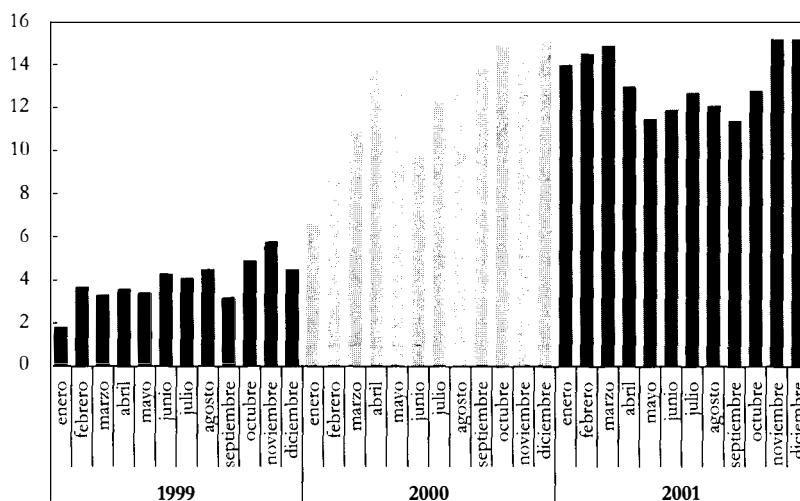
Pero sin duda el canal más importante es la incertidumbre generada por el conflicto (en términos de rentabilidad, costos de producción y reglas del juego) y su efecto sobre las decisiones de inversión privada<sup>35</sup>. Los agentes, al no tener claridad sobre la rentabilidad de sus inversiones y sobre su seguridad y la de sus empleados, prefieren posponer o trasladar su inversión. La magnitud de este problema puede observarse en el Gráfico 16 que muestra la evolución en los últimos años de la percepción de los empresarios sobre la inseguridad como un problema para invertir.

<sup>35</sup> Para un tratamiento detallado de este tema véase, por ejemplo, Echeverry, Salazar y Navas (2001).

## Gráfico 16

## Percepción de la inseguridad

Porcentaje de empresarios que consideraron la inseguridad como un problema en su producción



Fuente: EOIC-ANDI.

En este punto es necesario anotar que el cambio estructural en las fuentes de financiamiento del Estado en el *mundo pasivo*, sumado a las importantes obligaciones en materia de gasto público que implica la nueva Constitución, impusieron una mayor disciplina fiscal en Colombia. Una de las consecuencias de esta disciplina es reducir la vulnerabilidad de la economía a los choques externos. Las restricciones fiscales del *mundo pasivo* tienen importantes consecuencias sobre la financiación del conflicto armado. Las limitaciones en términos de ingresos adicionales para financiar un mayor volumen de gasto hace que las mayores erogaciones derivadas de un conflicto armado de más intensidad puedan volver a comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas hacia el futuro.

En cuanto al tercer elemento mencionado, la descentralización, se pueden identificar dos elementos relacionados con ella que han afectado negativamente los indicadores de calidad de vida, sin tratar de desvirtuar lo valioso de este proceso. En primer lugar, su efecto sobre las finanzas públicas, tanto por la presión sobre el balance de la Nación, como por el fenómeno de pereza fiscal.

En segundo lugar, su reglamentación no era clara en términos de competencias para cada entidad territorial y fue laxa en lo que tiene que ver con los costos asociados con la

prestación de servicios sociales, especialmente salud y educación. Adicionalmente, no se hizo una reorganización inicial de los recursos físicos, humanos e institucionales (tanto sectoriales como regionales), lo que condujo a asignaciones presupuestales inequitativas entre regiones de los recursos de participaciones.

Las consecuencias de este problema empezaron a presentarse rápidamente: a) mayor presión sobre las finanzas de la Nación para cubrir costos crecientes de los servicios sociales y para sufragar también gastos en regiones afectadas negativamente por la inequidad; y b) pobre desempeño en términos de cobertura y calidad de los servicios de educación y salud. Por lo tanto, las consecuencias sobre los indicadores de equidad se dan por las dos vías que se han analizado a lo largo del capítulo: a través del canal indirecto del desbalance fiscal y a través de la reducción de la calidad de vida presente de los individuos.

Ante este panorama, el actual Gobierno emprendió políticas y reformas normativas en varios de los aspectos que se han discutido, fundamentales para mejorar la calidad de vida de la población. Se reformó la Constitución Política (Acto Legislativo 01 de 2001) con el fin de desligar las participaciones territoriales de los ingresos de la Nación. Complementariamente, se modificó la Ley 60 de 1993 que regula la descentralización en lo que tiene que ver con competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales básicos. La reforma (Ley 715 de 2001) separó las competencias de los diferentes niveles de gobierno, le puso un tope transitorio al crecimiento de los costos asociados con la prestación de los servicios y sentó las bases para una reorganización profunda de estos sectores. Esta reforma cambió la manera de distribuir los recursos hacia las regiones, pasando de un sistema de pago de nómina, donde ella esté situada, a uno de población atendida.

Dado que los periodos recesivos de la economía afectan desproporcionadamente a la población más pobre, y teniendo en cuenta que la severidad del ciclo se ha profundizado, un punto fundamental objeto de reforma tenía que ser la asistencia social a los grupos más vulnerables de la población. Se evidenció la necesidad de diseñar un mecanismo permanente para mitigar y contribuir a la superación de los riesgos asociados con las recesiones económicas, dirigido a esos grupos. El Gobierno Nacional diseñó, consiguió la financiación (\$1,1 billones en tres años) y está ejecutando tres programas de atención a esos grupos, dentro de la RAS. Los programas ofrecen empleo temporal a adultos de hogares pobres en proyectos de infraestructura; otorgan subsidios a los hogares, condicionados a metas de nutrición, cuidados en salud y asistencia escolar de los niños del hogar, y ofrecen capacitación en algún oficio (incluyendo práctica laboral y subsidios monetarios para alimentación) a jóvenes desempleados de las áreas urbanas.

Basado en esta experiencia, se ha presentado un proyecto de ley al Congreso de la República creando la Red de Protección Social permanente, que dotará al Estado colombiano de

los instrumentos financieros e institucionales para que en futuras recesiones la asistencia social llegue de manera oportuna y eficaz a los grupos más pobres, al mismo tiempo que rediseña la institucionalidad de la política social para hacerla más eficiente. El principal instrumento es un Fondo de Protección Social, que actúa como un disparador automático, que aumenta el gasto gubernamental en programas específicos como los mencionados en el párrafo anterior durante la fase recesiva, y lo reducen cuando llega la recuperación. En periodos de auge el Fondo acumula recursos derivados de la mayor disponibilidad de ingresos.

A manera de conclusión, la evidencia presentada en esta sección muestra que la escogencia de un modelo de desarrollo particular *no fue* lo que marcó el deterioro de los indicadores de equidad y de calidad de vida. Más bien, es evidente que decisiones de política específicas fueron su principal determinante. Por ejemplo, el deseo de proteger a ciertos grupos de la población otorgándoles privilegios (población empleada, trabajadores públicos, grupos de pensionados). La evidencia muestra que el ciclo económico, en gran parte determinado por la evolución negativa de las finanzas públicas, del conflicto armado y por los choques externos, es el mayor responsable del deterioro de la desigualdad y el aumento de la pobreza.

## VII. | Conclusión

A lo largo de los noventa se adoptaron en Colombia una serie de reformas constitucionales, legales, de regulación de servicios públicos domiciliarios, de concesión de proyectos de infraestructura, venta de empresas públicas y modernización del funcionamiento del Estado. La concepción que inspiró estas reformas era permitir un funcionamiento más fluido de las transacciones económicas, que las alejara de las prácticas intervencionistas del pasado, las cuales habían condenado al país a una deficiente prestación de servicios sociales básicos y a una tasa de crecimiento de largo plazo insuficiente para un país del nivel de desarrollo de Colombia.

En varios países, como Colombia, Argentina y Polonia, estas reformas estuvieron asociadas con un salto en la tasa de crecimiento, una disminución en la tasa de desempleo, un mayor flujo de inversión extranjera y un aumento en las exportaciones. No obstante, a partir de 1996, dejaron de observarse esos resultados positivos y la tendencia se revirtió. Esta sucesión de hechos plantea un interrogante.

La forma de resolverlo es reconocer otras cosas que sucedieron simultáneamente con la adopción de las políticas mencionadas. El efecto positivo que debía tener la adopción de las reformas se vio compensado por el efecto de varios fenómenos observados desde 1995.

En primer lugar, seis crisis internacionales ocurridas entre 1995 y 2002 desatadas por situaciones propias de un país o región determinados (México, Rusia, Brasil, Sudeste Asiático, Turquía y Argentina), se propagan en mayor o menor medida a las demás economías emergentes. Los mecanismos de propagación se volvieron más rápidos y poderosos. En efecto, los capitales de corto plazo abandonan un país en cuestión de horas o días, grandes inversiones directas se posponen por espacio de años ante un aumento en la incertidumbre, y los “fondos buitres” (*vulture funds*) se institucionalizan como los sepultureros de una economía débil.

La vulnerabilidad de la economía colombiana y de las economías latinoamericanas tradicionalmente dependía de las fluctuaciones de los precios de las exportaciones e importaciones, compuestas en su mayoría por recursos naturales, materias primas y productos agropecuarios. Por espacio de un siglo la volatilidad de los precios del café y el petróleo se tradujo en costosas fluctuaciones de la producción, el empleo, las tasas de interés y el tipo de cambio en las economías del área. Sin embargo, desde la década pasada se observa una nueva vulnerabilidad, fruto de los rápidos movimientos de los factores de producción (el capital y el trabajo), de tal forma que ya no es sólo la cuenta corriente de la balanza de pagos, sino su cuenta de capital, y los flujos de personas, los que castigan un manejo económico desacertado.

En segundo lugar, el recrudecimiento del conflicto armado en Colombia también actuó al final de la década como un fuerte retardador del crecimiento. Si bien hay evidencia acerca de que el conflicto no había afectado sensiblemente a la economía en las últimas dos décadas, desde mediados de los noventa se hicieron más dramáticas sus manifestaciones en la forma de corrupción, secuestro, destrucción de la infraestructura e intimidación de la población más educada y del capital.

Por último, en el caso colombiano, la respuesta al interrogante se encuentra, en buena parte, en la indisciplina fiscal que imperó a lo largo de los noventa, cuyas manifestaciones más nocivas en términos de déficit crecientes se sintieron desde 1996. Ya para 1999, el descontrol fiscal había sumido en recesión a la economía, y había afectado la credibilidad de la política macroeconómica.

La aparente ineffectividad de las reformas se debe a la acción simultánea de estos tres tipos de fenómenos: sucesivos choques internacionales, intensificación del conflicto interno y descontrol fiscal. Se debe recalcar que el nuevo marco del manejo macroeconómico le daba preeminencia a la inflación frente al desempleo en el orden de prioridades del Banco Emisor. Tal como se expuso, ello implicaba la aparición de un ciclo más marcado, sin que se hubiesen puesto en práctica mecanismos de mitigación para los menos favorecidos. La consecuencia social fue palpable: desempleo, aumento en los índices de pobreza y empeoramiento de la distribución de ingreso.

Las medidas de política económica y social adoptadas se centraron en tres frentes de acción: promoción del crecimiento, suavizamiento del ciclo y redistribución del ingreso. La hipótesis que se ha defendido a lo largo de este documento es que las particularidades de cada una de ellas hacen necesario un diseño y aplicación específicos, que respeten los rasgos institucionales de cada economía.

### Crecimiento tendencial

No es usual que se mencione a la política fiscal dentro de los determinantes del crecimiento tendencial. Es más frecuente utilizarla como herramienta contracíclica. En el texto se han señalado las dificultades para usar este instrumento de la política anticíclica, en particular en presencia de un déficit público persistente, y de componentes inflexibles y peligrosamente dinámicos de gasto, como las pensiones.

No obstante, hay una importante función de la política fiscal para afectar el crecimiento tendencial: la mayor eficacia y eficiencia del gasto en educación, salud e infraestructura tiene un efecto directo sobre la tasa de crecimiento de largo plazo. El Gobierno adelantó una serie de reformas estructurales en el campo de las finanzas públicas nacionales y territoriales, orientadas a mejorar el impacto del gasto público social, de infraestructura y de vivienda.

Con respecto al sector privado se adoptaron medidas para atraer la inversión extranjera directa, mejorar la competitividad, recuperar el atraso cambiario y promover la capacitación de la fuerza de trabajo y el desarrollo de la innovación científica y tecnológica. Naturalmente, las limitaciones fiscales impidieron un impulso más decidido a algunas de estas iniciativas.

### Política anticíclica

Un problema de la política de corto plazo fue el limitado espacio para el uso de herramientas fiscales. Aún más, fue necesario adoptar reformas tributarias cuyo impacto inmediato sobre la demanda fue negativo, pero que constituían la vía más responsable para el saneamiento de largo plazo. Estas circunstancias le dejaban buena parte de la tarea de la política de estabilización al Banco Emisor. La preferencia revelada por la institución a lo largo de los últimos seis años es mezclada. Cuando durante 1997 usó herramientas monetarias para promover una reactivación de la actividad real, contribuyó a un ataque cambiario bastante nocivo para la estabilidad macroeconómica.

Ahora bien, cuando logró consolidar una inflación de un dígito, ha sido tímido en el uso de las herramientas a su disposición para actuar sobre el ciclo. La explicación puede radicar en las amargas lecciones aprendidas durante 1997, 1998 y 1999. No obstante, se ha defendido en este artículo que la política monetaria posee elementos que le otorgan



una responsabilidad en el corto plazo y que son explotados en economías que se precian de tener los bancos centrales más independientes. Estas son: su flexibilidad en el corto plazo, el hecho de que los errores pueden ser corregidos rápidamente, de no crear institucionalidad y estar menos sujeta al cabildeo. Estos elementos de una nueva actitud del Emisor frente al ciclo se deben adelantar respetando la institucionalidad existente que garantiza la independencia de su Junta Directiva.

### Política redistributiva

Colombia es líder actual en América Latina en el monto del gasto dedicado a fines sociales como educación, salud, agua potable, vivienda de interés social y apoyo a la población vulnerable. No obstante, la eficacia del gasto aún es insuficiente en términos de cobertura y calidad. Las reformas de las leyes de educación, salud y vivienda buscaron subsanar estas deficiencias y mejorar el uso de los cuantiosos recursos dedicados a la inversión social. Se debe avanzar en que la administración de estos recursos sea eficiente y sujeta a rendición de cuentas. En efecto, es fundamental erradicar la práctica de usar el gasto social para asignar rentas a jugadores políticos y económicos de los sectores mencionados.

Otro elemento clave de la política social fue la puesta en marcha de la Red de Apoyo Social, que le permite al Gobierno acudir con programas sociales bien diseñados en ayuda de los sectores sociales más vulnerables. Hacia delante, se ha propuesto la implantación de un mecanismo automático en el cual se active un componente anticíclico de la RAS. Esta iniciativa se debe convertir en ley durante la legislatura que termina en junio de 2002.

La discusión de los principales problemas que aquejan a la economía colombiana tiene que adelantarse con base en estas tres temáticas: el crecimiento de largo plazo, el ciclo de corto plazo y las políticas redistributivas. En Colombia hay una corriente de pensamiento que atribuye los problemas de finales de los noventa a un pretendido “modelo de desarrollo”. Consideramos que el concepto de modelo de desarrollo es inapropiado como herramienta de análisis. Primero, porque significa algo diferente para cada analista. Y segundo porque no describe un conjunto coherente de fenómenos que permitan adelantar una discusión informada sobre los problemas relevantes de una economía.

## Bibliografía

Barro, R. J. y Gordon, D. B. “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”. En: *Journal of Monetary Economics* No. 12, (1983); p. 101-121.

Echeverry, J.C., Salazar, N. y Navas, V. “¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional”. En: *Archivos de Economía*. Departamento Nacional de Planeación. No. 143, (febrero 2001).

Fischer, S. “The Role of Macroeconomic Factors on Growth”. En: *Journal of Monetary Economics* No. 32, (diciembre 1993); p. 485-512.

Kydland, F. E. y Prescott, E. C. “Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans”. En: *Journal of Political Economy*. Vol. 3, No. 85, (1977); p. 473-491.

Londoño, J. L. (1995) *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Santa María, M. (2001) “External Trade, Skill, Technology and the Recent Increase of Income Inequality in Colombia”. En: *Planeación & Desarrollo*: Departamento Nacional de Planeación. Vol. XXXII, No. 2 (abril-junio 2001); p. 187-254.

Urrutia, M. (1976) *Income Distribution in Colombia*. New Haven: Yale University Press.