

Carta Financiera es una publicación de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF

Resolución n° 002012 de 1975  
Tarifa postal reducida 604 de Adpostal  
ISSN n° 0120-343

DIRECTOR  
Fabio Villegas Ramírez

SUBDIRECTORA  
Natalia Salazar Ferro

SECRETARIA GENERAL  
Helena Hidalgo de Peláez

INVESTIGADORES ANIF  
Ximena Lombana  
Paula García  
Juan Guillermo Caicedo  
Francisco Mejía  
Catalina Prieto  
José Ignacio López

PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA  
Luz Stella Sánchez  
Sandra Venegas

DISEÑO CARÁTULA  
Diego Amaral

IMPRESIÓN  
Procesos Gráficos

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO  
María Inés Vanegas  
Publimarch Ltda Tel. 312 45 03

EJECUTIVA DE CUENTA  
Claudia Patricia Sánchez



SUSCRIPCIONES  
Adriana Bohórquez Calle 70 A n° 7-86  
Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70  
Desde cualquier parte del país sin costo  
01 800 011 99 07  
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

CORREO ELECTRÓNICO anif@anif.com.co  
INTERNET <http://www.anif.org>

Se prohíbe la publicación parcial o total de los artículos de Carta Financiera sin previa autorización

## editorial

- 4 | El hoyo negro de las finanzas públicas

## actualidad económica

- 7 | La implosión de la productividad en Colombia  
*Mauricio Cárdenas*
- 12 | Crecimiento y productividad:  
implicaciones para Colombia  
*Sergio Clavijo*
- 20 | El crecimiento económico colombiano:  
¿malas políticas, inseguridad o mala suerte?  
*Francisco Mejía Uribe*
- 27 | Hay que recuperar la política fiscal  
*Natalia Salazar y Diego Prada*
- 33 | A propósito de la aprobación del Plan de Desarrollo  
La planeación económica a examen  
*Gustavo Morales*
- 41 | Logros, decepciones y retos en la actividad de las EPS  
*Blanca Llorente*
- 47 | Moneda y crédito
- 50 | Crónica macroeconómica
- 55 | Industria, comercio y construcción
- 58 | Trimestre Legal

## economía internacional

- 61 | Ecuador en tiempos de tensa calma
- 64 | México y Colombia: entre tratados comerciales  
y reformas estructurales  
*Mauricio Mora*

## entrevista

- 70 | Juan Ricardo Ortega de cuerpo y alma

## sociedad

- 75 | La convivencia, objetivo del nuevo Código  
de Policía de Bogotá  
*María Alejandra White*

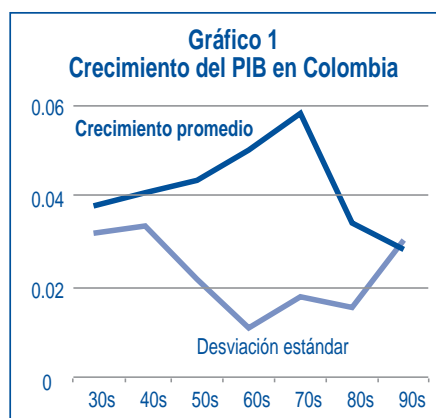


Mauricio Cárdenas\*

# La implosión de la productividad en Colombia

## 1. Introducción

El crecimiento anual del PIB en Colombia cayó a un promedio de 3% entre 1980 y 2000 con respecto al 5% registrado entre 1950 y 1980 (Gráfico 1). En términos *per cápita*, el crecimiento cayó de 1.6% en promedio entre 1955 y 1980, a sólo 0.7% desde 1980. Este trabajo analiza las causas de esta dramática reducción en el crecimiento de largo plazo, que no ha sido un tema central del análisis económico reciente. A partir de la descomposición de las fuentes de crecimiento, se puede concluir que la caída en el crecimiento durante las últimas dos décadas ha sido causada en su totalidad por los cambios de la productividad total de los factores. De hecho, entre 1960 y 1980 las ganancias



Fuente: cálculos del autor con base en las Cuentas Nacionales del Dane.

de productividad aumentaron el producto *per cápita* en cerca de 1% anual. Desde 1980 las pérdidas de productividad han reducido el producto *per cápita* en aproximadamente la misma proporción.

El análisis de series de tiempo sugiere que la implosión de la productividad está relacionada con el aumento de la criminalidad, el cual ha desviado el capital y el trabajo hacia actividades improductivas. A su vez, el aumento del crimen ha sido el resultando de una rápida expansión de las actividades del narcotráfico a partir de 1980. Esta explicación se apoya en la evidencia de varios países, la cual muestra que Colombia es un caso atípico en términos de conflicto y fragmentación, y sugiere que altos niveles de criminalidad están asociados con la baja productividad.

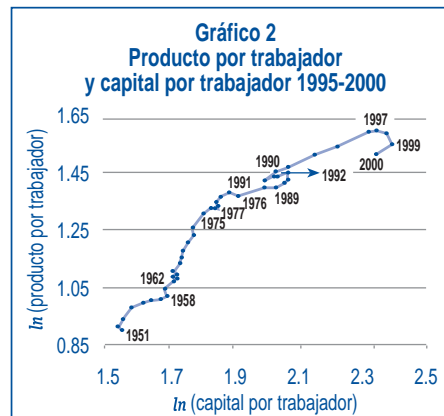
<sup>1</sup> Este trabajo resume algunos de los principales resultados de Cárdenas (2002). "Economic Growth in Colombia: A reversal of Fortune", CID Working Paper No. 83.

## 2. Medición de la productividad

El trabajo original en el que se basa este artículo adopta el marco desarrollado por Hall y Jones (1998) para estimar la contribución al crecimiento de los cambios en la relación capital-producto, en los logros educativos de la población y en la productividad. Esto nos permite descomponer el crecimiento del producto por trabajador en cambios en la intensidad física del capital, crecimiento del capital humano por trabajador (logros educativos) y crecimiento de la productividad.

Para realizar la descomposición se necesitan cifras del producto (PIB), del insumo trabajo (empleo), del logro educativo promedio y del capital físico para el período 1950-2000. También se requieren los retornos a la escolaridad estimados en una ecuación de Mincer. Afortunadamente, Núñez y Sánchez (2000) ofrecen esta información, con base en las encuestas de hogares trimestrales para el período 1976-1998. De acuerdo con sus resultados, las tasas de retorno a la educación para el bachillerato completo (11 años de escolaridad) son 10% para los hombres y 16% para las mujeres. Estos niveles son similares a los observados para cinco años de escolaridad, correspondientes a la educación primaria. Los trabajadores con educación superior completa tienen los mayores retornos a la educación, 21.5%.

El *stock* de capital fue construido usando el modelo de inventarios perpetuos y los datos desagregados de inversión desde 1925, netos de la depreciación<sup>2</sup>. Aunque la metodología subestima el acervo de capital de los años iniciales, esta variable sólo se usa para el período 1955-2000 (debido a las limitaciones de las cifras de años de escolaridad antes de 1955). Por lo tanto, en la práctica



Fuente: cálculos del autor.

están usándose cifras de inversión de por lo menos 30 años para cada observación del acervo de capital. Finalmente se usa un valor de 0.3 como participación del capital en la función de producción.

Antes de mostrar los resultados de la descomposición es útil darle una mirada rápida a la información. El Gráfico 2 ilustra la evolución del producto por trabajador contra la del capital por trabajador para el período 1955-2000. Es interesante anotar que el período anterior a 1979 se caracteriza por un incremento mucho más rápido del producto por trabajador que del capital por trabajador, lo que sugiere la existencia de ganancias en productividad. Por el contrario, en los años posteriores a 1979 crece más el capital que el producto (por trabajador), lo que sugiere el efecto opuesto. Otra deducción interesante que puede hacerse del Gráfico 2 es que la contracción del producto por trabajador observada entre 1997 y 1999 no fue causada por una reducción del capital por trabajador. El hecho de que con la misma cantidad de capital (por trabajador) se obtenga menos producto (por trabajador) sugiere que la productividad puede jugar un papel importante en la explicación de estos cambios. En seguida nos concentramos en este punto.

El Cuadro 1 muestra los resultados del ejercicio de descomposición reali-

zado para los períodos previos y posteriores a 1979. El crecimiento anual del producto por trabajador cayó de 1.55% entre 1955 y 1979, a 0.66% entre 1980 y 2000. La descomposición indica que la reducción en el crecimiento del producto no puede explicarse por los cambios en la intensidad de los capitales físico y humano. De hecho, los cambios en la intensidad del capital físico (i.e. en la relación capital-producto) han sido una fuente positiva de crecimiento durante el período posterior a 1979 (aportando en promedio 0.64 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento anual). Lo mismo se aplica al capital humano por trabajador, el cual ha sido una fuente estable de crecimiento dado el progreso continuo en los años promedio de escolaridad. Efectivamente, durante el período posterior a 1979 este factor aislado hubiera generado un crecimiento anual del producto por trabajador de cerca de 1%. Mirando el papel que juega el capital físico y humano uno hubiera esperado un mayor crecimiento del producto durante el período posterior a 1979.

La productividad es la variable que domina los resultados. Claramente, la contracción del crecimiento del producto es también una contracción del crecimiento de la productividad. Antes de 1979 la productividad aportó un punto porcentual al crecimiento del producto por año. Después de dicha fecha, ha sustraído aproximadamente la misma cantidad por año.

Ahora bien, ¿qué explica la implosión de la productividad desde 1979? Hay muchas hipótesis en Colombia sobre la pérdida de ritmo del crecimiento. Hay quienes argumentan que ha sido la ausencia de refor-

<sup>2</sup> Se usaron las siguientes tasas de depreciación: 8% para maquinaria y mobiliario, 20% para equipo de transporte y 2% para vivienda y construcción. La tasa ponderada promedio de depreciación fue 4.92%.

**Cuadro 1**  
**Descomposición de las fuentes de crecimiento (%)**

Crecimiento en:	(1)=(2)+(3)+(4) PIB per cápita	(2) Relación capital/producto	(3) Capital humano per cápita	(4) Producti- vidad
Utilizando los retornos a la educación de Nuñez y Sánchez (2000)				
1955-1979	1.55	-0.21	0.74	1.01
1980-2000	0.66	0.64	0.96	-0.95
1955-1959	1.31	0.27	0.26	0.77
1960-1969	1.31	-0.32	-0.72	0.91
1970-1979	1.91	-0.33	1.02	1.22
1980-1989	0.63	0.39	1.08	-0.84
1990-1999	1.12	1.02	0.80	-0.71
Utilizando los retornos a la educación de Psacharopoulos (1994)				
1955-1979	1.55	-0.21	1.11	0.64
1980-2000	0.66	0.65	1.03	-1.03
1955-1959	1.31	0.27	0.40	0.63
1960-1969	1.31	-0.32	1.12	0.50
1970-1979	1.91	-0.33	1.46	0.77
1980-1989	0.63	0.39	0.92	-0.68
1990-1999	1.12	1.02	1.06	-0.97

Fuente: cálculos del autor.

mas estructurales, otros por el contrario le atribuyen el bajo crecimiento a las reformas estructurales. Hay algunos que piensan que es un problema común a América Latina. Este trabajo toma un enfoque diferente y explora la relación entre el pobre crecimiento y los niveles excepcionalmente altos de violencia que han caracterizado también a Colombia desde 1980.

### 3. El papel del conflicto social

La aparición de Colombia como uno de los mayores productores de drogas ilícitas probablemente es el aspecto más prominente de la historia económica y política reciente de nuestro país. La producción de cocaína aumentó de menos de 100 toneladas anuales alrededor de 1980 a más de 500 toneladas en 1999. El área cultivada de productos ilícitos aumentó de menos 20.000 hectáreas en 1980 a cerca de 140.000 hectáreas en

2000, reflejando la sustitución de importaciones de pasta de coca (la materia prima) de Bolivia y Perú. Un aumento de cinco veces en la producción y de siete veces en el área explica por qué Colombia se volvió en dos décadas el mayor oferente de cocaína en el mercado mundial.

La expansión de las actividades del narcotráfico puede estar ligada al colapso de la productividad, especialmente a través del efecto del narcotráfico sobre el crimen y la violencia. La tasa de homicidios aumentó de 19 (homicidios por cada 100.000 habitantes) en promedio durante los años sesenta, a 23 durante los años setenta, a 41 durante los años ochenta y a 62 durante los años noventa. El aumento en la tasa de homicidios está a su vez relacionado con las actividades de los grupos insurgentes y paramilitares.

El Gráfico 3 ilustra la producción de cocaína (en toneladas), la tasa de homicidios y el número de frentes de

los grupos insurgentes. La estrecha relación entre estas variables ha sido objeto de muchos estudios que argumentan que la extracción de rentas de bienes primarios (como petróleo y cocaína) ha fortalecido la capacidad militar de los grupos insurgentes. Un ejemplo es Collier (2000), quien señala que "... las características económicas –dependencia de productos primarios de exportación, ingreso promedio bajo, lento crecimiento económico y grandes desplazamientos de población– son todos significativos y poderosos predictores de guerra civil. Las rebeliones tienen como objetivo la depredación de los recursos naturales o dependen de manera crucial de la depredación de los recursos naturales para alcanzar otros objetivos..."

En el contexto colombiano, Rangel (2000) ha documentado el comportamiento depredador de los grupos insurgentes en sus regiones



Fuente: la tasa de homicidios proviene de los Informes de Criminalidad de la Policía Nacional (varios números). La producción y exportaciones de cocaína proviene de Rocha (2000).

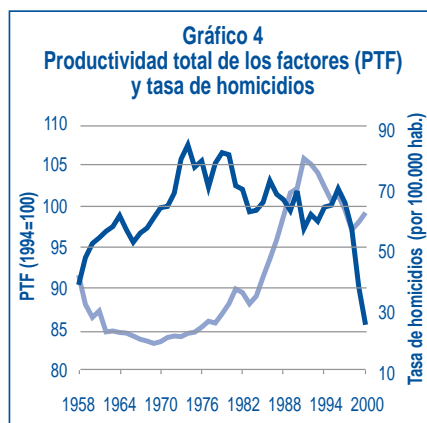
de influencia. Prácticamente nadie, incluidos los guerrilleros, cuestiona el hecho de que la expansión de los grupos insurgentes entre los años ochenta y noventa –tanto en términos de su habilidad para reclutar gente como de la sofisticación de sus armas– se basó en la extracción de rentas procedentes del tráfico de coca.

La relación entre el tráfico de droga y la criminalidad general se ha

analizado en Gaviria (2000), quien argumenta que la expansión de las actividades del narcotráfico no sólo tuvo un impacto directo en el crimen, sino también indirecto a través de su efecto en la congestión del sistema judicial y la consecuente reducción en la probabilidad de recibir castigo. Además, el cambio en los valores morales y en la difusión de las tecnologías criminales tuvo un efecto negativo sobre la delincuencia general.

El capital social o infraestructura social es el principal canal que conecta el crimen y la violencia, por una parte, y la productividad por la otra<sup>3</sup>. Recientemente, Lederman, Loayza y Menéndez (2001) han ofrecido evidencia empírica sobre la fuerte relación negativa entre el crimen violento y el capital social, el cual ellos definen como "...el conjunto de reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza involucrados en las relaciones sociales, en las estructuras sociales y en los arreglos institucionales, que permiten a sus miembros alcanzar sus objetivos individuales y comunitarios..." Como ellos señalan, la relación entre el capital social y el crimen puede darse en ambas direcciones. La incidencia del crimen violento puede disminuir el capital social, como la confianza, o puede aumentarlo a través de la formación de organizaciones para combatir el crimen<sup>4</sup>. Sin embargo, la evidencia sugiere que la erosión del capital social es el factor dominante.

La relación entre la productividad y el capital social o infraestructura social ha sido un tema recurrente en la literatura reciente sobre crecimiento. En un artículo muy influyente, Hall y Jones (1999) argumentan que la falta de infraestructura social estimula el comportamiento depredador. Bajo estas circunstancias una fracción de la población se emplea en actividades improductivas, ya sea involucrándose en actividades rela-



Fuente: cálculos del autor para la PTF e Informes de Criminalidad de la Policía Nacional.



Fuente: 1938, 1951, 1964 y 1971, "Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico", Juan Luis Londoño. 1976-2000, Dane, Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos DNP-Umacro.

cionadas con el crimen o protegiendo sus activos humanos y físicos, sin hacer contribución al producto. Además, parte del capital físico puede desviarse hacia actividades improductivas, como el equipo relacionado con la defensa pública y privada. Esta forma de desviación es capturada por el componente de productividad de las cuentas de fuentes de crecimiento. De manera similar, el término de productividad captura la contribución de otros factores de producción (e.g., tierra) que pueden quedar en desuso cuando es muy costoso protegerlos.

Desde un ángulo diferente, el capital social, o confianza, disminuye los costos de las transacciones sociales, como por ejemplo los costos de las negociaciones, de forzar el

cumplimiento de la ley, etc. En palabras de Robison y Siles, "...los costos de transacción se reducen con los incrementos en el capital social porque cada parte involucrada en el comercio tiene su bienestar ligado al bienestar de su socio comercial" (1997, 5).

El Gráfico 4 ilustra el factor de productividad total (derivado en la sección anterior) y la tasa de homicidios usada como un indicador de criminalidad<sup>5</sup>. Claramente, la productividad aumentó hasta 1979 cuando la tasa de homicidios fue relativamente baja. Después de 1979 el aumento de los homicidios corresponde con la reducción de la productividad.

Un enfoque alternativo relaciona la concentración del ingreso con la criminalidad. Es un hecho que la reducción en la concentración del ingreso que se observó entre los años sesenta y setenta se reversó a partir de principios de los años ochenta. Como se ilustra en el Gráfico 5, en lo que puede caracterizarse como una típica Curva de Kutznets, el coeficiente de Gini aumentó durante las primeras etapas de crecimiento (1930-1960), y disminuyó entre 1960 y 1970. En la década del ochenta se presenció el comienzo de una nueva fase de menor crecimiento y mayor desigualdad.

<sup>3</sup> El término infraestructura social es más preciso porque se refiere a elementos que no son realmente factores de producción.

<sup>4</sup> Rosenfeld, Messner, y Baumer (1999) examinan la relación entre capital social y homicidios en Estados Unidos; Moser y Holland (1997) y Moser y Shrader (1998) analizan este tema con los datos para América Latina. Todos concluyen que por lo general existen mayores niveles de participación en los grupos de acción comunal en las áreas menos violentas.

<sup>5</sup> Otros componentes del crimen muestran tendencias similares. El secuestro, una esparcida forma de comportamiento criminal, aumentó de 44 en 1980 a 3.706 en 2000.



¿Fue la mayor concentración del ingreso también una consecuencia del aumento en el crimen y en la violencia, impulsados por el narcotráfico? Es plausible que la interacción de un choque negativo de crimen (asociado con el tráfico de drogas) y niveles iniciales de alta concentración del ingreso pusiera en marcha un círculo vicioso de alto crimen, crecimiento negativo de la productividad, bajo crecimiento del PIB, concentración creciente, con una retroalimentación negativa adicional sobre el crimen. En contraste, las décadas de los años sesenta y setenta podrían caracterizarse por un círculo virtuoso de bajo crimen, alto crecimiento de la productividad y concentración del ingreso decreciente.

Para verificar los efectos del crimen sobre la productividad se estimó una regresión básica de MCO<sup>6</sup> para el logaritmo de la productividad total de los factores (PTF) contra el logaritmo de la tasa de homicidios, controlando por la concentración del ingreso


so (usando el coeficiente de Gini) y por el crecimiento promedio del PIB en América Latina para el período 1960-1999 (lo cual controla por los cambios exógenos comunes a la región que pudieran explicar la desaceleración del crecimiento). La regresión tiene un R<sup>2</sup> ajustado de 0.34 (estadísticos t entre paréntesis):

$$\begin{aligned} \ln PTF_t = & 5.24 - 0.04 \ln \text{ tasa de homicidios}_t \\ & (36.1) \quad (-3.22) \\ & -0.99 \text{ Gini}_t + 0.004 \text{ crecimiento AL}_t \\ & (-4.42) \quad (2.54) \end{aligned}$$

Claramente esta regresión da un índice parcial de la relación negativa existente entre la tasa de homicidios y la productividad total de factores. La concentración del ingreso también tiene un impacto negativo sobre la productividad.

#### 4. Conclusiones

Este artículo muestra que el retroceso en materia de crecimiento en

Colombia es la consecuencia de la implosión de la productividad. Este resultado es interesante porque implica que la acumulación de capital humano y físico no es responsable de la reducción en el crecimiento. Más aún, en el trabajo se argumenta que la implosión de la productividad está directamente relacionada con un aumento de cuatro veces en la criminalidad. La literatura existente ya ha mostrado que la explosión del crimen fue un resultado de la rápida expansión de las actividades del narcotráfico y de la intensificación del conflicto armado interno (alimentado por la rentas del narcotráfico). Por lo tanto, no es una coincidencia que la implosión de la productividad, el aumento del crimen, la expansión del tráfico de drogas y el fortalecimiento de los movimientos insurgentes hayan ocurrido al mismo tiempo, iniciándose todos alrededor de 1980. 

<sup>6</sup> Mínimos Cuadrados Ordinarios.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cárdenas, M. (2002), "Economic Growth in Colombia: A reversal of Fortune", CID Working Paper No. 83. <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/083.htm>.

Collier, P (2000), "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy," World Bank, junio.

Gaviria, A. (2000), "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The case of Colombia," *Journal of Development Economics*, Vol. 61.

Hall, R. E., y C. I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?," *Quarterly Journal of Economics*, CXIV, 83-116.

Lederman D, N. Loayza y A. Menéndez (2001), "Violent Crime: Does Social Capital Matter?," *Fortcoming in Economic Development ad Cultural Change*, marzo.

Messner, S. y R. Rosenfeld. (1998), "Social Structure and Homicide: Theory and Research," en *Homicide: A Sourcebook of Social Research*, 27-41.

Moser, Caroline, y Elizabeth Shrader. 1998. "A Conceptual Framework for Violence Reduction." Unpublished mimeograph. LCSES, The World Bank, Washington, DC.

Moser, Caroline, y Jeremy Holland. 1997. *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. World Bank Latin American and the Caribbean Studies Viewpoints. Washington, DC: The World Bank.

Núñez, J. y F. Sánchez (2000), "A Dynamic Analysis Of Household Decision Making in Urban Colombia, 1976-1998, Changes in Household Structure, Human Capital and its Returns, and Female Labor Force Participation", mimeo, CEDE, Uniandes.

Rangel, A (2000), "Parasites and Predators: Guerrillas and the Insurrection Economy in Colombia," *Journal of International Affairs*, 577-601.

Robison, L. y M. E. Siles (1997), "Social Capital and Household Income Distribution in the United States: 1980, 1990," *Department of Agricultural Economics, Report 595*, Michigan State University, Lansing, Michigan.

Rosenfeld, R, y S. F. Messner (1998), "Beyond the Criminal Justice System: Anomie, Institutional Vitality, and Crime in the United States," *Paper presented at the meeting of the American Sociological Association*, San Francisco, CA.

Rosenfeld, R., S. F. Messner, y E. P. Baumer (1999), "Social Capital and Homicide," Unpublished mimeograph. Department of Criminology and Criminal Justice, University of Missouri-St. Louis.

# El crecimiento económico colombiano: ¿malas políticas, inseguridad o mala suerte?

Francisco Mejía Uribe\*

## Introducción

El crecimiento de la economía colombiana ha venido desacelerándose paulatinamente en las dos últimas décadas, pasando de una tasa media de crecimiento de 5.2% entre 1951 y 1979 a 3.4% en los años ochenta y 2.8% en los años noventa. Los resultados en materia de crecimiento durante los primeros años de la presente década mantienen esta tendencia decreciente y los días de tasas de crecimiento del orden de 5% parecen ser cosa de un pasado difícil de revivir en los años venideros.

¿Qué le pasó al crecimiento de la economía colombiana y qué debemos hacer para volver a crecer? Estos dos interrogantes desvelan actualmente a la gran mayoría de economistas del país. En la literatura reciente existe cierto consenso en torno a que los cambios en la productividad son la fuente de explicación del mal desempeño en materia de crecimiento económico, razón por la cual el análisis de las determinantes de la productividad se ha convertido en la clave para entender y mejorar la situación actual de tasas de crecimiento mediocres.

Con respecto a la explicación de la caída de la productividad desde los años ochenta la opinión de los especialistas se encuentra dividida. En

**Los resultados en materia de crecimiento durante los primeros años de la presente década mantienen la tendencia decreciente de las décadas anteriores y los días de tasas de crecimiento del orden de 5% parecen ser cosa de un pasado difícil de revivir.**

primer lugar hay quienes favorecen la idea de que el principal responsable del desplome en la productividad es el incremento de la violencia y la criminalidad que el país ha experimentado durante los últimos veinte años, fenómeno que ha favorecido la desviación de recursos hacia actividades improductivas como la lucha contra el narcotráfico y el sostenimiento del conflicto armado y que ha tenido serios efectos sobre el marco institucional del país. En segundo lugar se encuentran los defensores del papel preponderante de la política

económica; desde esta perspectiva, los errores en materia de manejo económico son la clave para entender el mal desempeño de la productividad nacional, haciendo especial énfasis en el desorden de la política fiscal que ha desencadenado un aumento desbordado del gasto del Estado. Finalmente se encuentran aquellos que apelan a explicaciones que nada tienen que ver con la idiosincrasia nacional y hacen notar que la crisis de crecimiento es una característica propia de toda América Latina, razón por la cual las explicaciones deben buscarse en fenómenos que hayan afectado por igual a toda la región.

El presente artículo presenta los resultados de un ejercicio econométrico que permite evaluar y medir el efecto de estas variables y apunta hacia cuál de ellas es la más acertada en su explicación de las determinantes del mal comportamiento de la productividad.

---

\* Economista de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como investigador de Anif. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor.

# La productividad total de los factores (PTF) en Colombia entre 1950 y 2000

El crecimiento económico puede explicarse por cambios en capital físico, cambios en capital humano y cambios en productividad. A partir de esta relación la serie de productividad puede obtenerse a manera de residuo. Para este ejercicio, la PTF se estimó como la diferencia entre el crecimiento del PIB y el peso promedio del crecimiento del *stock* de capital y de la población económicamente activa (PEA) en Colombia entre 1950 y 2000<sup>1</sup>. Con este tipo de ejercicios pretende descomponerse el crecimiento entre los factores que teóricamente lo explican, de forma que pueda evidenciarse cuál de sus elementos constitutivos es el que está fallando.

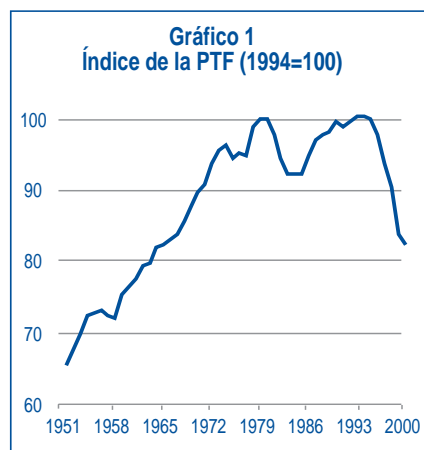
La serie del índice de la PTF muestra un cambio de tendencia marcado a partir de finales de los años setenta, resultado que ya ha sido señalado anteriormente por Cárdenas (2002)<sup>2</sup>, (gráfico 1). Un ejercicio de cambio estructural de la serie nos permite establecer que a partir de 1978 la serie de la PTF presenta un cambio de tendencia que se evidencia claramente en su comportamiento. Observando la evolución de la PTF puede resaltarse el constante deterioro que ha sufrido la productividad multifactorial colombiana durante las últimas décadas, pasando de tasas de crecimiento de 1.7% en la década del cincuenta a tasas ampliamente negativas de -1.5% durante los años noventa (cuadro 1).

Es importante señalar que las series de *stock* de capital y de la PEA han mantenido su tendencia creciente desde 1950 (gráfico 2). Este hecho apunta a que la explicación del mal desempeño en materia de crecimiento debe buscarse en el comportamiento de la productividad, ya que los

**Cuadro 1**  
PTF tasa de crecimiento anual promedio

50s	60s	70s	80s	90s
1.7	1.5	1.3	-0.2	-1.5

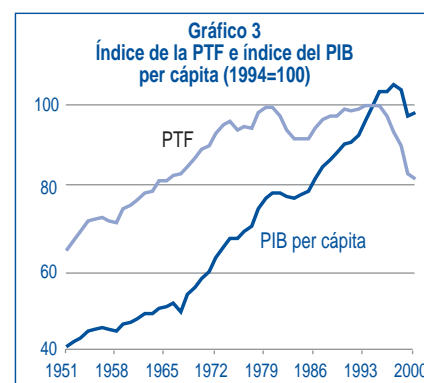
Fuente: cálculos del autor



Fuente: cálculos del autor.



Fuente: stock de capital: Escobar para 1980-2000, metodología Barrios et al. (1993) para 1950-1979. PEA: GRECO.



Fuente: cálculos del autor.

componentes de capital físico y capital humano han mantenido su senda expansiva. La estrecha similitud entre la evolución de la PTF y el PIB *per cápita* confirman este argumento<sup>3</sup> (gráfico 3). Si uno desea saber qué le pasó al crecimiento económico en Colombia desde la década del ochenta, es necesario entender cuáles son las variables que mejor explican el comportamiento de la productividad en el país.

## Explicaciones al desempeño de la productividad

Según lo sugieren Estaban Jadresic y Roberto Zahler (2000) en un estudio del Fondo Monetario Internacional sobre las determinantes del rápido crecimiento chileno<sup>4</sup>, el crecimiento de largo plazo de la PTF puede explicarse por tres tipos de factores:

- Calidad de las políticas económicas
- Un adecuado marco institucional
- Suerte

Para el caso chileno, los autores escogieron las siguientes variables

<sup>1</sup> La PTF, también conocida como el residuo de Solow, se obtuvo de la estimación de la siguiente ecuación:  $R = Gy - 0,4Gk - 0,6G$  donde R es el residuo, Gy es el crecimiento del PIB, Gk es el crecimiento del *stock* de capital y G es el crecimiento de la PEA.

<sup>2</sup> Cárdenas, M. (2002) "Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune", Harvard University.

<sup>3</sup> Esta misma relación entre la PTF y el PIB *per cápita* fue encontrada por Raphael Bergoeing et al. para el caso mexicano y chileno. Ver: Bergoeing, R., Kehoe, P., Kehoe, T., Soto, R. (2002), "Policy Driven Productivity in Chile and Mexico in the 1980s and 1990s", NBER Working paper 8892.

<sup>4</sup> Jadresic, E. y Zahler, R. (2000) "Chile's Rapid Growth in the 1990's: Good Policies, Good Luck, or Political Change?", IMF Working paper, WP/00/153.



como posibles fuentes de explicación al comportamiento de la productividad en ese país: el progreso de las reformas estructurales y la reducción de la inflación como indicadores de buenas políticas, el cambio en los términos de intercambio y la tasa de interés real externa como variables exógenas o de suerte, y el grado existente de derechos políticos como variable institucional.

La metodología implementada para explicar el crecimiento de la PTF se encuentra descrita en el anexo del presente artículo. Los resultados del ejercicio propuesto por los autores para el caso chileno sugieren que existe una relación de largo plazo entre el crecimiento de la PTF y el progreso de las reformas estructurales, el nivel de inflación, la tasa de interés real externa y el grado de derechos políticos. Los coeficientes son significativos y sus signos son los esperados de acuerdo con las hipótesis previas sobre las fuentes del rápido crecimiento chileno de los años noventa.

Eliana Carranza, Jorge Fernández y Eduardo Morón (2003) replicaron este ejercicio para el caso peruano<sup>5</sup>. Como variables de política incluyeron la inflación, el grado de apertura, la tasa de cambio real y el porcentaje de deuda externa sobre el PIB. Como variables de suerte se incluyeron los términos de intercambio, la tasa de interés real norteamericana y el crecimiento de América Latina. Las variables institucionales se representaron por medio de un índice que mide la fortaleza democrática del país.

Los resultados indican que para el caso peruano, las elevadas tasas de inflación, los altos niveles de endeudamiento público y la devaluación real afectan fuertemente la PTF. El efecto de los choques externos también es importante aunque de menor magnitud, en tanto que la variable institucional no resultó significativa.

## El caso colombiano

El interés del ejercicio anterior aplicado al caso colombiano radica en que éste recoge las principales variables de cada una de las tres posturas que se toman en el país frente al tema de la productividad y las confronta, permitiendo resaltar la más consistente. Las variables más discutidas y que usualmente se utilizan para explicar el desplome de la productividad en Colombia son las siguientes:

### 1. Variables de política económica

La inflación es sin duda una de las variables que más dolores de cabeza ha generado entre los hacedores de política económica del país. Desde que se adoptara por mandato de la Constitución de 1991 como el objetivo primordial del Banco de la República, ésta ha sido la variable más discutida y hacia la que se han enfocado muchos esfuerzos en materia de política monetaria, razón por la cual debe ser incluida dentro de las posibles variables que explican el comportamiento de la PTF.

El déficit del Gobierno Nacional Central es una variable que desde los años noventa ha crecido desmesuradamente y por lo tanto ha obligado a la economía nacional a numerosos esfuerzos de ajuste para lograr su control, lo que la convierte en una de las principales *sospechas* de lo sucedido con la PTF. Es de esperarse que fuertes desbalances en el ámbito fiscal afecten la productividad debido a que, para atender sus necesidades, el sector público extrae recursos del total de la economía que podrían ser destinados a actividades más productivas. Igualmente los desequilibrios en las finanzas públicas afectan directamente las expectativas de los agentes económicos al introducir incerti-

dumbre sobre variables determinantes en la toma de decisiones privadas.

Otra variable que se considera es la tasa de cambio real. Movimientos en la tasa de cambio real afectan la inserción en mercados internacionales y los términos de intercambio.

Finalmente, entre las variables de política debe incluirse alguna medición del nivel de apertura económica del país, pues es de esperarse que una mayor exposición a la competencia internacional tenga un efecto positivo sobre la productividad. Para medir este efecto se utilizó el crecimiento real de la suma de las exportaciones y las importaciones.

### 2. Variables exógenas o "golpes de suerte"

Al igual que en los ejercicios realizados para el caso chileno y peruano, se considera que las principales variables exógenas para Colombia son el crecimiento económico de América Latina y el de su principal socio comercial, Estados Unidos.

### 3. Factores institucionales

Consideradas ya las variables de política económica, la violencia ha sido otro de los factores que más desequilibrio institucional ha generado en Colombia. La repercusión económica de este problema se manifiesta en mayores costos de transacción, en desestímulos a la inversión y en desviación de recursos hacia actividades improductivas que afectan la productividad, por lo cual resulta razonable incluir una serie

<sup>5</sup> Carranza, E., Fernández, J., y Morón, E. (2003), "Perú: Markets, Government and the Sources of Growth", Universidad del Pacífico, Departamento de Economía.

que capture este efecto. La serie del número de homicidios por cada 100.000 habitantes ha sido la más utilizada para evaluar la importancia del efecto de la violencia sobre la PTF y se incluye igualmente en este ejercicio.

Como se indica en el anexo, la única variable que no cumplió con el requisito de contener una raíz unitaria fue el crecimiento de Estados Unidos, razón por la cual no se incluye en la estimación. El cuadro 2 presenta los resultados de la estimación

generador de problemas en la economía nacional. Éste es un argumento más a favor de un ajuste fiscal más radical que logre reducir el déficit del Gobierno Nacional Central a niveles que hagan sostenible su deuda, de forma tal que no deba sacrificarse ni el ahorro ni la inversión privada y se eliminen expectativas de desequilibrios futuros en las finanzas públicas.

El crecimiento de las exportaciones más las importaciones tiene un coeficiente positivo y significativo,

lo que apunta hacia la necesidad de avanzar en el enfoque externo de la economía nacional y en arreglos comerciales como el ALCA y el tratado de libre comercio con Estados Unidos que posibiliten el crecimiento del intercambio comercial, el cual a su vez, como lo demuestra el ejercicio econométrico, crea las

condiciones para un mayor crecimiento económico. Finalmente, el crecimiento de América Latina también es significativo, aunque en menor medida, y positivo, lo que indica que el ambiente de la región es importante para el desarrollo de la economía local. Tristemente, en los años recientes, además del desbordado crecimiento del gasto del Estado, el crecimiento colombiano también ha tenido que lidiar con cifras de crecimiento mediocres de sus vecinos, lo cual indica que la suerte tampoco ha estado de nuestro lado. Tanto el índice de tasa de cambio real, como la inflación y la tasa de homicidios, si bien tienen los signos esperados, no son significativos y por ende se descartan como posibles explicaciones satisfactorias de la PTF en Colom-

bia. Es importante mencionar que pese a que la tasa de homicidios no resulta significativa como explicación de las variaciones en productividad, éste resultado no desestima el impacto negativo que la violencia tiene sobre el desarrollo económico del país.

Los resultados del ejercicio econométrico inclinan la balanza a favor de la importancia de las buenas políticas económicas por encima de otros factores. Esta noticia es en parte mala y en parte buena; mala porque indica que somos culpables del mal crecimiento de los últimos años al haber aplicado políticas erróneas, y buena porque deja la solución del problema en nuestras manos. El impacto de la política económica no minimiza el peso del desarrollo institucional. De hecho, en la práctica, tanto la violencia y el narcotráfico por un lado y las deficiencias en la política económica por otro, impactan la estabilidad y la calidad del marco institucional.

## ANEXO

A continuación se explica de manera detallada la metodología utilizada en el ejercicio de la explicación de la PTF y que se basa en lo expuesto por Jadresic y Zahler (2000) para el caso chileno:

- Como el objetivo es explicar el crecimiento de largo plazo de la PTF, debe probarse la existencia de una relación estadística de este tipo entre las variables incluidas en la ecuación.

- El primer paso es entonces verificar que las variables escogidas tengan el mismo orden de integración como requisito necesario para la existencia de una relación de largo plazo.

**Cuadro 2**  
**Resultados de las estimaciones**

Variables independientes	Variable Dependiente PTF	
	PTF (1)	PTF (2)
Constante	0.695	0.364
Inflación	-0.006	
Déficit/PIB	-0.804 **	-0.796 **
ITCR	0.003	
Crecimiento X+M	0.046 *	0.047 **
Crecimiento América Latina	0.154	0.183 *
Tasa de homicidios	-0.008	
R-Cuadrado	0.65	0.65
DW	1.63	1.64

\*Significativa al 10%, \*\*al 5%.

de mínimos cuadrados ordinarios. En la primera regresión se incluyeron todas las variables mencionadas anteriormente y en la segunda regresión se excluyeron las variables no significativas. Sobre esta segunda se hizo una prueba de cointegración y los resultados indican la existencia de una relación de largo plazo entre las variables incluidas.

Los resultados indican que para el caso colombiano, el déficit fiscal como porcentaje del PIB es la variable que más pesa en la explicación del mal desempeño de la PTF. Esto favorece la posición de aquellos que aseguran que el mal manejo de las variables de política económica, caracterizado principalmente por el desbordado aumento en el gasto fiscal, es el principal

generador de problemas en la economía nacional. Éste es un argumento más a favor de un ajuste fiscal más radical que logre reducir el déficit del Gobierno Nacional Central a niveles que hagan sostenible su deuda, de forma tal que no deba sacrificarse ni el ahorro ni la inversión privada y se eliminen expectativas de desequilibrios futuros en las finanzas públicas.

El crecimiento de las exportaciones más las importaciones tiene un coeficiente positivo y significativo,

- La forma más sencilla para verificar que la ecuación propuesta como explicación del crecimiento de largo plazo de la PTF es adecuada es la siguiente: una vez que se ha mostrado que sus componentes tienen todos una raíz unitaria (por medio de una prueba DFA), se aplica la metodología de Engle y Granger (1987) que sugiere que se estime la ecuación por mínimos cuadrados ordinarios y luego se realice una prueba de raíz unitaria a los residuos de la regresión. Si éstos son estacionarios, existe entonces una relación de largo plazo en la ecuación propuesta.

La prueba de raíz unitaria:

La siguiente tabla resume los resultados encontrados para la prueba de DFA para cada una de las variables:

Cuadro 3 Prueba de raíz unitaria (RU)		
	Resultado	Rezagos <sup>1</sup>
Crecimiento PTF	Contiene RU	1
Inflación	Contiene RU	2
Déficit/PIB	Contiene RU	1
ITCR	Contiene RU	1
Crecimiento X+M	Contiene RU	3
Crecimiento EE.UU.	No contiene RU	1
Crecimiento América Latina	Contiene RU	4
Tasa de homicidios	Contiene RU	1

<sup>1</sup> El número de rezagos óptimo para la prueba es el menor número de rezagos posibles para el cual los errores de la prueba son ruido blanco.

La única variable que no debe ser incluida en la ecuación a estimar es el crecimiento de Estados Unidos, ya que dicha variable es estacionaria.

Verificación sobre los errores:

Para estar seguros de que la regresión (2) presentada en el cuadro 2 del texto representa una relación de largo plazo debemos efectuar la prueba de DFA sobre los residuos de la regresión. Los resultados indican que sus errores no contienen raíz unitaria, con lo cual se completa la metodología de Engle y Granger (1987) y se confirma la relación de largo plazo entre las variables. (El estadístico DFA es -3.43, lo cual indica que al 5% la hipótesis de raíz unitaria se rechaza. El número óptimo de rezagos fue 1).

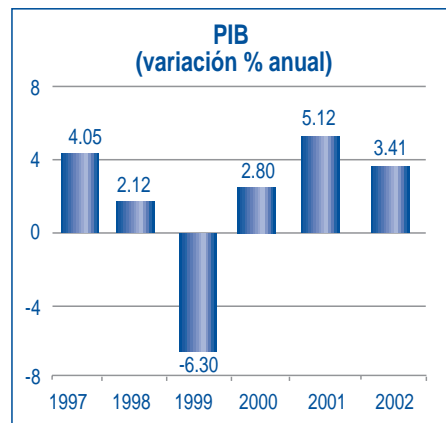
# Ecuador

## en tiempos de tensa calma

**M**omentos cruciales le esperan a la economía ecuatoriana en los meses venideros. El ministro de Economía, Mauricio Pozo, ha calificado a éste como “el año de la transición” y en una optimista proyección ha anunciado un crecimiento de 5.5% y una inflación de 4% para 2004. De acuerdo con los cálculos del ministro, si el programa económico del gobierno tiene éxito y sigue sin tropiezos el cronograma trazado en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta marzo del próximo año, 2004 será un año bastante bueno, con una economía dinámica, una inflación controlada, una tasa de desempleo en descenso y una mayor inversión extranjera.

Esta visión, por obvias razones, resulta mucho más optimista que la de los analistas y esconde las difíciles tensiones que enfrentará el gobierno para llevar a cabo su programa económico, que en los próximos meses tendrá que definir la anunciada negociación de la deuda con el Club de París, el cumplimiento de los atrasos fiscales, la venta del Banco del Pacífico, la situación financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguros Sociales (IESS), y en general las metas pactadas con el FMI. Así, 2003 parece ser efecti-

vamente el año de la transición, pero de las declaraciones de Pozo no se deduce lo angosto y peligroso que resultará este camino, que podría llevar a Ecuador, según el desarrollo de los próximos acontecimientos, o bien a una recuperación o a una nueva crisis económica.



Fuente: Banco Central del Ecuador.

El balance del año pasado en términos de crecimiento fue alentador, cuando se compara con el resto de la región. Después de Perú, Ecuador fue el país de mayor crecimiento en América Latina en 2002, con una tasa de 3.4%. Las cifras de producción trimestral mostraron un mayor dinamismo de la economía que creció en los dos últimos trimestres de

2002 a tasas anuales de 4.22% y 4.15%, respectivamente. Las cifras de empleo reportaron también una mejoría al pasar de una tasa de desocupación de 8.9% a una de 7.7% entre el primero y el cuarto trimestre del año pasado. Sin embargo, las perspectivas para este año no son tan positivas. La meta oficial de crecimiento cuando se firmó el acuerdo con el FMI, el pasado 10 de febrero, estaba en un rango de 3.5%-4%. Antes de la publicación de las cifras de producción del primer trimestre y con motivo de la reciente visita realizada por la vicedirectora del FMI, Anne Krueger, el Gobierno revisó la meta de crecimiento para el año, disminuyéndola en medio punto. El consenso de analistas pronosticaba un crecimiento de 3.5% para Ecuador en 2003, pero la cifra ha venido revisándose a la baja en consonancia con el gobierno.

Parte del menor crecimiento esperado para este año se debe a la finalización de la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados –OCP. El año pasado, la construcción del OCP, en la cual se han invertido USD\$1.100 millones, sirvió como motor de otros importantes proyectos de inversión y como estímulo para la demanda de bienes y servicios. En 2002, el sector de la cons-

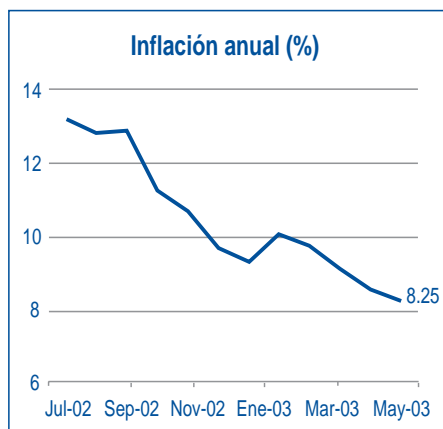
trucción creció 17.5%, la demanda interna 6.7%, la inversión 14.2% y la formación bruta de capital fijo 18.7%, todos incrementos relacionados con la realización de dicho proyecto. Este año se espera que la fase final del proyecto contribuya nuevamente al crecimiento económico, especialmente en los últimos meses cuando entre definitivamente en funcionamiento y permita un aumento de la capacidad exportadora de petróleo del país. Sin embargo, la mayoría de las obras relacionadas con el oleoducto han terminado y por tanto la inversión y la demanda tendrán un comportamiento menos dinámico.

Otro elemento que se sumará al menor dinamismo de la economía es el comportamiento del gasto, de gran importancia el año pasado en la explicación del crecimiento económico. En 2002, el consumo del gobierno mostró un crecimiento ascendente a lo largo del año, que concluyó con un aumento de 4.11% para el último trimestre. El consumo de los hogares creció 4.77% estimulado, en parte, por los proyectos relacionados con el oleoducto y el incremento de los salarios de los funcionarios públicos. Ambos consumos, gobierno y hogares, presentarán este año una desaceleración importante debido a los efectos del aumento en el precio de la gasolina, el decreto de austeridad fiscal expedido el 22 de enero, y las reformas tributarias y de salarios anunciadas en el acuerdo con el FMI.

Pero la pieza clave en el desempeño económico de este año será el tema del desajuste fiscal. El año pasado el gasto del gobierno fue totalmente expansionista, las transferencias aumentaron en términos reales 144.3%, los sueldos 28.9% y los gastos en bienes y servicios 21.7%. Esta dinámica determinó el resultado deficitario del SPNF que durante el cuarto trimestre de 2002 llegó a 1.2% del PIB, a pesar del excelente desem-

peño de Petroecuador que, gracias a la favorable coyuntura de los precios internacionales del petróleo, vio aumentar sus ingresos reales en 38.7%.

Como resultado fiscal del año pasado, el actual Gobierno heredó cuentas por pagar por USD\$700 millones, que según compromiso con el FMI deberán ser canceladas antes de finalizar el año. Para el mes de abril, el saldo de las cuentas retrasadas por USD\$350 millones no había logrado cumplir el objetivo parcial trazado con el Fondo (USD\$211 millones), por lo que en la última evaluación



Fuente: Banco Central del Ecuador

periódica con el organismo multilateral se acordó una extensión de plazo para dichas cancelaciones. Adicionalmente a estos compromisos, el panorama fiscal resulta más preocupante cuando se considera que la brecha de financiamiento prevista para este año es de USD\$2.000 millones por parte del SPNF.

El programa económico del gobierno ha previsto solucionar el desbalance actual con un aumento en los ingresos del SPNF de 0.9% del PIB de 2003, como resultado de la medida de aumento de 25% en los precios de los combustibles, los mayores ingresos generados por la eliminación de aranceles selectivos aprobada el año pasado y la reforma, aún no aprobada, de unificación salarial

del sector público. Este último proyecto será de vital importancia para las finanzas gubernamentales, ya que según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas, la unificación de los salarios de unos 350.000 funcionarios le permitirá al gobierno ahorrarse en total USD\$2.000 millones. La aprobación de esta reforma tranquilizaría en buena medida a los mercados y le facilitaría al gobierno la anunciada reestructuración de deuda.

Dada la apretada situación fiscal, el Gobierno ha venido adelantando conversaciones para llegar a un acuerdo con el Club de París, que le permita mejorar el perfil de su deuda externa. La deuda de Ecuador con el Club de París asciende a USD\$1.200 millones, 10% de la deuda total que alcanza USD\$11.300 millones. La propuesta del gobierno, que se ha venido precisando en las últimas semanas, incluiría la renegociación de la deuda con vencimiento entre marzo de 2003 y marzo de 2004, por un valor menor a USD\$100 millones, aunque no se descartan futuras propuestas de canje de deuda, en un marco más amplio, con el conjunto de naciones acreedoras.

La intención del gobierno de Ecuador de ampliar el plazo de la deuda que vence entre marzo de 2003 y marzo de 2004, por 15 años con 5 años de gracia, ha sido bien recibida por los acreedores pero dependerá en gran medida de la evaluación que actualmente realiza el FMI, del avance de las reformas y de la percepción sobre la capacidad política del gobierno para balancear definitivamente sus finanzas.

Por ahora, la coyuntura es propicia, tanto por los resultados fiscales del primer trimestre como por el comportamiento favorable de los ingresos derivados de la producción de petróleo. En línea con el compromiso adquirido con el FMI, el Gobierno alcanzó en el primer trimestre de este año un superávit global para el SPNF



de USD\$200 millones. La cifra es bastante positiva en cuanto demuestra el compromiso del gobierno con el acuerdo y mejora las perspectivas de la evaluación que en estos momentos realizan funcionarios del organismo multilateral. Por su parte, el precio del petróleo ha contribuido en la mejora de las finanzas públicas, haciendo posible que las exportaciones de Petroecuador hayan aumentado 78% anual en el primer trimestre de 2003. El precio promedio del barril ecuatoriano aumentó USD\$12.8 entre el primer trimestre de 2002 y el mismo trimestre de este año, permitiendo que los ingresos por exportaciones se incrementaran y que el déficit comercial del primer trimestre de 2003 se redujera una cuarta parte en comparación con el mismo período de 2002.

Adicionalmente a los mejores resultados en materia fiscal, el comportamiento de los precios ha reforzado el optimismo del gobierno en materia económica. Las cifras de mayo del Índice de Precios al Consumidor Urbano (IPCU) señalan una inflación anual de 8.25% que, precedida por una de 8.59% en abril, confirma la tendencia de desinflación que se mantiene desde la dolarización. Aunque el nivel de 8% sigue siendo mucho mayor al nivel de inflación internacional, el Gobierno se ha mostrado bastante satisfecho y ha cambiado su meta de inflación para final de año de un rango de 7%-8%, a uno de 6%-7%.

Por su lado, las reservas monetarias de libre disponibilidad, los activos en moneda extranjera de tenencia del Banco Central, han disminuido en los últimos tres meses del año aunque se mantienen en un nivel similar al observado en diciembre de 2002 (al 31 de mayo las reservas alcanzaban USD\$1.090 millones frente a USD\$1.134 millones en abril y USD\$1.008 millones en diciembre). Las reservas, que se nutren de

los ingresos de las exportaciones petroleras, los créditos externos y los depósitos del gobierno, se han visto disminuidas por las necesidades puntuales de liquidez del gobierno que lo obligan a hacer uso de dichos depósitos.

Así, la actual coyuntura muestra un tránsito favorable en materia económica, pero la marea podría cambiar inadvertidamente y hacer que el resto del camino sea difícil e incierto. Hasta el momento el ajuste fiscal ha seguido el cronograma trazado y el acuerdo con el Fondo parece marchar sin nin-



Fuente: JP Morgan

gún tropiezo, pero las reformas por venir plantean serios interrogantes. El presidente Lucio Gutiérrez ha conseguido el apoyo que necesita del Congreso, pero cada vez a un costo más alto. La alta votación con que fue elegido (54% de los votos) le ha dado el capital político suficiente para maniobrar en sus primeros días de gobierno, pero las medidas impopulares, como el aumento en el precio de los combustibles y recientemente del gas domiciliario, han puesto en peligro la alianza política que ha hecho posible la aprobación de las reformas en el Congreso. El partido Pachakutik, parte de la alianza, ha tenido serios enfrentamientos con Mauricio Pozo y sus reformas. Dichos enfrentamientos podrían ser peligrosos en caso de una

ruptura definitiva que haría improbable el trámite de nuevas reformas por el Legislativo. El primer campanazo de alerta ha sido la aprobación de la ley reformativa a la Ley Orgánica del Servicio de Rentas Internas. Si bien el Congreso finalmente dio trámite a la reforma, el texto aprobado difiere de la propuesta inicial del gobierno y para algunos expertos es insuficiente y distorsiona el espíritu inicial de la iniciativa.

La reforma laboral, que será próximamente presentada, medirá nuevamente qué tan fuertes son las tensiones y cuál es el margen de maniobra del actual gobierno. Dadas las cosas, una negativa o una intencional demora del Congreso en dicho proyecto disminuirían dramáticamente las posibilidades de hacer un ajuste como el esperado. Las renegociaciones de deuda podrían verse afectadas y con ellas el cronograma del gobierno en términos de pagos y amortizaciones. La búsqueda de recursos extraordinarios vía una reforma tributaria podría bien quedarse en otro intento fallido o en una carga adicional para una economía que ya se desplaza a paso lento. Algunos analistas han previsto que en el escenario donde las reformas no sean aprobadas y el precio o la producción de petróleo disminuyan, Ecuador crecerá 0.3% en 2003 y no tendrá más remedio que declararse en moratoria como sucedió en 1999.

El pronóstico es reservado y la actual calma esconde la tensión propia de la incertidumbre. El FMI se ha mostrado bastante flexible en ciertos puntos del acuerdo, pero en su evaluación seguramente advertirá sobre las consecuencias negativas en caso de la no aprobación de las reformas previstas. Mauricio Pozo tiene la razón al decir que éste es un año de transición. La pregunta es ¿hacia dónde? Esperemos que hacia un destino menos frágil que le permita a Ecuador despejar las dudas sobre su futuro económico. **ANIF**



*El actual viceministro de Hacienda, Juan Ricardo Ortega, concedió una entrevista a Carta Financiera. En esta le preguntamos sobre economía, la nueva generación de economistas en Colombia, y sobre su vida de estudiante y como hacedor de políticas. Nos habló sobre la influencia que ejerció su padre en su vida profesional y personal y hasta tocó temas de salsa y hip hop.*

## *Juan Ricardo Ortega* **de cuerpo y alma**

**CARTA FINANCIERA:** si usted tuviera que tomar hoy otra vez la decisión de estudiar una nueva profesión, ¿usted volvería a optar por economía?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** no, probablemente no. La economía me fascina pero me la enseñaron mal. Como si los modelos fueran verdad y como si fueran herramientas con las que se repara la realidad. La teoría la enseñaban sin referencia a las realidades particulares a las que respondían. Si hubiera estudiado historia y entendido la evolución de las diferentes sociedades y de sus grupos de interés, los conflictos y la guerra entre naciones, por ejemplo, tal vez después estudiar economía habría sido algo con sentido. La economía es manejar de una manera válida y sensata problemas sociales y no simplemente una serie de dogmas que se repiten ante la ignorancia de otros y que uno impone o defiende de manera agresiva con base

en un vocabulario particular y unas matemáticas que pocos pueden rebatir.

**C.F.:** es decir que si a usted lo nombraran decano de la academia en economía, usted reformaría por completo los programas.

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo sí reformaría el pensum de manera muy importante. Enseñaría mucha más historia, porque la economía es más una ciencia social que una ingeniería. Y lamentablemente la gente percibe que es una ingeniería, porque el nivel de dificultad matemática que tiene es muy grande para poder llegar a entender la parte formal. Infortunadamente, hoy las universidades le dan mucho peso a la parte formal y no a los contenidos. Es decir, se enseña más la forma que el fondo.

**C.F.:** pero esa no es una crítica específica a Colombia, o a la facultad de donde usted salió. En el mundo, el lenguaje de la economía es cada vez más formal y, por lo tanto, cada vez más excluyente de las ciencias sociales.

**JUAN RICARDO ORTEGA:** sí. Lo que pasa es que quienes crean ese lenguaje más formal son grandes humanistas, y quienes lo repiten son los economistas. Hablo de humanistas como Amartya Senn que utilizan un lenguaje formal para hacer reflexiones muy profundas. Son personajes cuya formación es netamente humanista (en antropología, sociología, filosofía, literatura, historia, etc), cuyas grandes preocupaciones son humanas, que crean economía a partir de lo humano y usan el lenguaje matemático para abstraer lo general de lo particular y para rodear sus reflexiones de método y transparencia.

**C.F.:** pero existe la otra tendencia, la de aquéllos que llegan a la economía a través de la física.

**JUAN RICARDO ORTEGA:** tal vez en donde esta tendencia es más común es en el tema financiero, en donde aquéllos que llegan por la física y las matemáticas complementan de manera importante a los humanistas. El estudio de lo financiero consiste en entender flujos, y esto puede comprenderse con criterios físicos de manera muy eficiente. Y lo financiero juega un papel trascendental en una sociedad. En ese sentido, el complemento entre humanistas y físicos es fundamental en economía. Pero las ideas pioneras en cuanto a la organización social las generan los grandes humanistas, quienes se rodean de unos tremendos técnicos que proveen todas las herramientas para entender los flujos esenciales. Es el caso de la econometría que sirve para evaluar la validez de los modelos en la realidad. En lo financiero, los técnicos son quienes pueden llegar a entender, modelar y crear herramientas para manejar y desarrollar nuevos instrumentos y mercados para así poder administrar los riesgos y contingencias que afectan a todo proceso de inversión, producción, distribución y comercialización.

**C.F.:** ¿cuál cree usted que es, en términos de teoría económica, el debate más importante hoy en día?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo creo que el gran reto de la economía hoy en día es cómo involucrar las variables humanas, los aspectos culturales, geográficos, raciales, es decir, los temas que quedaron vedados desde la Segunda Guerra Mundial, en buena medida a raíz del conflicto entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Este último, que consistía en el debate de si el mercado podía competir

contra la economía planificada, fue demasiado importante y tal vez oscureció muchos otros aspectos igualmente relevantes del pensamiento económico. La economía se volvió un frente de batalla ya que lo que se discutía, en aquel entonces, en el fondo, era mucho más político que económico. Surge el debate en torno a los modelos de equilibrio general que argumentan cómo los precios son el mecanismo más eficiente para tomar decisiones de forma descentralizada y éste se vuelve el centro del debate económico. Afortunadamente en la periferia se mantuvo una rica discusión sobre la importancia de las organizaciones humanas, sus instituciones y las estructuras contractuales en las que se desarrollan. El desconocimiento de esto último fue lo que a fin de cuentas llevó al sistema de planificación soviético al colapso.

Al romperse el paradigma de la planificación central porque se reconoce el valor de la interacción de voluntades y de visiones particulares, se reconoce la trascendencia de las culturas organizacionales de las empresas, los incentivos con base en los cuales los empleados interactúan y los contratos con base en los cuales todo esto se sustenta.

El reto de la teoría económica no es tan simple como tratar de coordinar las diversas visiones al interior de una familia u organización social bajo la cual el amor, el contacto físico y la continua convivencia son suficientes para darles sostenibilidad. El problema es de otras dimensiones cuando se habla de coordinar los millones de personas que conforman un país, en donde los aspectos geográficos, culturales, raciales, religiosos, etc, tienen que ser importantes. Esta transformación, que ya está ocurriendo, no es tan perceptible como lo fue el choque entre el monetarismo y el keynesianismo. No estamos ante una ruptura en la doctrina, se trata más bien de una apertura de mente que ha permitido la búsqueda de nuevos paradigmas y la exploración de múltiples nuevos caminos que permitan cuestionar las teorías vigentes. A mi modo de ver, hoy en día, lo esencial está en la micro, que estudia temas tan importantes como cuál es el entorno que favorece la gestación empresas y cómo evolucionan sus arquitecturas organizacionales que hace a unas más exitosas que otras.

**C.F.:** hay pocas verdades en economía. ¿Para usted hay alguna verdad económica o un axioma en el que crea?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** es un error craso pensar que hay una verdad económica. Creo que todos los buenos economistas son conscientes de esto y han sido visionarios al entender que su teoría responde a un momento histórico en particular. Pero si me preguntan que es importante hoy en economía creo que es la

conciencia que hemos adquirido sobre el papel central de la información. El mercado y, por ende, los precios son sólo uno de los tantos vehículos a través de los cuales la información fluye. Para que una sociedad prospere materialmente se necesitan mecanismos eficientes para transmitir, verificar y focalizar información. Los precios es uno de estos mecanismos, pero no el único.

Hay una biografía muy bonita sobre Roosevelt, quien no era la persona más inteligente del mundo, ni la más estudiada, pero tal vez sí era una de aquéllas con mayor capacidad para escuchar. Oía a muchas personas de los más variados estudios, orígenes e intereses, lo que le permitía cruzar toda la información y tomar decisiones de manera acertada. En una economía y en una sociedad, la toma de decisiones se hace de manera más eficiente y acertada si la información fluye. ¿Cuál es un buen negocio?, ¿cuál es una buena universidad o colegio para mi hijo?, ¿cuál es un buen amigo de mi hijo?

**C.F.:** ¿quiénes lo educaron a usted?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** a mí sin duda me educó mucho Óscar Landertche, Manuel Ramírez y, sobre todo, mis profesores de matemáticas.

**C.F.:** en Colombia está dándose el salto en la práctica económica a una nueva generación de economistas, entre los cuales están el ministro Carrasquilla y usted. ¿Usted sí cree que está tomando importancia una nueva generación de economistas?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** tal vez sí hay una generación nueva de economistas, especialmente de la cosecha del Banco de la República, como Roberto Steiner, Santiago Herrera, Alberto Carrasquilla y Juan Carlos Echeverry. Tienen además una trayectoria importante como investigadores y autores de múltiples publicaciones. Ellos, de alguna manera, son quienes han creado conocimiento económico en nuestro país. Yo me eduqué leyéndolos a ellos. Fueron producto del Banco, que es claramente una institución que ha dedicado parte de su tiempo a generar conocimiento. Yo creo estar por debajo de esa generación y tal vez el único de mi lote que parece estar más arriba en el grupo de los que mencioné anteriormente es Alejandro Gaviria. Quizás haya otros, que están escribiendo y generando conocimiento, pero no hay una cosecha tan clara como la que hubo en el Banco de la República.

**C.F.:** pero suponiendo que allí hay un solo grupo generacional, desde la cosecha del Banco hasta los que están apareciendo ahora, parece claro que antes había otra generación de economistas compuesta por personas como Armando Montenegro, Rudolf Hommes, Guillermo Perry, José Antonio Ocampo, Roberto Junguito, su padre, etc. ¿En qué cree usted que la nueva generación supera a ese antiguo grupo?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo creo que la diferencia está en el nivel de educación formal que ha sido mejor en el caso de la nueva generación. También el contacto con la academia afuera ha sido mayor en el caso de la nueva generación, además de tratarse de un contacto más continuo y fluido. Los economistas de la cosecha anterior adquirieron un conocimiento afuera, volvieron al país y crearon una pequeña escuela de pensamiento económico que sin duda fue importante. Pero creo que el nivel técnico de ellos era inferior al de los economistas de la nueva generación.

**C.F.:** pero ese antiguo grupo de economistas, sin poseer el bagaje formal y técnico del que usted habla, fue exitoso cuando hicieron economía en Colombia. Más bien, hoy en día, aún con la existencia de más instrumentos y herramientas técnicas, pareciera

que en el país hay una economía más cuestionada y vulnerable.

**JUAN RICARDO ORTEGA:** usted tiene toda la razón. Y todo tiene que ver con lo que yo anotaba anteriormente. Cuando los economistas de la antigua generación llegaron al país, tuvieron que generar un conocimiento propio y tuvieron que entender los modelos y ver cómo los desarrollaban. Con ciertas bases que aprendieron afuera llegaron a generar ideas. Y como en economía se trata de generar ideas y no de repetir modelos, pues les fue muy bien. Es que el problema de ser demasiado técnico es que uno puede equivocarse y limitarse a repetir modelos que generan una enorme apariencia de conocimiento, pero que no necesariamente son conocimiento en la medida en que no responden a un entendimiento profundo de la realidad. Y ese es el gran riesgo de una formación eminentemente técnica, que no se ha construido desde las raíces (conocimiento de las sociedades, de las instituciones y de las organizaciones).

Hay que recordar además que el conocimiento técnico es avasallador y poderoso frente a la contraparte en las

La economía me  
fascina pero me la  
enseñaron mal. Como  
si los modelos fueran  
verdad y como si  
fueran herramientas  
con las que se repara  
la realidad.

discusiones. Una reforma como la Ley 100 es un ejemplo de esto. Fue una reforma conceptual, de principios muy sólidos y valiosos, pero que desconoció las realidades del entorno sobre la que se iba a implantar y subestimó las capacidades institucionales y de información para hacer de la reforma una realidad. La diferencia entre mi papá y yo tiene que ver con lo que estamos hablando. Mi papá, cuando trabajaba en el CEDE de la Universidad de los Andes y allí se hizo la encuesta de ingresos y gastos, tuvo que ir a muchas ciudades y al campo a aplicarla, teniendo que empaparse de las diferentes realidades. A uno le falta eso. Algunos hemos llegado demasiado rápido arriba y no hemos tenido tiempo de entender todos los procesos.

**C.F.:** esta nueva generación de economistas se ha ido relacionando recientemente con los temas políticos, a pesar de que en las universidades parece que cada vez hay más desgano por la política. ¿Usted ve en estos nuevos economistas una cosecha futura de líderes políticos? ¿A usted, en particular, le interesa la política como opción o como actividad?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo creo que la capacidad de generar consensos y mover gente es definitiva. Y en este país hay enormes divisiones en muchos campos. La economía es uno de ellos. Esto sucede porque en este país hay un enorme juego con la retórica económica y se utiliza la economía para apoyar ideas políticas. Cuando se apoya el gasto público, en realidad no están apoyándose unos principios económicos fundamentados, sino que está apoyándose una organización política y la forma como ese sistema político gobierna este país. Hay que lograr que la gente entienda ciertos problemas y generar consensos nacionales, para que los colombianos puedan ver cómo es que funciona el país y cuáles son los verdaderos problemas y, por lo tanto, que puedan entender cómo los impuestos que paga día a día van a solucionarlos.

**C.F.:** ¿cuáles son esos consensos que su generación cree que tiene que venderle al país?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** uno de ellos es que las organizaciones y su capacidad de generar resultados son mucho más importantes que el monto de recursos que se destine al Estado. Debe juzgarse a las personas que manejan el Estado por lo que vuelven realidad y por la calidad de sus productos y entender que si los productos son malos no es porque falten recursos sino porque las organizaciones y los gestores que los manejan y administran son mediocres.

Yo creo que el Banco de la República fue una institución capaz de generarle recursos y productos al país,

formando gente para trabajar en él e influenciando a los diferentes gobiernos con su conocimiento profundo y serio. Algo parecido a PDVSA en Venezuela.

En el país debe haber unas metas que perduren, que no estén amarradas a los gobiernos sino a unas burocracias bien entendidas de personas bien calificadas, con nortes, disciplina, cultura y con ambición de generarle al país realidades. Lamentablemente, el Estado no es eso en nuestro país y son muy pocas las realidades que se le generan a la gente. Por eso hay que presionar para cambiar la forma como se hacen las instituciones en Colombia, para que no estén al servicio de intereses privados y maquinarias políticas, sino para que se preocupen de verdad por generar unas condiciones dignas para la gente.

**C.F.:** en esta edición de la revista Carta Financiera presentamos una serie de artículos recientes que tratan el tema de crecimiento potencial en Colombia y buscan explicar la ruptura que hubo en esta variable en la última década. Hay dos tendencias principales. La primera que encuentra la explicación a esa ruptura en temas de violencia y seguridad, y la otra que ve las principales explicaciones en el manejo económico, particularmente en la mala conducción de la política fiscal. ¿Usted de qué lado se sitúa en ese debate, que es un debate crucial que hay que dar en el país?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo creo que el gobierno es un socio del sector privado. Entre los dos debería haber más interacción pues las realidades las gestan ambos. En Colombia, el sector privado a veces “utiliza” al gobierno para mover sus intereses pero sin tener en cuenta ningún tipo de criterio de eficiencia, de bienestar o de equidad social. Por otra parte, el sector público a veces se utiliza para intereses distintos que no son los de generar crecimiento, sino que más bien apuntan a mantener ciertos aparatos funcionando a los que se destinan enormes montos de recursos. Y esto es lo que ha pasado en los últimos años. Al Estado le asignaron una cantidad de responsabilidades y de recursos, pero sin asegurarse de que éste contara con las instituciones y organizaciones que pudieran cumplir a cabalidad con esas responsabilidades y hacer una buena gestión de los recursos públicos. Esto último además no incentiva al sector privado a hacer más o nuevas inversiones, pues el riesgo que involucran (la posible insolvencia del estado) es muy alto.

Creo además que el país ha tenido una retórica equivocada que es pensar que la devaluación es el mecanismo de crecimiento y de progreso del sector privado. Un estudio de Marcela Meléndez en la Universidad de los Andes muestra de manera suficientemente clara que la productividad industrial en Colombia no crece desde los años setenta.



Crece en algunos pocos sectores a partir de los años noventa como consecuencia de la competencia. Una de las razones por las cuales no crece la productividad es que si cada vez que una empresa tiene problemas de costos hay una devaluación, lo que ocurre es una transferencia de ingresos de los empleados hacia quien vende el producto final (el dueño). Pero eso genera un margen ficticio para el empresario, que ha ganado sin haber hecho ningún esfuerzo para invertir y adquirir la tecnología que lo hace más eficiente y competitivo. Invertir es sacrificar consumo presente por consumo futuro. Quienes no invirtieron pudieron haber tomado esta decisión ya sea porque no ven un futuro en el país o porque no eran los empresarios los más interesados en generar una enorme capacidad productiva y una mayor productividad.

Probablemente los que surgieron fueron empresarios que valoraban más el consumo presente y que por lo tanto le daban más importancia al margen de ganancia de hoy que al del futuro. Así, la devaluación puede seleccionar empresarios que no son los más capaces de generar riqueza, sino los más pragmáticos, los que viven de los bienes públicos de los países desarrollados utilizando la pobreza institucional del subdesarrollo. Eso se evidencia en las salidas de capital que se registran en la balanza de pagos que pueden alcanzar montos cercanos a los USD\$30.000 millones en los últimos años. En El Salvador, el caso de los textiles parece contar una realidad muy diferente a la nuestra. Dolarizada la economía, el sector de textiles produce cuatro veces lo que produce Colombia y no hay la discusión de si es la devaluación lo que ha producido este resultado.

Obviamente el comportamiento de los empresarios colombianos está guiado por las expectativas de largo plazo que impiden que éstos se la jueguen enteramente por el país, lo que además coincidió con un Estado que asigna rentas pero sin criterios de eficiencia.

**C.F.:** una pregunta obligada. Usted ha tenido la suerte de tener acceso a una muy buena formación como economista, pero también tuvo la suerte de vivir al lado de un gran economista que fue su padre. Sin embargo, eso representa un gran reto. ¿Cómo definiría usted ese desafío que le impone ser el hijo de Pacho Ortega?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** yo estudié economía porque mi papá me mandó, pues la verdad es que nunca quise

estudiar economía y yo simplemente lo hice porque él lo decía. Mi papá tenía una personalidad muy fuerte. En mi casa la función que uno maximizaba era que mi papá dijera que uno había hecho algo bien. La opinión que él tuviera era el determinante de mis decisiones. Eso hizo que para mí la economía en sí misma no fuera importante, era más un vehículo para ganar su aprobación. Ha sido irónicamente su muerte y la tristeza que ella trajo lo que me ha obligado a reflexionar sobre por qué diablos gasté tiempo de mi vida estudiando una cosa tan aburrida. Y en ese proceso surgen preguntas que sí son mías y que no tienen nada que ver con ser economista. Son preguntas que tienen que ver más con mi vida, con lo que creo, con cómo vivo día a día, y cómo convivo con los demás. La economía es sólo un espacio central que afecta significativamente la forma cómo la gente convive, y por eso pensar en todas esas cosas de la economía hoy en día me divierte muchísimo. Me imagino que eso era lo mismo que le gustaba a mi padre por lo que, como muchas otras veces, él tenía una buena razón al meterme en esto.

**C.F.:** ¿va a volver a la academia?


**JUAN RICARDO ORTEGA:** la verdad, yo no me pongo muchas metas. No espero nada, simplemente me alegra tener ideas e ilusiones que me hacen feliz. También me gusta estar con gente de la que aprendo mucho y con la cual puedo interactuar en forma constructiva. Por eso me he sentido feliz de

estar en el gobierno con el presidente Uribe y en el Ministerio con Junguito y Carrasquilla. Ahora bien, la academia es mi sueño, pero no sé si esté a la altura de producir algo que de verdad valga la pena.

**C.F.:** ¿cuál es el tema de hoy en música y en salsa? ¿Todavía está en época de Lavoe?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** definitivamente creo que en la salsa de hoy existe mucha influencia del rap y del hip-hop. Hay grupos como Hierbabuena, Sargent Garcia y Orishas en Estados Unidos, que están haciendo estas mezclas latino-Cuba-Nueva York. Para mí la salsa es una música muy sentida, genuina y honesta.

**C.F.:** ¿usted le sigue más fácil el paso a la economía o a la salsa?

**JUAN RICARDO ORTEGA:** a la salsa, toda la vida. 

# Logros, decepciones y retos en la actividad de las EPS

Transcurrida una década de la propuesta del Plan Obligatorio de Salud, las Promotoras de Salud han sido agentes fundamentales pues han contribuido a moldear tanto los rasgos atractivos como los defectos de la cara que hoy tiene este pilar de nuestro Sistema de Seguridad Social.

**Blanca Llorente<sup>1</sup>**

En medio del enredo de siglas que el usuario desprevenido se encuentra al acudir a los servicios de salud, la de EPS es quizás la más familiar para todos. Y no es para menos, porque las Entidades Promotoras de Salud fueron concebidas dentro de la Reforma al Sistema de Seguridad Social en Salud como el eje principal del mismo, con una clara vocación para ser un elemento organizador del mercado. Ésta fue una labor de pioneros porque el sistema tuvo que hacer la transición de un régimen estatal a uno de mercado, un proceso que aún está en desarrollo pues todavía hay algunas entidades especiales que no están incorporadas al sistema. Las EPS tienen la responsabilidad de registrar a los afiliados al régimen contributivo<sup>2</sup>, recaudar las cotizaciones y organizar la prestación del servicio según los alcances definidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y por medio de Planes de Atención Complementaria, bien sea a través de su propia red de instituciones o de acuerdos con terceros. Todo esto para cumplir con su principal objetivo, el

de contribuir a la mejora de la salud de la población.

Existen 30 EPS autorizadas por la Superintendencia de Salud (ver cuadro 1), de las cuales 20 son privadas, 6 públicas y 4 se encuentran en liquidación. Las privadas han centrado su actividad en el régimen contributivo (con algunas excepciones), mientras que casi todas las públicas tienen presencia tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. La penetración de las EPS privadas en el mercado ha mostrado una tendencia ascendente en términos del número de afiliados, con un peso de 71% en febrero de 2003, 20 puntos porcentuales por encima de su participación en 1999. Por supuesto, buena parte de esa ganancia de afiliados se hizo a costa del Instituto de Seguro Social, que durante ese mismo período redujo su participación en más de 17 puntos. Sin embargo, el ISS continúa como la EPS de mayor tamaño con 4.4 millones de afiliados en febrero, seguida de Saludcoop, de naturaleza privada, con 3.3 millones.

Hay expectativas fundadas acerca de una disminución en el número

de EPS operando. Las EPS con mayor vulnerabilidad suelen ser aquellas con un bajo nivel de afiliación, porque no pueden distribuir adecuadamente el riesgo de enfermedad entre la población afiliada y ésta es una de las principales razones para esperar una mayor consolidación en el número de entidades. En realidad este proceso ya se ha iniciado con la liquidación de algunas de ellas. Otra señal de las condiciones que orientan a una creciente concentración es el comportamiento de Saludcoop, la EPS privada de mayor tamaño que ha estado bastante activa con sus adquisiciones de otras dos EPS, Cruz Blanca y Cafesalud. Por último, de acuerdo

<sup>1</sup> Economista de la Universidad Javeriana. Ha sido investigadora de Anif y actualmente se desempeña como profesora de la Escuela de Economía de la Universidad Sergio Arboleda.

<sup>2</sup> A éste pertenecen los individuos que tienen un contrato laboral o son independientes y ganan más de dos salarios mínimos y los pensionados. Por el pago de una cotización individual o familiar los afiliados tienen derecho a los beneficios contemplados en el llamado Plan Obligatorio de Salud.

con algunos estudiosos del tema, suponiendo que el sistema alcance la meta de cubrimiento universal, es posible que sean viables financieramente más o menos de 10 a 20 EPS.

### Una reflexión sobre los alcances y resultados de las EPS

Las expectativas creadas por la Reforma al Sistema de Salud inicia-

da a comienzos de los años noventa, que tomó forma con la promulgación de la Ley 100 de 1993, eran muchas y las metas ambiciosas. Entre ellas se destacan el logro de una asignación y administración eficientes de los recursos financieros destinados a la salud ofreciendo un servicio oportuno y de calidad, una cobertura de 100% de la población en servicios, pero además –y esto planteó una gran diferencia frente al esque-

ma anterior– la garantía de acceso a medicamentos y el desarrollo de un sistema centrado en la prevención de la enfermedad y en la promoción de la salud antes que en la curación. Las EPS debían jugar un papel crítico en el logro de estos objetivos. Como se verá a continuación, los resultados han sido mixtos en cada uno de estos aspectos y mientras hay casos en los que los avances son satisfactorios, también se identifi-

**Cuadro 1**  
**EPS autorizadas por la Superintendencia de Salud**

Naturaleza	Resolución Autorización Supersalud	Fecha	Entidad Promotora de Salud	Régimen	Sede principal	Miles de afiliados R. contributivo Febrero 2003
Pública	24	Ene-95	Instituto de Seguro Social	Contributivo y subsidiado	Bogotá	4.397
Privada	186	Mar-95	EPS Saludcoop	Contributivo	Bogotá	3.259
Privada	396	Jun-95	Coomeva EPS S.A.	Contributivo y subsidiado	Cali	1.485
Privada	168	Mar-95	Susalud EPS	Contributivo	Medellín	1.009
Privada	973	Dic-94	Cafesalud EPS S.A.	Contributivo y subsidiado	Bogotá	973
Privada	967	Dic-94	Salud Total S.A. EPS	Contributivo y subsidiado	Bogotá	929
Privada	509	Jul-95	EPS Famisanar LTDA.	Contributivo	Bogotá	756
Privada	372	May-95	Humana Vivir S.A. EPS	Contributivo y subsidiado	Bogotá	683
Privada	945	Dic-95	Cruz Blanca	Contributivo	Bogotá	683
Pública	959	Dic-95	Cajanal	Contributivo	Bogotá	590
Privada	981	Dic-94	EPS Sanitas S.A.	Contributivo	Bogotá	562
Privada	166	Mar-95	Compensar EPS	Contributivo	Bogotá	478
Privada	692	Sep-95	EPS Serv. Occidental de Salud S.A.			
			EPS-S.O.S. S.A.	Contributivo	Cali	385
Privada	960	Dic-94	Salud Colmena EPS. S.A.	Contributivo	Bogotá	333
Privada	167	Mar-95	EPS Progr. Comfenalco Antioquia	Contributivo y subsidiado	Medellín	202
Privada	478	Abr-96	Solsalud	Contributivo y subsidiado	Bucaramanga	199
Privada	177	Mar-95	Comfenalco Valle EPS	Contributivo	Cali	186
Privada	176	Mar-95	Colseguros EPS	Contributivo	Bogotá	99
Pública	845	Nov-95	Caprecom	Contributivo y subsidiado	Bogotá	84
Privada	1231	Jun-01	Salud Vida S.A.	Contributivo y subsidiado	Bogotá	75
Privada	373	May-95	Salud Colpatria EPS	Contributivo	Bogotá	69
Pública	1476	Dic-96	EPS de Caldas	Contributivo y subsidiado	Manizales	5
Privada	1330	Ago-02	Redsalud EPS	Contributivo	Bogotá	4
Pública	0077	Ene-97	EPS Condor	Contributivo y subsidiado	Pasto	3
Privada			Salud Colombia			2
Pública	1394	Dic-96	Calisalud	Contributivo y subsidiado	Cali	1
Privada	45	Ene-95	Unimec S.A.	En liquidación	Bogotá	
Pública	944	Dic-95	Convida	En liquidación	Bogotá	
Pública	960	Dic-95	Capresoca	En liquidación	Yopal	
Pública	395	May-97	Selva Salud	En liquidación	Mocoa	
<b>TOTAL</b>						<b>17.451</b>

Fuente: Supersalud.

can obstáculos para alcanzar algunas de las metas.

**Las finanzas.** Para analizar el tema de los resultados financieros de las EPS conviene mirar primero algunos aspectos del panorama macro de las finanzas de la salud en el país. Colombia es uno de los países latinoamericanos que dedica una mayor proporción de recursos a los servicios de salud. Según datos de la Organización Mundial de la Salud, el gasto total por este concepto en nuestro país equivalía a 9.6% del PIB en 2000, con una tendencia ascendente durante la década, ubicándonos en el rango más alto entre los países latinoamericanos. Obviamente hay países más ricos que pueden canalizar en términos absolutos un mayor volumen de recursos con una contribución porcentual inferior a la observada en el caso colombiano. En este aspecto Colombia se encuentra en un rango medio en el escenario de la región. Entre 1996 y 2000 nuestro gasto anual *per cápita* en salud fue de USD\$216, superado por países como Costa Rica, México, Brasil y Chile que arrojaron promedios entre USD\$234 y USD\$347, pero por encima de vecinos como Venezuela, Perú y Ecuador (gráfico 1). En 2000, el sector público colombiano contribuyó con 55% del gasto en salud, lo que representó más de 18% de su gasto total.

La evidencia que aportan los indicadores antes mencionados pone de manifiesto que la única manera para que los recursos destinados a la salud en Colombia aumenten es con un mayor ritmo de crecimiento económico, pues ya se llegó a un límite en términos de la proporción del ingreso invertida en este rubro. El grueso de los recursos de salud debe provenir directamente del sector de la población que se encuentra trabajan-

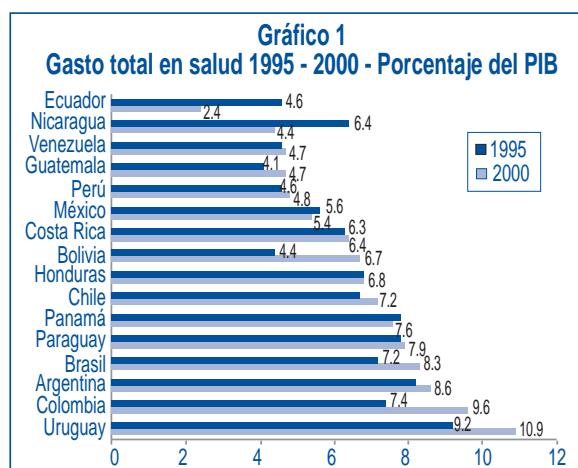
do, ya sea como empleado o independiente, de las empresas y del gobierno. Todas estas fuentes han enfrentado limitaciones en su capacidad de generación de recursos para el sistema durante los últimos años: elevado desempleo, freno en la actividad productiva y desequilibrios en las finanzas públicas que llevaron a adoptar un programa de ajuste al que no ha sido ajeno el sector salud.

A propósito de la relación entre la situación económica y el sistema

ahora enfrentando un mayor problema de acceso a los servicios que el que tenemos hoy en día.

La situación de los recursos financieros del sistema se refleja en los resultados de las EPS, principalmente a través de su efecto en el comportamiento de los ingresos por concepto de la Unidad de Pago por Capitación. La UPC es un componente crítico para que las EPS puedan operar en equilibrio. Cada mes las EPS reciben del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) la doceava parte del valor de la UPC fijado por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) por cada afiliado. Se supone que el nivel de la UPC se fija con criterios técnicos y de eficiencia que garanticen que la EPS esté en capacidad de proveer a sus afiliados con los servicios contemplados en el POS. Sin embargo, esto no siempre es posible y frecuentemente la UPC se actualiza en función de la inflación histórica, lo que no necesariamente es un parámetro que garantice el equilibrio financiero.

Las EPS han enfrentado con relativo éxito este escenario de las finanzas, con seguridad más estrecho que el proyectado en el momento en que se puso en marcha su actividad. Sin embargo, saltan a la vista diferencias al interior del grupo. Desde un comienzo se observaron mayores problemas de liquidez entre las EPS con una baja afiliación y en este grupo se dieron las primeras bajas del sistema, con la entrada en procesos liquidatorios de cuatro de ellas. Por otro lado, con los resultados reportados a la Supersalud en 2000 y 2001 se observa que en conjunto las EPS privadas presentan un nivel de endeudamiento inferior al de las públicas y un margen operacional que en promedio ya es positivo y en algunos casos ya se acerca a 5% (cuadro 2).



Fuente: OMS, World Health Report, 2002.

de mercado propuesto por la reforma colombiana, es común encontrar la preocupación sobre la excesiva vulnerabilidad al ciclo económico del esquema actual, argumentando que la financiación de un bien público como la salud no debería someterse a tales vaivenes. Sin dejar de reconocer que hay que estudiar alternativas para disminuir este riesgo, también puede afirmarse que bien podría haber sido peor la situación del sistema de salud de no haberse adoptado las reformas. Sin ellas es probable que la proporción del gasto privado en salud no hubiera aumentado y ciertamente sería muy dudoso que los recursos públicos se hubieran movilizado hacia el sector como lo hicieron durante el período considerado. En consecuencia, estaríamos

En 2000, el grupo de las EPS y Administradoras del Régimen Subsidiado, ARS privadas arrojó por primera vez utilidades netas por un valor de \$9.605 millones, en contraste con las pérdidas de \$176.020 millones de las públicas, siendo el mayor lastre el del ISS. En 2001 la tendencia positiva en las primeras y negativa en las segundas continuó, con resultados agre-

gados de \$12.246 millones y -\$280.528 millones, respectivamente. En el segundo semestre de 2002 tres entidades públicas entraron en liquidación. Con el debilitamiento financiero observado durante todo el período en el grupo de las públicas, no sorprende entonces que haya sido mucho mayor la proporción de entidades liquidadas en este segmento.

**La calidad del servicio.** Hasta ahora las EPS privadas han enfocado su estrategia de mercado a competir con el ISS por sus afiliados. Esto definió un patrón que dio énfasis a ciertos aspectos de gran atractivo para los usuarios tradicionales del antiguo sistema de salud, como la agilidad en la consecución de citas médicas o la conveniencia en la asignación de los centros de atención (cerca del lugar de trabajo o de residencia). Pero en el futuro se acentuará la competencia entre las EPS privadas y esto implica cambios en las tácticas para atraer afiliados. La razón es que las posibilidades de lograr mejoras en esos parámetros son cada vez más reducidas y al menos entre las EPS privadas tenderán a estandarizarse. Especulando un poco sobre esto, quizás la oferta de mejores condiciones de acceso a medicamentos, el área en la que parece haber más quejas por parte de los usuarios, o campañas para fomentar la lealtad a la “marca”, para reducir el problema de la alta rotación de afiliados que preocupa a las EPS, se conviertan en el camino para establecer las diferencias frente a la competencia.

No parece claro que existan condiciones para que el mercado produzca automáticamente un resultado de competencia basada en calidad. Si bien con el modelo actual se han logrado mejoras en ciertos aspectos relacionados con la oportunidad de prestación del servicio, que indudablemente están asociados con la percepción de calidad por parte del usuario, hay otras variables que incluso pueden ser más importantes y que escapan a la atención del usuario. Es aquí donde el papel de vigilancia y control por parte del Estado toma especial importancia. La Superintendencia de Salud desempeña en forma limitada esta función. Esta entidad ha hecho algunos progresos en cuanto a recopilación y seguimiento

**Cuadro 2**  
**Indicadores financieros seleccionados de las EPS**

		Razón de endeudamiento 2001	Razón de endeudamiento 2000	Margen operacional 2001	Margen operacional 2000
Colmena	Privada	75.6	76.5	4.7	4.8
Salud Total	Privada	77.7	75.5	1.5	5.3
Cafesalud	Privada	74.7	63.0	2.1	3.1
Sanitas	Privada	91.2	89.7	-2.8	-0.1
Unimec (en liquidación)	Privada				
Compensar	Privada	75.1	71.5	-3.8	-1.7
Comfenalco Antioquia	Privada	38.5	41.4	3.9	0.0
Susalud	Privada	74.3	85.7	-0.9	-0.4
Colseguros	Privada	99.1	98.6	-14.7	-12.7
Comfenalco Valle	Privada	48.3	40.9	1.3	1.0
Saludcoop	Privada	59.7	65.4	4.9	0.6
Humana Vivir	Privada	83.2	80.2	2.9	1.6
Colpatria	Privada	72.0	61.8	0.2	-3.6
Cooameva	Privada	79.3	83.5	1.6	0.0
Famisanar	Privada	87.4	88.6	-0.4	-0.2
S.O.S. S.A	Privada	64.3	65.9	0.2	-0.5
Cruz Blanca	Privada	47.7	39.6	-1.7	5.9
Solsalud	Privada	82.2	72.5	0.8	-1.3
Salud Vida	Privada	43.9		-5.9	
ISS	Pública	151.9	155.4	-4.4	14.1
Caprecom	Pública	109.7	90.8	-19.2	-24.0
Convida	Pública	76.8	73.8	-22.7	-5.0
Cajanal	Pública	73.6	66.1	-12.6	-19.1
Capresoca	Pública	16.5	35.9	7.0	-22.5
Calisalud	Pública	65.6	48.2	3.1	-4.2
Caldas	Pública	33.7	64.7	-0.2	5.6
Condor	Pública	61.7	47.0	1.0	1.0
Selvasalud	Pública	71.3	63.1	-1.4	-3.6
Promedios simples (1)					
<b>Total sin Colseguros</b>		<b>69.9</b>	<b>69.6</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.6</b>
<b>EPS Públicas</b>		<b>73.4</b>	<b>71.7</b>	<b>-5.5</b>	<b>-6.4</b>
<b>EPS Privadas</b>		<b>69.1</b>	<b>68.9</b>	<b>0.5</b>	<b>0.9</b>

Fuente: Supersalud, cálculos del autor.



de indicadores financieros, pero en cuanto a los aspectos de calidad los proyectos se han desarrollado lentamente. Posiblemente su capacidad administrativa y de ejecución se quede corta ante la labor de control de la idoneidad con que se prestan los servicios de salud.

Tomando como ejemplo el recurso humano, que es el principal componente en el servicio de salud y de cuyas condiciones depende en gran parte la calidad del mismo, se ilustran los inconvenientes mencionados. Debido a factores externos al nuevo sistema, entre los que cabe mencionar el incentivo generado por los altos ingresos de los médicos en períodos anteriores y los cambios en la regulación que flexibilizaron las condiciones para crear nuevos programas de medicina en las universidades, se generó un rápido aumento del *stock* de médicos creando una situación de sobreoferta en el mercado. El resultado inmediato fue el deterioro en la remuneración de estos profesionales y las EPS, reaccionando en forma natural a este incentivo y posiblemente viendo agotadas sus posibilidades de contención de gastos en otras áreas, aprovecharon la oportunidad para moderar sus costos de contratación de personal médico. Pero surge entonces el interrogante de cuáles serán los mecanismos que permitirán que la nueva generación de médicos cuente con las fuentes de financiación y con los incentivos en el mercado para capacitarse (actualizaciones, especializaciones) en las áreas que la atención de la salud que la población requiere. Al no existir, el resultado inevitable será el deterioro en la calidad de estos profesionales.

A la larga, esta decisión de las EPS, inducidas primordialmente a reducir los costos del sistema en el corto plazo, resulta contraproducente. El médico poco experimentado o mal preparado, resultante de las con-

diciones de mercado descritas, incurrir en errores de diagnóstico que producen un número de consultas superior al necesario, pagos adicionales de cuotas moderadoras por parte del paciente y desperdicio de recursos para el sistema de salud y para el aparato productivo por pérdida de horas trabajadas por el paciente o por parte de la persona encargada de atenderlo. Un médico en estas condiciones podría también tener problemas para poner en práctica acciones encaminadas a prevención, impidiendo que el Sistema logre uno de sus objetivos que es la reducción de la enfermedad en el futuro. Entonces, a menos de que haya algún tipo de intervención por parte del Estado que imponga algún estándar, es posible encontrar casos en los que el criterio con el que opera la EPS no resulte en una mejora en la calidad del servicio. En un entorno adecuado, las EPS podrían fortalecer programas de actualización y capacitación de los médicos, pero por ahora no parecen existir las condiciones para que esto sea una realidad.

Otro aspecto ligado al tema de calidad del servicio es el de los medicamentos. Por el momento las EPS tienen una política de compra en la que exigen unos requisitos mínimos de calidad por parte de sus proveedores (por ejemplo, que estén al día con las normas de Buenas Prácticas de Manufactura). Pero además de las BPM, el siguiente paso para establecer estándares de calidad sería la realización de estudios de bioequivalencia<sup>3</sup> para cierto grupo de medicamentos que por sus características requieran de estas pruebas técnicas. Esto apoyaría un procedimiento de sustitución adecuada por genéricos, que por su menor costo constituyen el instrumento idóneo para mejorar el acceso de la población a los medicamentos, sin sacrificar la meta no menos importante de seguridad de los fármacos que permita minimizar el

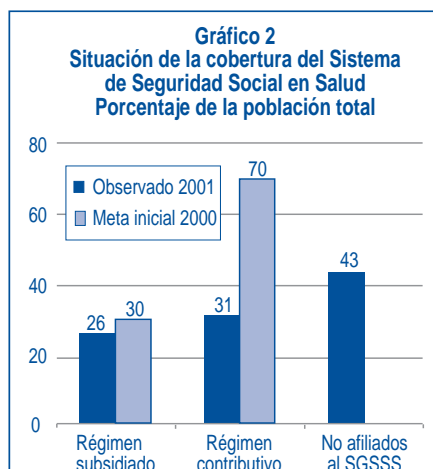
riesgo de fracaso de las terapias. La exigencia de estos estudios es un proceso que el Invima está iniciando en forma gradual y en cuyo desarrollo las EPS podrían contribuir de manera importante si comienzan a contemplarlo dentro de los requisitos para sus proveedores.

En síntesis, los esquemas de garantía de calidad se han quedado rezagados frente a la evolución del sistema de salud y esto puede volverse tarde o temprano en contra de éste. El camino a seguir parece ser un replanteamiento de las funciones de la Supersalud, estableciendo prioridades y plazos para el avance de los programas relacionados con calidad del sistema. Paralelamente, podría estudiarse la manera de potenciar otros mecanismos de control por medio de las instituciones con participación social contempladas en el régimen actual, como el CNSSS.

**Cobertura.** A comienzos de la reforma se aspiraba lograr una cobertura total de la población para 2000, con 70% asegurado bajo el régimen contributivo. La realidad ha sido otra: en 2001 apenas eran 13.3 millones los afiliados a este régimen, que equivalen a 31% de la población; 25.7% está afiliado al régimen subsidiado y todavía queda 43% sin afiliar (gráfico 2).

No obstante, debe reconocerse que la tendencia de la afiliación durante el año pasado fue favorable y, de acuerdo con los últimos datos disponibles de la Superintendencia de Salud a

<sup>3</sup> Estos estudios consisten en la realización de ensayos clínicos que permitan obtener información estadística para comparar la forma en que se comportan dos medicamentos con el mismo principio activo. Usualmente, el fármaco de referencia es un medicamento innovador y el que se compara es una copia. Los resultados del estudio permiten inferir si esta última es un equivalente terapéutico del primero y si sus efectos tóxicos son iguales.




Fuente: Minsalud, "Situación de la salud en Colombia: Indicadores básicos 2002" y Heredia, R. *et al.* (2002), "Guía sobre salud y población".

febrero de 2003, los afiliados al régimen contributivo ascendieron a 17.5 millones, lo que representa una cobertura de 39.7% de la población.

En este punto, el gran obstáculo para las EPS ha sido el persistente y elevado desempleo que mantiene el país. En la medida en que el aparato

productivo sostenga su recuperación y se generen nuevos puestos esta situación tenderá a mejorar, aunque todavía estamos lejos de llegar a un sistema universal. El otro gran enemigo del aumento en la cobertura es el fenómeno de elusión y evasión.

**Un sistema basado en promoción y prevención.** Los estudios del Ministerio de Salud daban cuenta de una baja cobertura y una ejecución por debajo de lo esperado en esta área. Una de las dificultades que tenían las EPS para lograr un mejor desempeño en estos programas era la falta de claridad en cuanto a las responsabilidades de cada agente en las campañas de prevención y promoción y en cuanto a los alcances de estos dos términos que son muy ambiguos.

El balance de la gestión de las EPS deja entonces algunas satisfacciones, pero también inquietudes sobre el rumbo que tomará el sistema en el futuro. Las EPS pueden contribuir a corregir algunos de los inconvenientes, pero la solución de otros dependerá de cambios externos a estas entidades, bien sea por medio de ajustes en normatividad o con el fortalecimiento y mejora en la gestión de las instituciones de control del sistema, pero sobre todo con una recuperación en las tasas de crecimiento económico que se reflejen en mejoras en el empleo. Una cosa es cierta y es que el modelo de mercado implantado en el sistema de salud colombiano es muy joven, apenas está en su etapa germinal y necesita todavía tiempo para dar los frutos prometidos. Hay que recordar que este tipo de sistemas es vislumbrado tanto por los organismos internacionales de la salud como por un número creciente de países como el de mayor potencial para impulsar en la región un nuevo salto en este campo, con los consiguientes efectos en el bienestar general de la población. 

# Hay que recuperar la política fiscal

Natalia Salazar  
Diego Prada<sup>1</sup>

La política fiscal es concebida en teoría como una política de estabilización que busca que aumentos en el gasto público permitan activar la demanda agregada en momentos de desaceleración económica, y contenerla cuando la actividad real supera el crecimiento potencial de la economía, para evitar brotes inflacionarios.

No es fácil entender por qué entonces en la actualidad, cuando es evidente que la economía crece por debajo de su potencial, el ajuste fiscal se hace absolutamente necesario. Inclusive desde varios ángulos se dice que lo que se está haciendo es insuficiente.

La discusión que estamos dando hoy en el país, y que es similar a la que se da en otros países de la región, es radicalmente diferente a la entablada en países desarrollados, en donde lo que se buscan son políticas que permitan la reactivación en épocas de desaceleración económica. Un claro ejemplo de ello es el programa de estímulos tributarios que aprobó recientemente el Congreso de Estados Unidos para estimular el consumo de los hogares y lograr un mayor ritmo de inversión.

Lo que sucede es que para que la política fiscal sea, como debe ser, un instrumento estabilizador, ésta debe generar ahorros en períodos de auge que le permitan contribuir al financiamiento del gasto en períodos de recesión. Si esto no se hace y se genera déficit y endeudamiento en

Lo que sucede es que para que la política fiscal sea, como debe ser, un instrumento estabilizador, ésta debe generar ahorros en períodos de auge que le permitan contribuir al financiamiento del gasto en períodos de recesión.

los períodos de vacas gordas, en los momentos de dificultad, cuando es necesario gastar para reactivar la economía, el Gobierno se encuentra limitado por el riesgo de que el mayor endeudamiento, si es que los mercados ofrecen crédito adicional, comprometa la viabilidad de las finanzas públicas y de la economía en general.

Y esto justamente es lo que ha ocurrido en Colombia, pues cuando ha habido auge, el sector público no ha ahorrado; más aún, ha tendido a aumentar su nivel de gasto, generando una tendencia explosiva del endeudamiento. En consecuencia, en épocas de recesión y/o de acceso restringido a los mercados de capital, el ajuste llega obligado.

Esta realidad se hace evidente a través de un ejercicio sencillo que se hace actualmente para muchos países, especialmente desarrollados: el cálculo del balance estructural del gobierno. Éste muestra esencialmente cuál ha sido la postura de la política fiscal, es decir si las decisiones discrecionales de la política han sido de carácter pro-cíclico o contra-cíclico. En otras palabras, el cálculo consiste en aislar los efectos que sobre los resultados fiscales tiene el ciclo econó-

<sup>1</sup>N. Salazar y D. Prada son economistas de la Universidad de los Andes y se desempeñan como funcionarios de Anif. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen la opinión de la entidad para la cual trabajan.

mico, y obtener así una medida del balance fiscal el cual se explica únicamente por las decisiones de los formuladores de política.

En esta nota se describen los resultados, algunos muy interesantes, de la estimación del balance estructural del Gobierno Central para el período comprendido entre 1980 y 2002.<sup>2</sup>

## Motivación

El déficit fiscal que publica el Confis (Ministerio de Hacienda), y que tanto le quita el sueño a los formuladores de política, depende no sólo de las decisiones de estos últimos, sino también de qué tan bien le esté yendo al crecimiento económico. Es decir, las variaciones en los resultados fiscales provienen tanto de las decisiones de política fiscal como de los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos del gobierno. De esta manera, el balance del gobierno siempre puede desagregarse en un componente cíclico y en otro permanente o estructural.<sup>3</sup>

En la formulación de la política fiscal, la distinción entre estos dos componentes resulta crucial por varias razones. No distinguirlos puede llevar a que la política fiscal se ajuste excesivamente en respuesta a resultados fiscales que son atribuibles al ciclo económico y que se corregirán automáticamente una vez la economía retorne a su senda de largo plazo. Por otra parte, déficits fiscales estructurales que no son corregidos, bajo la creencia de que son el resultado del ciclo económico, pueden conducir a un endeudamiento público insostenible en el mediano plazo.

Por lo tanto, para determinar cuál debe ser la postura de la política fiscal (las acciones a tomar), resulta importante conocer qué tanto del déficit fiscal actual es el resultado de un estado de recesión económica, cuyos efectos van a revertirse una vez la economía se recupere, y qué tanto es atribuible a las decisiones que ha to-

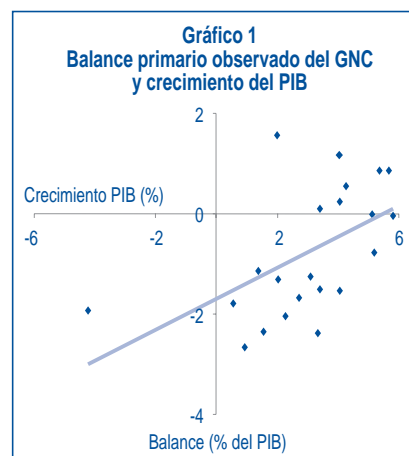
mado el gobierno, cuyos efectos sobre las cuentas fiscales se mantendrán si no son sometidas a una corrección.

Dada su utilidad, este cálculo se ha vuelto cada vez más común. El FMI y la OCDE, y la Comisión Europea lo hacen periódicamente para los países desarrollados. En los países emergentes la estimación del balance estructural del sector público ha comenzado a tomar mucha importancia en la medi-

**Para determinar cuál debe ser la postura de la política fiscal (las acciones a tomar), resulta importante conocer qué tanto del déficit fiscal actual es el resultado de un estado de recesión económica.**

da en que hace posible construir una regla de política que permite poner en marcha los llamados *estabilizadores automáticos* a lo largo del ciclo económico, es decir, que permite a la política fiscal jugar un papel contra-cíclico como lo sugiere la teoría económica. Los *estabilizadores automáticos* son aquellos componentes del presupuesto que se activan cuando la economía entra en recesión, en particular los impuestos (reducción) que dependen de la actividad económica y las transferencias para cubrir el seguro de desempleo (aumento del gasto). Chile es un ejemplo exitoso en cuanto a la introducción de una regla fiscal cuantitativa sobre el balance estructural.

Analizando los resultados fiscales en el caso colombiano, a primera



Fuente: Confis, CGR y cálculos de los autores.

vista puede decirse que existe una relación positiva entre el balance fiscal y el crecimiento económico. Es decir, en épocas de recesión económica (1982-1984; 1998-1999) el balance fiscal tendió a reducirse (i.e. a generar déficit), mientras que en épocas de auge (1986 y 1990-1994) el balance tendió a aumentar (más exactamente a reducirse el tamaño del déficit) (gráfico 1).

Ello estaría sugiriendo que en Colombia la política fiscal ha tendido a actuar en contra del ciclo económico. Sin embargo, como dijimos al comienzo de esta sección, las cifras fiscales que publica el Ministerio de Hacienda (las del gráfico) son el resultado no solamente de las decisiones discrecionales de la política, sino también del ciclo económico. El ciclo a veces ayuda al resultado fiscal (en épocas de auge), pero a veces lo empeora (en épocas de recesión). Por lo tanto, resulta de interés descomponer el balance fiscal observado en un componente cíclico (que es el resultado del ciclo económico) y un componente estructural (que es el resultado de las decisiones

<sup>2</sup> Este artículo es un resumen de Salazar N. y Prada D. (2003), "El Balance Estructural del Gobierno Central en Colombia", Archivos de Macroeconomía - DNP, #226.

<sup>3</sup> Para un mayor detalle sobre este tema ver Hagemann, R. (1999).

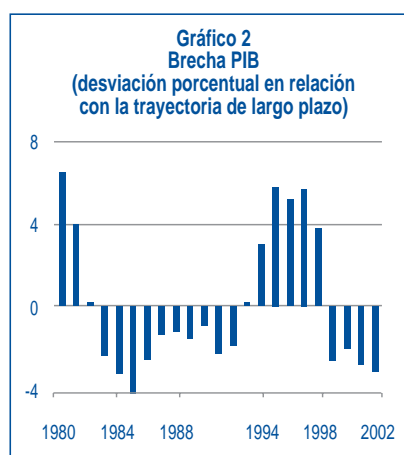
de política). Este último elemento es el que permite evaluar la política fiscal, y el primero indicará en qué periodos el ciclo ayudó a los resultados fiscales y en qué período, los empeoró.

## Cálculo del balance estructural del Gobierno Central en Colombia

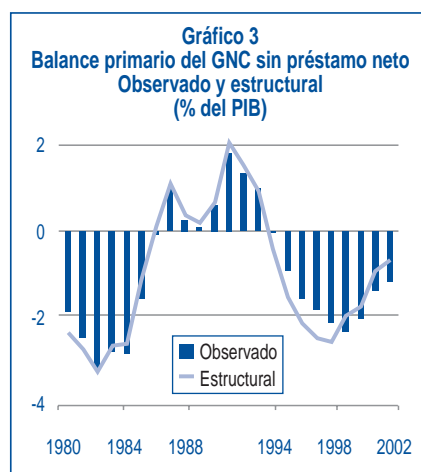
Debido a que los balances estructural y cíclico no son directamente observables, debe adoptarse algún método que permita aproximarse a ellos. Este ejercicio utilizó la metodología estándar básica, de acuerdo con la cual el balance estructural es el que resulta al descontarle al déficit observado los efectos que tiene el ciclo económico sobre las cuentas fiscales (ver Anexo).

El ejercicio utilizó información anual del Gobierno Central para el período comprendido entre 1980-2002. Ésta responde a la metodología de caja y proviene de la Contraloría General y del Ministerio de Hacienda. El cálculo se realizó para el déficit primario (descontando el préstamo neto), pues se consideró que el pago de intereses de la deuda es un componente que no depende de las decisiones de la política fiscal actual y que el préstamo neto no representa un flujo de ingresos y gastos sino una recomposición de los activos y pasivos del gobierno.

En los países desarrollados, en donde existe un seguro de desempleo bien establecido, resulta claro que cuando hay una desaceleración económica las demandas del seguro de desempleo aumentan, y con ellas el gasto del Gobierno, sucediendo lo contrario en épocas de auge económico. Debido a la inexistencia o el incipiente desarrollo del seguro de desempleo en Colombia, en este ejercicio solamente se descontó el efecto que tiene el ciclo económico sobre los ingresos del gobierno.



Fuente: Dane y cálculos de los autores.



Fuente: Confis, CGR, Dane y cálculos de los autores.

De acuerdo con los resultados del ejercicio se obtiene la evolución de la brecha o ciclo del PIB (diferencia entre el PIB observado y el PIB potencial) como se presenta en el gráfico 2. Igualmente se encuentra que cuando el PIB se desvía de su tendencia de largo plazo en un punto porcentual, los ingresos del gobierno lo hacen casi en la misma proporción (1.03 puntos porcentuales). De los cálculos que se derivan de esta elasticidad se obtiene el balance primario estructural del Gobierno Central cuyos resultados se presentan en el gráfico 3 (ver Anexo). En este gráfico, las barras representan el balance primario observado mientras

que la línea es el balance primario estructural, es decir aquél que descuenta el efecto del ciclo económico sobre las cuentas fiscales, dando cuenta entonces de la postura de la política fiscal a lo largo del período.

Es importante hacer una interpretación adecuada del gráfico. Cuando la línea (el balance estructural) está por encima de la barra (el balance observado), haya déficit o superávit, el ciclo está empeorando la situación fiscal. En el caso contrario, el ciclo estaría ayudando al resultado observado.

Lo primero que debe destacarse es que entre 1980 y 1981, cuando todavía la actividad económica se encontraba por encima del PIB potencial, la postura de la política fiscal fue claramente expansionista, cuando lo que ha debido generarse era un ahorro fiscal importante. En estos años ayudó el ciclo a los resultados fiscales, pues el déficit observado fue menor (en valor absoluto) que el estructural. Desde 1982 y hasta 1984 las cosas cambiaron sustancialmente. En dicho lapso, aunque persistió el déficit estructural, el ciclo económico ya no ayudó más a mostrar resultados fiscales menos desfavorables. Y fue en ese último año cuando el Gobierno de Colombia entró por primera vez en un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional. Dicho ajuste consistió, en un principio, en medidas tributarias que buscaban compensar la caída de los ingresos producto del ciclo. Desde 1985 el *stance* de la política comenzó a corregirse gracias a un decidido recorte en el gasto del gobierno, que implicó su caída en términos reales.

De ahí en adelante y hasta 1987, el déficit estructural tendió a corregirse, generando superávit primarios estructurales entre 1986 y 1993. Sin embargo, salvo en este último año, los superávit observados se encontraban sistemáticamente por debajo de los estructurales, en respuesta al



comportamiento desfavorable de la actividad económica, que continuaba expandiéndose por debajo de su senda de largo plazo.

En la primera parte de los años noventa, el crecimiento económico se acercaba a su senda potencial, por lo que se registraron superávits observados y estructurales en niveles parecidos, es decir el efecto del ciclo sobre el resultado fiscal fue prácticamente nulo. Es de destacar que, a pesar de que la economía no se encontraba en un período de auge económico, el Gobierno generó superávits primarios.

Sin embargo, la situación comenzó a cambiar entre 1994 y 1998, cuando en un período de auge económico (gráfico 2), época en la que normalmente deberían generarse ahorros del gobierno, el déficit estructural se hizo cada vez mayor, evidenciando un *stance* decididamente expansionista de la política fiscal que, sin embargo, no se vio reflejado en déficit tan abultados gracias al favorable comportamiento del ciclo económico.

En el último período, entre 1999 y 2002, esta situación se revirtió, de forma tal que el déficit observado superó al déficit estructural. Lo que esto quiere decir es que desde 1999 una parte del abultado déficit fiscal se explicó en parte por el pobre desempeño económico. La otra parte fue el

resultado de una política que siguió siendo expansiva. Aunque sin duda hubo un cambio de rumbo hacia el ajuste, este último siguió siendo insuficiente, en la medida en que continuaron observándose déficit primarios estructurales.

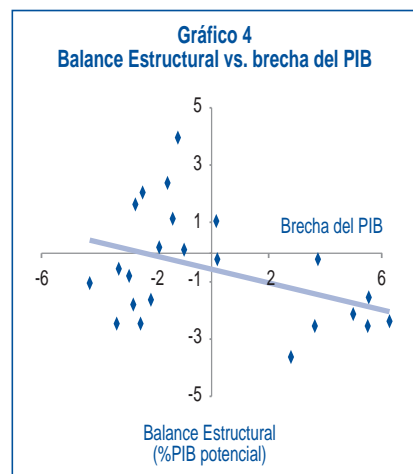
**La situación comenzó a cambiar entre 1994 y 1998, cuando en un período de auge económico, época en la que normalmente deberían generarse ahorros del gobierno, el déficit estructural se hizo cada vez mayor, evidenciando un *stance* decididamente expansionista de la política fiscal.**

política fiscal, cuya magnitud en los últimos años ha sido, de cualquier manera, insuficiente para corregir el problema de sostenibilidad en el endeudamiento público.

### **La sostenibilidad de las finanzas públicas y la determinación de una regla fiscal cuantitativa sobre el déficit estructural**

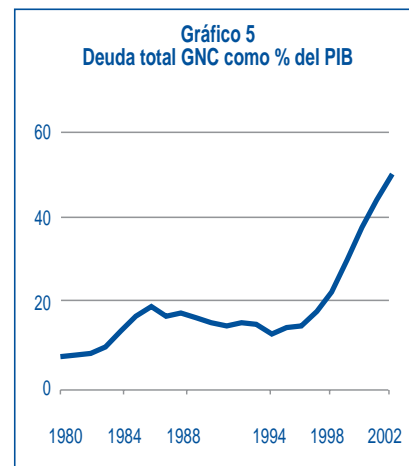
Hasta el momento hemos presentado un cálculo del balance estructural del Gobierno Nacional Central y analizado el carácter procíclico de la política fiscal en Colombia, pero no hemos tenido en cuenta el monto del endeudamiento público ni su sostenibilidad en el mediano y largo plazo. No cabe duda de que éste es un tema crítico en la actual coyuntura colombiana. Efectivamente, la deuda total del Gobierno Central, que se mantuvo relativamente estable como porcentaje del PIB hasta el final de la primera mitad de la década de los noventa, ha presentado un incremento notable en los últimos años (gráfico 5).

Dado que la preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas es una constante en la gran mayoría de países en desarrollo, éstos han diseñado soluciones y puesto en marcha fórmulas para



Fuente: Cálculo de los autores.

Al analizar el período 1980-2002 en conjunto, puede afirmarse que la política fiscal en Colombia ha tendido a ser procíclica. Del gráfico 4 se deduce que la relación entre el ciclo económico y el déficit estructural es negativa. Ello evidencia que en épocas de auge, la política fiscal se hace expansiva y no se observa una tendencia al ahorro sino al incremento del gasto. Al contrario, en épocas de desaceleración económica, la inexistencia de este ahorro y la dificultad de acceso al financiamiento en los mercados tanto internos como externos, obligan a un ajuste en materia de



Fuente: Banco de la República y Confis.

garantizar la viabilidad financiera de sus gobiernos. Una de éstas es la adopción de normas fiscales de cumplimiento obligatorio en el mediano plazo como elemento central de las leyes de responsabilidad fiscal. Estas reglas son por lo general normas de rango legal e inclusive constitucional que buscan proteger la viabilidad fiscal y económica del país y garantizar la posibilidad de hacer de la política fiscal un instrumento de estabilización económica.

En algunas economías se ha establecido la obligación de tener un déficit máximo o un superávit primario mínimo que sea compatible con la estabilidad fiscal en el mediano plazo. Sin embargo, se ha discutido ampliamente los inconvenientes que puede presentar este tipo de reglas fiscales. En particular, si la regla se fija como una meta de déficit total observado, digamos igual a cero, en épocas de recesión, deberán subir los impuestos y/o reducirse los gastos, lo que conduciría a una política pro-cíclica. La idea ha evolucionado entonces y hoy en día es común argumentar que una adecuada regla fiscal debe tener en cuenta el balance estructural, con el fin de controlar exclusivamente la parte que depende de las decisiones de política o sobre las cuales el gobierno tiene injerencia directa, garantizando la sostenibilidad a la vez que se permite que la política fiscal pueda actuar en contra de las fluctuaciones del ciclo económico. Veamos por qué.

Un cálculo muy sencillo referente a la dinámica de la deuda, que pretende medir el esfuerzo fiscal para hacer sostenible la deuda pública y que ha sido replicado frecuentemente, indica que dadas las condiciones actuales de crecimiento real de la economía, de la tasa de interés real implícita en la deuda del Gobierno y el monto mismo de la deuda como porcentaje del PIB, se requiere permanentemente, en el largo plazo, un superávit primario equi-

## ANEXO

### Metodología para el cálculo del déficit estructural del Gobierno Nacional Central

Esta metodología consta de tres etapas. La primera consiste en la determinación del componente permanente (de largo plazo) del PIB, para lo cual se utiliza el filtro Hodrick-Prescott.

La segunda etapa consiste en calcular la elasticidad de las cuentas fiscales al ciclo económico. Por las razones que se expusieron en el texto, sólo se tiene en cuenta el efecto del ciclo sobre los ingresos tributarios. La elasticidad se calculó con base en una regresión entre el ciclo de los ingresos tributarios y el del PIB, como en (1).

$$\text{ciclo de los ingresos (HP)} = a + \alpha y^c + \beta D \quad (1)$$

donde *ciclo de los ingresos* y  $y^c$  son el componente cíclico del PIB y el de los ingresos tributarios reales, respectivamente, obtenidos a través del filtro de Hodrick y Prescott, sobre las variables en logaritmos,  $D$  un vector de variables *dummy* que pretende recoger los efectos de las sucesivas reformas tributarias,  $a$  la constante, y  $\alpha$  la elasticidad de los ingresos fiscales al componente cíclico del PIB.

Dada la elasticidad obtenida del ejercicio anterior, los ingresos tributarios afectados por el ciclo se obtienen de la ecuación:

$$t^c = \frac{t^*}{t} = \left( \frac{y^*}{y} \right)^\alpha \quad (2)$$

Donde  $y^*$  es el PIB tendencial o potencial, y el PIB observado,  $t^c$  los ingresos tributarios afectados por el ciclo y  $t^*$  los ingresos tributarios estructurales. Luego, se procede a calcular el balance estructural siguiendo la ecuación (3).

$$B^* = B - t^c \quad (3)$$

Donde:

$B^*$  = Balance estructural (primario sin préstamo neto)

$B$  = Balance ajustado observado


valente a 2.7% del PIB, incluyendo el préstamo neto.<sup>4</sup> Puesto que actualmente el Gobierno registra un déficit primario equivalente a 2.5% del PIB, el tamaño del ajuste es aproximadamente 5.2% del PIB. El logro de este ajuste en el corto plazo (1 o 2 años) no parece fácil, dada la notoria rigidez a la baja en el gasto del Gobierno Central. Pero pensando en el mediano plazo, es decir una vez logremos el ajuste que requerimos, ¿por qué no establecer una regla que permita garantizar la sostenibilidad hacia el futuro de las finanzas públicas?

La propuesta consiste en fijar una regla que obligue al gobierno a generar en forma permanente un superávit primario estructural equivalente a 2.7% del PIB, o la cifra que se calcule sea la que garantice la sostenibilidad de la deuda. Adicionalmente a la bondad de permitir dicha viabilidad, este tipo de reglas permitiría que la política fiscal actúe en contra del ciclo económico y

**En el corto plazo,  
dadas las actuales  
condiciones de las  
finanzas públicas, lo  
importante es alcanzar  
el ajuste que haga al  
país viable. Pero hacia  
el futuro, lo trascen-  
dental es mantener la  
sostenibilidad de las  
finanzas públicas.**

recupere su carácter estabilizador. Efectivamente, en épocas de auge los efectos positivos del ciclo permitirán ob-

servar un superávit mayor que el estructural estipulado en la regla, es decir, generar ahorros fiscales. En épocas de recesión, el superávit estructural se mantendrá en la cifra estipulada, pero los ahorros generados en las épocas de auge financiarán un mayor nivel de gasto, permitiendo a la política fiscal jugar un papel reactivador.

Repetimos, en el corto plazo, dadas las actuales condiciones de las finanzas públicas, lo importante es alcanzar el ajuste que haga al país viable. Pero hacia el futuro, lo trascendental es mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. Colombia debería comenzar a discutir este tipo de arreglos institucionales, que en países como Chile han demostrado sus bondades. 

<sup>4</sup> Cabe recordar que nuestro análisis excluye el préstamo neto.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Braconier, H. y S. Holden (1999), "The Public Budget Balance – Fiscal Indicators and Cyclical Sensitivity in the Nordic countries" Nordic Council of Ministers and National Institute of Economic Research, octubre.

Brunila, A., Hukkinen, J. y M. Tujula (1999), "Indicators of the Cyclically Adjusted Budget Balance: The Bank of Finland's Experience", *Bank of Finland Discussion Papers* 1/99, enero.

Caballero, C. y C. Posada (2003), "Una nota sobre los elementos coyunturales y estructurales del déficit fiscal en el caso colombiano reciente", *Borradores de Economía* #235, Banco de la República.

Coricelli, F. y V. Ercolani, (2002) "Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union", *Discussion Paper Series* #3672, Centre for Economic Policy Research.

Corrales, F. Doménech, R. y J. Varela (2001), "El déficit cíclico y estructural de la economía española", documento de trabajo, Ministerio de Hacienda, octubre.

Fiess, N. (2002), "Chile's New Fiscal Rule", mimeo, Banco Mundial, mayo.

González, F. y V. Calderón (2002a), "Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (1)", *Boletines de Divulgación Económica*, DNP, 8.

González, F. y V. Calderón (2002b), "Las reformas tributarias en Colombia durante el siglo XX (2)", *Boletines de Divulgación Económica*, DNP, 9.

Hagemann, R. (1999), The Structural Budget Balance: The IMF's Methodology., *IMF Working Paper*, 95, julio.

Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R. y P. Benavides (2001), "Balance estructural del Gobierno Central. Metodología y estimaciones para Chile: 1987-2000" *Estudios de Finanzas Públicas*, Ministerio de Hacienda, septiembre.

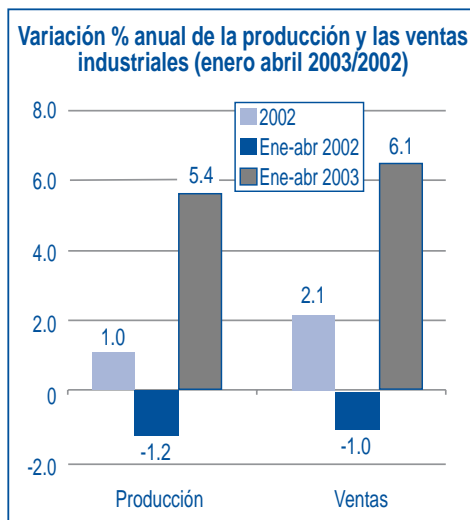
Tam, J. y H. Kirkham (2001) "Automatic Fiscal Stabilisers: Implications for New Zealand", *Treasury Working Paper* 01/10.

## La recuperación de la industria

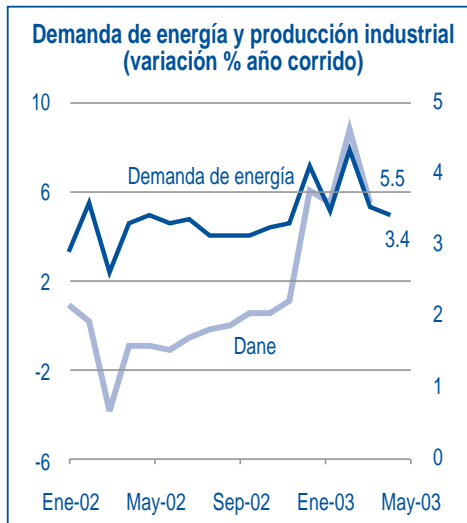
**E**n los primeros cuatro meses del año se consolidó la recuperación industrial. Las cifras de producción y ventas industriales crecieron 5.4% y 6.1% corrido anual a abril de 2003. A pesar de la crisis en Venezuela, las exportaciones industriales crecieron 4% en el mismo período, jalonadas principalmente por la mayor demanda de Estados Unidos, destino al cual crecieron 70%.

Marzo fue el mes más dinámico para la producción industrial, cuando creció 15.3%, la tercera tasa de crecimiento más alta desde 1993, compensando y superando la cifra registrada en marzo de 2002 que fue negativa en 11%. Cifras similares a las de marzo pasado sólo se han presentado en marzo de 1998 y en mayo de 2000 por distintas circunstancias.

En el primer caso (un aumento en marzo de 1998 de 17.7%) daba cuenta de una recuperación que en su momento fue calificada como temporal por las elecciones. Esta afirmación se confirmaría después con el dramático desplome que registró la industria durante el resto de ese año, hasta llegar a una caída de -22% en febrero de 1999. La evolución de las cifras en ese año daría cuenta de lo que sería la mayor crisis de la industria en muchos años. La segunda tasa de crecimiento fue en



Fuente: Dane, cálculos Anif



Fuente: Dane, ISA, cálculos Anif

mayo de 2000 (15.6%), justamente cuando la industria se recuperaba del desplome ya comentado.

En los primeros cuatro meses de 2003, 30 de 48 sectores industriales registraron tasas positivas, y en 15 de éstos las tasas de crecimiento fueron muy superiores a las caídas que habían registrado en el mismo período de 2002, que fueron profundas por el efecto estadístico de la Semana Santa. Entre los sectores de mayor recuperación se encuentran químicos básicos, metales no ferrosos, cárnicos, aceites, frutas, plásticos y cerámicos.

Aunque en el mes de abril la producción y las ventas mostraron un descenso de 3.3% y 0.9%, estas caídas se explican todavía por factores estadísticos. De por sí, el hecho de que las ventas hayan caído a una tasa inferior que la de la producción indica que la demanda va a buen ritmo y que la industria no está acumulando inventarios. Para los próximos meses se espera que la actividad industrial modere su crecimiento, manteniéndose por resultados positivos. Las cifras de consumo de energía, que han vuelto a ser un buen predictor de lo que pasa con la industria, revelan que en mayo y junio la desaceleración de la producción fue menos fuerte que en abril.

ANIF

## Cambio de tendencia en la evolución de la construcción


Las últimas cifras que recogen el comportamiento de la actividad edificadora demuestran que ésta continúa siendo una de las ramas más dinámicas de la economía. En el primer trimestre del año, el PIB de la construcción de edificaciones creció 8.4% anual. Sin embargo, pese a que esta tasa resulta elevada, aparece una luz amarilla en el semáforo. Basta con comparar esta última cifra con la del cierre del año pasado, cuando el PIB de la actividad aumentó 21.5%. De hecho, el crecimiento registrado por la actividad edificadora es el más bajo desde el primer trimestre de 2001. Una primera explicación, desde luego, tiene que ver con el hecho de que estamos comparando la actividad con trimestres en donde, a diferencia de períodos anteriores, la misma ya mostraba recuperación.

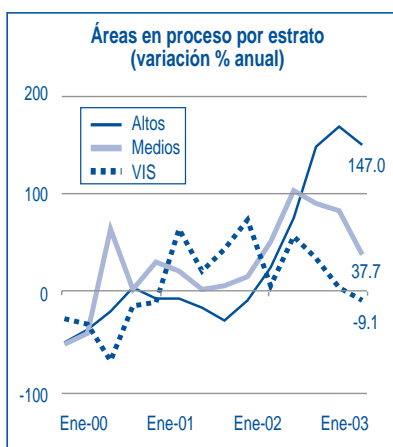
La actividad edificadora de vivienda destinada a los estratos medios y altos deja ver un sobresaliente dinamismo: a abril de 2003 se construyeron 2.3 millones de metros cuadrados en los estratos medios, la cifra más alta desde 1998 y equivalente a un crecimiento de 38%. En los estratos altos se observa que el crecimiento ha sido mayor (147%). Esta cifra equivale a 1.5 millones de metros cuadrados construidos, y corresponde al segundo nivel más alto desde 1997.

Sin embargo, el crecimiento de la construcción de vivienda de interés social ha perdido impulso (ver gráfico). El incremento en el área en construcción de VIS se debilitó en abril, con una tasa negativa de 9%, cuando en trimestres anteriores estas tasas alcanzaron niveles promedio de 34% y 5%, respectivamente. Los efectos sobre las ventas de VIS también se han hecho sentir: solamente en Bogotá, éstas cayeron 46% durante los primeros cuatro meses del año.

La construcción de vivienda social depende hoy del apoyo estatal a la demanda y se ha visto limitada por los retrasos que ha sufrido el programa de subsidio familiar del gobierno. Lamentablemente no pudo cumplirse con la meta de asignar 20.000 subsidios adicionales en 2002 con cargo a vigencias futuras del presupuesto; hasta diciembre del año pasado sólo se adjudicaron 2.850 subsidios urbanos por esta modalidad. En adición a lo anterior, la titularización de vigencias futuras con la que pretendía financiarse el programa en 2003 no se ha llevado a cabo y paralelamente ha habido tropiezos en la ejecución de \$120.000 millones que actualmente están presupuestados.

Por fortuna, la edificación de vivienda para estratos medios y altos sigue por buen camino. La reacción de la demanda, represada durante años por cuenta de la depresión del sector y del lento crecimiento económico, y los estímulos tributarios para la adquisición de vivienda impulsaron la oferta en estos segmentos. En los primeros cuatro meses del presente año, las ventas de vivienda de estrato medio en Bogotá aumentaron 863% y las de estrato alto 400%.

Pese a los problemas que enfrenta la vivienda de interés social, somos optimistas sobre la recuperación del sector. El Gobierno puede resolver las dificultades existentes en la asignación de subsidios. En estos momentos se encuentra trabajando en un paquete de medidas tendientes a otorgar a Findeter la facultad de crear una línea de redescuento especial para la construcción, mejoramiento y adquisición de VIS, que iría dirigida a oferentes y a compradores. Esta línea se financiaría con aportes del presupuesto y/o con las donaciones públicas o privadas nacionales o internacionales que reciba Findeter. 



Fuente: Dane, cálculos Anif



Aún queda mucho espacio para que el sector crezca: por el lado de la oferta de vivienda, los 5.4 millones de metros cuadrados de área en construc-

ción alcanzados a abril pasado se encuentran todavía lejos de los 7.9 millones de metros cuadrados que se construyeron hasta mediados de 1997.

## Balance de las ventas del comercio al cierre del primer trimestre de 2003

**C**ontrario a lo esperado, las cifras de ventas del comercio al por menor no siguieron la misma tendencia positiva del resto de la economía en el primer trimestre. Entre enero y marzo de 2003 éstas cayeron 1.3% frente a igual período del año pasado. Al igual que los resultados para el total del comercio, las cifras de ventas reales de los grandes almacenes<sup>1</sup> cayeron 5.8% anual en el primer trimestre. La encuesta de opinión de Fenalco, que es un buen reflejo de la situación de las grandes cadenas, muestra esta misma tendencia. Entre febrero y marzo de este año disminuyó el porcentaje de comerciantes cuyas ventas aumentaron frente al mes anterior.

Igual que el comportamiento observado en 2002, por agrupaciones, los bienes durables siguen creciendo a tasas superiores a 20%, en especial las ventas de vehículos y los muebles y electrodomésticos para el hogar. A marzo estas dos agrupaciones comerciales crecieron 38% y 14% anual respectivamente, bastante superior al crecimiento promedio del sector (1.6%). Los bienes durables, al contrario, mantienen su tendencia descendente y desde diciembre pasado este grupo se encuentra creciendo a tasas negativas. Si excluimos vehículos del total de ventas del comercio al por menor, éstas caen -3.9% anual en el primer trimestre del año.

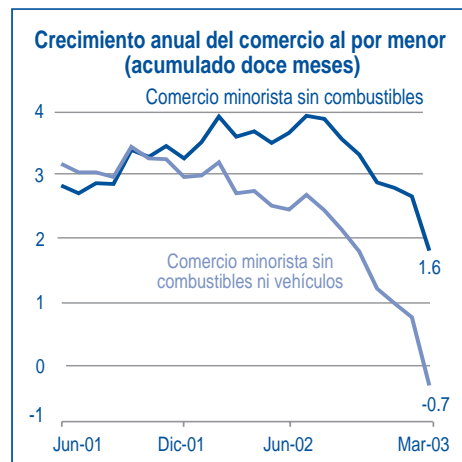
Sin embargo, debe resaltarse que el comportamiento reciente ya no es generalizado; en algunos

sectores las ventas del primer trimestre se mantienen o aumentan ligeramente frente a finales del año pasado. Los sectores que a marzo de este año aún no se recuperan y que al contrario registran un comportamiento decreciente en las ventas frente a los resultados de 2002 son: el sector de calzado y cuero (1.8%), los textiles y las confecciones (-0.3%), los productos de aseo personal (-4.2%) y los alimentos (-1.9%).

Por canales de distribución, mientras que los almacenes especializados presentan tasas de crecimiento negativas, los almacenes no especializados —principalmente con surtido diferente a alimentos— crecen a una tasa anual de 8.5% a marzo.

La reciente desaceleración en el ritmo de crecimiento de las ventas se comprueba con la caída en el nivel de empleo del sector. A marzo de este año, éste cayó -1.7%. Esto último como consecuencia de la menor contratación del empleo temporal. Desde mediados de 2001 y hasta

el primer trimestre del año pasado, el empleo temporal en el sector de comercio mantuvo una tendencia creciente. Sin embargo, a partir de ese momento ha venido cayendo y a marzo pasado registró una variación anual de -8.0%. En cuanto al empleo permanente, éste no ha aumentado en el último año.



Fuente: Dane y cálculos Anif.

<sup>1</sup> La encuesta de grandes almacenes e hipermercados del Dane, incluye aquellas empresas con ventas superiores a \$7.000 millones, tanto especializadas como no especializadas.

# La convivencia, objetivo del nuevo Código de Policía de Bogotá

**María Alejandra White**

**L**a circunstancia de que el honorable Concejo de Bogotá haya aprobado el Acuerdo 079 de 2003 que contiene el nuevo Código de Policía, con el ánimo de regular a la población capitalina en sus relaciones de convivencia, hace aconsejable examinarlo a efecto de conocer tanto sus bondades como sus diferencias básicas en relación con el anterior Código de Policía (Acuerdo 18) que venía rigiendo desde el año 1989.

El nuevo Código de Policía es una guía que dentro de sus objetivos primordiales contempla la sana convivencia ciudadana, fin que debe lograrse mediante la puesta en práctica de los principios de respeto, colaboración y solidaridad de los habitantes de la ciudad. El Código tiene su fundamento en la autorregulación, pretende que las personas cumplan con las disposiciones por convicción y no por el miedo a una sanción. El objetivo del Código es establecer las normas cuya transgresión no constituye un delito sino una contravención, “busca el respeto de los derechos ajenos y la autoimposición de límites para no abusar de los propios”.

Teniendo en cuenta que el anterior Código de Policía fue expedido bajo la vigencia de la Constitución Política de 1886, su articulado respondió en su

momento a un modelo de Estado en el cual primaban los derechos de la sociedad por encima de los del individuo. En el título preliminar se consagraban disposiciones relacionadas con los objetivos generales que tenían las autoridades de policía y el Alcalde Mayor como jefe superior y primera autoridad política del Distrito, respecto de la protección de la comunidad en general. Esta visión ya no se ve reflejada en el nuevo Código, puesto que éste se expide en vigencia de la Constitución Política de 1991, en la cual se pregonan el Estado Social de Derecho con primacía de los derechos del individuo; razón por la cual resulta relevante una clara exposición de los principios, valores, objeto y finalidad del nuevo Código, además de los derechos, libertades y deberes ciudadanos.

Este Código de Policía regula diversos aspectos de la vida cotidiana de los habitantes de una ciudad, dentro de los cuales se encuentran previstos:

En el título VII, los capítulos 5 y 6 regulan los sistemas de ciclo-rutas y de Transmilenio y el comportamiento que se debe tener en éstos; se incluyen como novedades por tratarse de nuevas realidades en la ciudad. En cuanto a Transmilenio se busca que las conductas de las personas que hagan uso

del sistema, los conductores o los peatones, no afecten el normal desenvolvimiento de este servicio y por el contrario pueda darse cumplimiento a su objetivo. Dentro de las conductas que deben tenerse en cuenta están las siguientes: respetar las sillas asignadas para los niños y niñas menores de 7 años, adultos mayores, mujeres embarazadas y personas con disminuciones físicas o mentales; no consumir alimentos, bebidas, tabaco y sus derivados; no ingresar con animales, salvo los perros guías si la persona es invidente. Estas obligaciones me hacen recordar la urbanidad de Carreño, donde éstas eran establecidas sencillamente como buenas maneras de comportamiento en la calle.

En lo referente a las ciclo-rutas, cuando se transite por ellas en la noche hay que utilizar luces y el chaleco reflectivo. Siempre se portarán rodilleras, manillas y todas las medidas de seguridad necesarias para el uso de bicicletas, patines, patinetas o similares. No deberán utilizarse las ciclo-rutas para el tránsito de automotores, motocicletas o cualquier otro vehículo de tracción.

En cuanto al tema de la tranquilidad, con el Título I Capítulo 2 surge una nueva disposición no presente en el código anterior y que consiste en que

para la realización de protestas o manifestaciones de carácter público deben ser tenidas en cuenta las directrices que para esto expida la Secretaría de Gobierno, además del aviso que se le debe dar a ésta acerca de la realización de la actividad con por lo menos cuarenta y ocho (48) horas de anticipación.

En el tema de la protección, tenencia y cuidado de los animales, el Código consagra en el Título III Capítulo 4 Artículo 34, que no se permitirá la realización de espectáculos públicos o privados “con animales silvestres, mamíferos marinos o domesticados” (de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo 58 de 2002).

Respecto a los animales domésticos, se permite la presencia de caninos en los ascensores de los edificios tanto públicos como privados, si dichos ejemplares son utilizados como guías por el propietario o tenedor que lo requiera. En los demás casos será necesaria la reglamentación de la copropiedad en cuanto a la permanencia de los perros en zonas comunes de propiedad horizontal o zonas residenciales. De igual forma hay que recordar que los perros deben llevar correa y bozal, además deberán estar acompañados de una persona responsable; los dueños de ciertos perros que han sido considerados como “potencialmente peligrosos” por su raza o por sus condiciones, se consideran responsables por la sola tenencia de éstos y por los riesgos que puedan generar.

Es obligatorio, según el Título II Capítulo 4, para los propietarios de las estaciones de servicio y los lugares de almacenamiento de combustible, advertir sobre la prohibición del uso del teléfono celular que debe permanecer apagado durante la permanencia de este aparato en dichos lugares, además de ser ésta una previsión que el Código considera adecuada para la prevención de accidentes. Obviamente esta disposición resulta novedosa en la reglamentación de la convivencia ciudadana, ya que para la época de

expedición del anterior código la tecnología móvil celular no se encontraba disponible en nuestro país.

En cuanto al desarrollo de los espectáculos públicos, la norma consagra la facultad que tiene el jefe de la Policía Metropolitana de Bogotá de suspenderlos o aplazarlos por razones de orden público, tema no previsto en el anterior código. De igual forma, el nuevo estatuto reitera la prohibición de asistir a estos eventos portando armas, estupefacientes, sustancias sicotrópicas, bebidas embriagantes, o encontrarse bajo la influencia de aquéllas dentro del espectáculo. En el Artículo 27 hay una excepción en lo referente a los espectáculos taurinos, en los cuales puede hacerse uso de las bebidas embriagantes; en el mismo Artículo se dispone que no pueden ser vendidas ni consumidas en los espacios públicos, en los sistemas de transporte masivo, en zonas comunes de edificios o unidades residenciales, excepto en los salones comunales, entre otros.

En lo relacionado con el tabaco y sus derivados se establece que no puede ser vendido ni ofrecido, ni promocionado en vehículos rodantes; tampoco se puede fumar o consumir tabaco en lugares como recintos cerrados y abiertos al público, hospitales, clínicas, oficinas estatales, vehículos de transporte público individual o colectivo y en lugares como restaurantes, salas de cine, colegios, universidades, entre otros. Debe habilitarse una zona al aire libre para los fumadores y señalar los lugares donde está prohibido fumar.

Así mismo, el nuevo Código de Policía prevé para las instituciones prestadoras de salud pública o privada la obligación de brindar asistencia de urgencia sin que sea necesario el pago anticipado, la autorización o la orden previa de la EPS o ARS o del ente territorial, aspecto no regulado hasta ahora; el código anterior sólo

mencionaba el derecho de toda persona de obtener la prestación del servicio de salud.

En lo concerniente a los residuos sólidos y desechos, se establece que deben utilizarse los recipientes apropiados para su recolección de acuerdo con su naturaleza; además deben ser dispuestos en el lugar, día y hora señalados y no con más de tres horas de anticipación al paso del carro recolector de basura, cuestión no regulada en el anterior código.

En cuanto al tema del espacio público, el código prevé que no debe patrocinarse, promoverse o facilitarse, ya sea de forma directa o indirecta, las ventas ambulantes o estacionarias, ya que constituyen una ocupación indebida del espacio público. Éstas sólo son permitidas en los casos en que exista una autorización proferida por la autoridad competente. Se prevé que las empresas promotoras de estas ventas callejeras sean sancionadas. El antiguo código no se pronuncia en estos términos sobre las ventas ambulantes, simplemente da una definición de éstas.

Un aspecto novedoso que se incluye dentro del nuevo Código de Policía es la creación de la Tarjeta de Compromiso de Convivencia Ciudadana, que según la definición que el mismo Código da “es un instrumento mediante el cual dos o más personas consignan el acuerdo de voluntades por medio del cual resuelven las diferencias surgidas por el comportamiento contrario a las reglas de convivencia ciudadana de una de ellas”. Tiene como finalidad un compromiso voluntario de alguien que ha atentado contra la convivencia y esto ha generado un conflicto.

El cumplimiento del objetivo propuesto por los redactores del nuevo Código sólo se logrará en la medida en que se fundamente en cada persona el conocimiento y la necesidad de aplicar las reglas que garantizan una mejor calidad de vida.