

LA REESTRUCTURACION ECONOMICA EN COLOMBIA

(Versión para comentarios)

Eduardo Lora T.

Documento presentado al

**Seminario sobre Reformas Estructurales
en América Latina**

auspiciado por el
Centro Internacional de Investigaciones
para el Desarrollo, CIID

Cartagena, abril de 1991

LA REESTRUCTURACION ECONOMICA EN COLOMBIA

Eduardo Lora T.

I. INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

Dentro del contexto latinoamericano, Colombia sobresale como un caso de singular estabilidad y buen desempeño económico durante la última década. En los diez años comprendidos entre 1981 y 1990, las tasas de crecimiento del PIB fueron positivas todos los años, con un promedio anual del 3.5% y un mejoramiento acumulado del ingreso per-cápita del 10%. La inflación se mantuvo alrededor del 24%, con un nivel mínimo del 16.6% en 1983 y un máximo de 32.4% en 1990 (Cuadro 1).

Como en el resto de países de la región, los primeros años de los ochenta fueron un período de fuertes desajustes macroeconómicos. En el caso colombiano, los desequilibrios alcanzaron su punto más crítico en 1983, cuando el déficit de la cuenta corriente llegó a representar el 7.3% del PIB y el sector público en su conjunto arrojó un déficit estimado en el 6.5% del PIB. Fiel a su tradición gradualista, el país afrontó esa situación con una combinación de políticas heterodoxas en materia de importaciones e impuestos y de políticas convencionales de restricción fiscal y elevación del tipo de cambio real (Lora y Ocampo, 1986). A diferencia de otros países, en particular los del cono sur, Colombia evitó las políticas abruptas de ajuste estructural, limitando sus esfuerzos durante esta primera fase al restablecimiento de los balances macroeconómicos (Fanelli, Frenkel y Rozenwurcel, 1991). Aunque se iniciaron algunas reformas de carácter estructural, tendientes a liberar importaciones, fortalecer el sistema financiero, ampliar las bases del recaudo y elevar la neutralidad del régimen tributario, en todos los casos las reformas se adelantaron en forma gradual y subordinada a los objetivos del ajuste macroeconómico.

Al terminar la década del ochenta, la economía se encontraba libre de desajustes macroeconómicos de importancia. En 1989 el sector público tenía un déficit de sólo 1.9% del PIB, el déficit de la cuenta corriente se había reducido

Cuadro 1

COLOMBIA: ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS; 1981-1990

Crecimiento del PIB		Balances como % del PIB			Precios			Indicadores Financieros (% del PIB)		
		Ahorro externo	Déficit Fiscal consolidado	Inversión	Tasa de Inflación	Tasa de Interés nominal pasiva	Tasa de cambio (1980=100)	Deuda externa neta	M1	Ahorro Transferible
1981	2.3	4.7	3.0	20.6	26.4	38.6	96.7	7.9	13.1	26.7
1982	1.0	7.4	6.1	20.5	24.0	35.9	90.1	13.8	12.9	26.2
1983	1.6	7.3	6.5	19.9	16.6	34.4	92.1	21.6	13.3	28.1
1984	3.4	5.5	6.7	19.0	18.3	34.5	98.4	27.6	13.0	27.5
1985	3.1	4.6	4.2	19.0	22.5	35.9	126.4	34.4	12.9	28.8
1986	5.8	-1.3	0.2	18.0	20.9	32.1	136.8	32.9	11.6	27.7
1987	5.4	0.1	2.5	20.0	24.0	34.2	136.4	33.6	11.9	27.0
1988	4.1	0.4	3.1	21.9	28.1	31.8	133.7	32.5	11.3	25.2
1989	3.2	0.4	1.9	19.6	25.1	34.0	143.7	31.4	11.3	26.0
1990	3.8	-1.5	0.6	19.7	32.4	38.2	160.1	30.0	10.4	-

Fuentes:

1. PIB, inversión e inflación: DANE.
2. Ahorro externo y deuda externa en dólares; tasa de cambio real y tasa de interés: Banco de la República.
3. Déficit fiscal consolidado: Contraloría General de la República.
4. Ahorro transferible: Fernández (1991).

El PIB y la inversión de 1990 son estimativos de Fedesarrollo.

al 0.4% del PIB, la tasa de cambio real se encontraba en niveles 50% por encima de comienzos de la década y la deuda externa neta del país representaba cerca del 30% del PIB. No obstante estos logros, la tasa de crecimiento continuaba siendo inferior a sus promedios históricos de décadas pasadas, la inflación venía mostrando una clara tendencia ascendente y los indicadores de profundización financiera se encontraban estancados en niveles muy semejantes a los de diez años atrás (Cuadro 1).

Como una respuesta a esta situación, el gobierno de César Gaviria, iniciado en agosto de 1990, decidió darle un nuevo impulso al proceso de reestructuración económica. Antes de que concluyera el año, el nuevo gobierno había ya introducido reformas sustanciales a los regímenes de comercio exterior, cambiario, de inversión extranjera, financiero, tributario y laboral. A pesar de esta avalancha de reformas, no parece haberse abandonado la tradición gradualista y es improbable que las nuevas medidas alteren el curso de la economía en forma inmediata. Dado el contexto macroeconómico interno y la solidez del sector externo colombiano, las medidas de liberación comercial y cambiaria no llevarán a deteriorar la balanza de pagos en forma significativa, aunque, como veremos, sí introducen importantes elementos de vulnerabilidad cambiaria frente a un eventual deterioro del sector externo. Por su naturaleza, las reformas laboral y financiera tampoco implicarán una ruptura abrupta en el funcionamiento de estos mercados. En materia laboral, la nueva legislación solo sustituirá gradualmente a la vieja al ritmo en que se renueven los contratos actuales. En materia financiera, la reforma constituye un marco legal para la adaptación gradual del sistema a un ambiente más competitivo y flexible, sin cambios abruptos en las reglas vigentes.

El proceso de reestructuración aún es incompleto en diversas áreas y puede tener efectos indeseados en varios frentes. En particular, el proceso es aún incipiente en materia de privatización y reorganización del sector público. Por su parte, las áreas críticas del proceso son esencialmente cuatro. En primer lugar, los conflictos que pueden surgir, y de hecho ya han aparecido, con los objetivos de la estabilización macroeconómica de corto plazo, especialmente en

materia de inflación y estabilidad monetaria. En segundo lugar, los efectos del proceso sobre la inversión privada, debido especialmente al ambiente de incertidumbre generado por las reformas y a la ausencia de una política de inversión pública que catalice la inversión privada. En tercer lugar, es preocupante el efecto de corto y mediano plazo que pueden tener las reformas sobre el grado de informalidad de la economía. Finalmente, y en estrecha relación con el problema anterior, se encuentran los efectos adversos que pueden tener las reformas sobre la distribución del ingreso y las escasas posibilidades que existen para contrarrestarlos en el mediano plazo.

En la sección siguiente se resumen los antecedentes y el alcance de las reformas recientes. La sección III muestra el estado de la privatización y reorganización del sector público. La sección IV discute los aspectos críticos del proceso enumerados en el párrafo anterior.

II. UNA SINTESIS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES ¹

Desde mediados de los ochenta, a medida que se corregían los desajustes macroeconómicos aparecidos en años anteriores, se emprendieron algunas reformas de carácter estructural, tendientes a reducir las distorsiones de tipo microeconómico debidas a los controles de importaciones, la dispersión arancelaria, la fragilidad e ineficiencia del sistema financiero y la complejidad del sistema tributario. Este proceso de reestructuración económica ha recibido un fuerte impulso desde principios de 1990. En febrero de este año, el gobierno saliente de Virgilio Barco fijó algunos criterios para liberar el sistema de importaciones y simplificar el régimen arancelario. Posteriormente, desde su iniciación en agosto, el nuevo gobierno de César Gaviria decidió profundizar el proceso y extenderlo a otras áreas de la política económica. Como resultado, han sido virtualmente abolidos los controles a las importaciones, ha sido

¹ Algunos apartes de esta sección han sido extractados de Lora (1991).

racionalizado el régimen arancelario, se han modificado el régimen cambiario y de inversión extranjera, ha sido expedido un nuevo estatuto legal para las actividades financieras, se han introducido nuevos cambios al sistema tributario y ha sido flexibilizada la legislación laboral. En esta sección se resumen los antecedentes y el contenido de estas reformas recientes y se señalan sus principales alcances y limitaciones.

A. Liberación de importaciones

En diciembre de 1984, en el momento más crítico del proceso de ajuste macroeconómico, sólo el 0.5% del universo arancelario se encontraba en el régimen de libre importación. Como resultado, en 1985 apenas el 14.8% de las importaciones totales entraron al país libres de controles administrativos (véase Cuadro 2). Esta situación de restricción extrema se suavizó de manera apreciable en los años siguientes: en 1989 cerca del 39% de las posiciones arancelarias y del 45% del valor de las compras externas se beneficiaron del régimen de libre importación (Ocampo, 1990).

En febrero de 1990, el gobierno de Virgilio Barco decidió darle un nuevo impulso a la liberación con miras a mejorar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial, a quien se adeudaban en ese momento unos US\$3.700 millones, equivalentes al 28% de la deuda pública externa y al 23% de la deuda total del país, calculada en US\$16.300 millones (estadísticas a diciembre de 1989).

Como resultado de esa decisión el régimen de libre importación se extendió a aquellas posiciones que en la práctica ya venían siendo aprobadas en forma prácticamente automática (16.8% del universo arancelario) y se estableció un régimen de transición para las importaciones sometidas a licencia previa con miras a trasladarlas gradualmente al régimen libre. El elemento más novedoso, aunque también el más debatido, de ese régimen de transición fue el denominado "encuestas arancelarias", consistente en realidad en un mecanismo de subastas

Cuadro 2

COLOMBIA: INDICADORES DE CONTROL A LAS IMPORTACIONES, 1981-1990

Fin de	Posiciones en libre importación (% del universo)	Importaciones por el régimen libre (% del valor total)	Arancel nominal promedio (%)	Sobretasa básica (%)	Tasa de protección efectiva sin sobretasa (%)
1980	66.7	44.0	25.8	6.5	43.3 b
1981	66.7	52.1	-	6.5	-
1982	70.8	54.7	-	6.5	-
1983	41.9	41.4	-	6.5	-
1984	0.5	21.1	41.7	7.0	71.4
1985	27.0	14.8	31.4	15.0	52.0
1986	36.2	42.4	-	18.0	-
1987	37.8	45.3	-	18.0	-
1988	38.7	47.2	-	18.0	-
1989	38.8	44.7	26.6	18.0	47.1
1990	96.7	58.0 a	21.1	13.0	39.8

a Enero-septiembre.

b 1979.

Fuente: Ocampo (1990).

para asignar unos montos muy limitados de divisas para ciertos tipos de importaciones (Lora, 1990; Lora y Crane, 1991).

Recién iniciado, el nuevo gobierno trasladó al régimen de libre un nuevo grupo de posiciones, elevando así al 76% el porcentaje del universo arancelario libre de controles. Dos meses más tarde, en noviembre, se adoptó la decisión mucho más radical de desmontar el complejo sistema de transición creado por el gobierno anterior y colocar en el régimen de libre importación el 96.7% de las posiciones arancelarios. El régimen de licencia previa quedó restringido al 3.3% de las posiciones arancelarias, correspondientes a bienes del sector agropecuario sensibles a la competencia externa y a productos controlados por razones de seguridad nacional. Quedó así totalmente eliminado el criterio de protección a la industria nacional ("law of similars") que tradicionalmente había sido la base del sistema de control a las importaciones. El gobierno anunció además la intención de desmontar totalmente el sistema de licencia previa, lo cual quedó supeditado exclusivamente a la reglamentación del mecanismo de aranceles flexibles de carácter compensatorio para bienes del sector agropecuario que fueron creados como un instrumento de política en la Ley Marco de Comercio Exterior aprobada por el Congreso a fines de 1990.

La liberación de importaciones fue reforzada además con la aprobación por parte del Congreso, dentro de esta misma Ley Marco, de unos criterios generales de política comercial externa, que consagran la libertad del comercio y limitan la adopción de políticas restrictivas a situaciones de crisis cambiaria. Adicionalmente, la Ley autorizó la reorganización de las entidades públicas relacionadas con el comercio exterior para darle autonomía a esta área de la política económica y para limitar el papel del Incomex, que hasta entonces tenía un gran poder discrecional como administrador del régimen de importaciones.

Claramente, estas reformas legales e institucionales se adelantaron con la intención de darle un carácter irreversible al proceso y elevar así su

credibilidad frente al sector privado ². Este componente era esencial ya que durante 1990 ocurrieron seis cambios importantes en el régimen de importaciones y entre febrero y noviembre estuvo vigente un sistema excesivamente complejo y debatible, de eficacia muy reducida ³.

B. Reforma arancelaria

En materia arancelaria la reforma reciente también llevó a profundizar un proceso iniciado años atrás. El arancel nominal promedio ya había sido reducido de 41.7% en 1984 a 26.6% en 1989. Aunque la sobretasa aplicable a todas las importaciones se había elevado de 7 a 18% en ese mismo período, el resultado había sido de todas formas una reducción muy apreciable de la dispersión arancelaria y de la protección efectiva (véase el Cuadro 2).

Las tres reformas sucesivas que se hicieron en marzo, septiembre y noviembre de 1990 en materia arancelaria tuvieron como objetivo continuar el proceso de reducción y homogenización de los gravámenes. La sobretasa se redujo del 18% al 13%, el número de distintas tarifas arancelarias pasó de 23 a 9 y el nivel arancelario promedio ponderado (incluyendo la sobretasa) pasó de 43.7% a 33.5% en términos nominales y de 75.1% a 59% en términos de protección efectiva (Presidencia, 1991, pp. 61-69).

Con el propósito de arrojar señales claras sobre la dirección de las reformas arancelarias y facilitar el proceso de reestructuración industrial, el Gobierno ha fijado un cronograma de reducciones arancelarias hasta 1994, cuando

² Una justificación semejante para el caso de Nueva Zelanda se encuentra en Caygill (1989).

³ Las seis ocasiones en que se modificó el régimen fueron febrero 22, junio 4, junio 13, julio 24, septiembre 19 y noviembre 6. Además, entre abril y septiembre se efectuaron dos rondas completas de las llamadas encuestas arancelarias, mediante las cuales se demandó apenas un 59% del reducido límite de US\$150 millones que había sido asignado (Ocampo, 1990).

se espera llegar a un sistema con sólo 5 niveles arancelarios diferentes (0, 5, 10, 15 y 50%). Según este cronograma, el arancel promedio ponderado (sin incluir la sobretasa) pasará del 21.1% en 1991 a 6.9% en 1994. Como además se prevé que la sobretasa se reducirá del 13% al 8%, se calcula que el arancel promedio ponderado caerá del 33.5% en 1991 al 14.6% en 1994 (Véase el Cuadro 3).

La protección efectiva resultante tenderá a reducirse y homogenizarse, aunque manteniendo su ordenamiento actual que favorece especialmente la producción de bienes de consumo. La protección efectiva ponderada (con sobretasa) pasará de 59% en 1991 a 24.9% en 1994 y las tasas más altas, que favorecen a los bienes de consumo en su conjunto, pasarán de 105.6% a 42% (véase el Cuadro 3).

La fijación de este cronograma tuvo también por objeto consolidar la credibilidad sobre las reformas y eliminar la incertidumbre que se había creado a lo largo de 1990 por las múltiples modificaciones y los anuncios de posteriores reducciones en los aranceles. Como veremos, estos anuncios fueron en alguna medida responsables de la reducida respuesta de las importaciones y de los conflictos que se han generado con los objetivos de estabilización.

C. Reforma cambiaria

A diferencia de las áreas anteriores, en materia cambiaria no existía ningún antecedente inmediato para las reformas que ha introducido el nuevo gobierno. El régimen cambiario que estaba vigente provenía sin ninguna modificación importante de 1967, cuando se estableció el sistema de control de cambios y se inició la práctica de las minidevaluaciones del tipo de cambio.

La reforma cambiaria aprobada por el Congreso a través de una Ley Marco permite al Gobierno liberar las operaciones cambiarias de bienes y servicios, darle mayor injerencia al mercado y descentralizar la administración de los controles. El nuevo régimen mantiene los instrumentos de control previamente

4
Cuadro 3
ESTRUCTURA DE LAS TARIFFAS 4
COLOMBIA: CRONOGRAMA DE REDUCCIONES ARANCELARIAS, 1991-1994
(Arancel más sobretasa)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	marzo					
NIVEL ARANCELARIO						
Bienes de consumo	91.0	53.2	49.9	49.6	39.4	26.4
Materias primas y bienes intermedios	32.5	35.7	32.0	30.9	25.5	17.8
Bienes de capital	36.6	34.3	27.9	27.3	20.6	16.7
Total	40.5	38.6	34.4	33.5	27.0	18.8
PROTECCION EFECTIVA						
Bienes de consumo	127.5	109.2	104.1	105.6	83.0	55.2
Materias primas y bienes intermedios	65.8	60.8	54.8	52.7	42.9	29.7
Bienes de capital	56.4	48.3	39.0	37.9	27.3	19.8
Total	75.1	66.9	60.2	59.0	47.2	32.4

Fuente: Presidencia (1991, pp.68-69).

↑
Usando una sobretasa efectiva
igual a la de 1990

existentes pero le concede al Gobierno la facultad de utilizarlos en forma totalmente discrecional, de acuerdo con la situación del sector externo.

El Gobierno quedó facultado para determinar las operaciones que pueden ser objeto de controles administrativos y para definir en qué casos deben ser transferidas o negociadas a través de los intermediarios autorizados. A pesar del carácter general de esta disposición, se determinó sin embargo que los ingresos de divisas por concepto de servicios prestados por residentes en el país quedarán exentos de esta obligación (excepto en el evento de que las reservas internacionales lleguen a ser inferiores a tres meses de importaciones). Esas divisas serán además de libre tenencia, posesión y negociación dentro o fuera del país. Según la reglamentación posterior de la Ley, quedaron exentos de la obligación de reintegro las divisas originadas en la prestación de servicios personales (incluyendo los laborales), turismo y donaciones. Los bancos y corporaciones financieras quedaron autorizados para fijar libremente las tasas de compra y venta de estas divisas y para venderlas para gastos o inversiones en el exterior.

La ley autorizó también la libre tenencia de activos poseídos en el exterior con anterioridad a septiembre 10. de 1990 ⁴. De esta forma, en la práctica quedaron legalizados el mercado paralelo de divisas en el país y la posesión de activos en el exterior, ya que no será posible determinar en la práctica si las divisas con que se opere en estos mercados provienen originalmente de las fuentes autorizadas.

En materia de administración del control de cambios, se concedieron facultades para que el Gobierno autorice a los intermediarios financieros (o a

⁴ Para fines fiscales, fueron dispuestos tres mecanismos alternativos de saneamiento: adquisición de algunos papeles oficiales, adquisición de títulos representativos de deuda externa colombiana registrada o, simplemente, pago de un impuesto del 3% con posibilidad de mantener los capitales en el exterior.

entidades especializadas en operaciones de cambio) transferir o negociar las divisas sujetas a control.

Es de interés señalar que el nuevo régimen cambiario no precisa los mecanismos de fijación del tipo de cambio de las divisas controladas, ni si éste debe ser establecido o no por las autoridades económicas. Así, aunque podría continuarse indefinidamente con el actual sistema de minidevaluaciones, también podría derivarse hacia un sistema más flexible --aunque no por ello más deseable-- en el que la tasa de cambio fuera determinada en el mercado cambiario mediante la libre negociación de los intermediarios financieros autorizados con sus clientes, mercado en el cual podría intervenir discrecionalmente el Banco de la República.

Los aspectos más críticos de la reforma cambiaria tienen que ver con una posible bifurcación del mercado cambiario, con el riesgo de que tiendan a dolarizarse las transacciones internas y con el grado de control que mantenga el Banco de la República sobre la posición en divisas de los intermediarios financieros autorizados para negociarlas (Restrepo, 1991; Botero de los Ríos, 1991).

El riesgo de la bifurcación es especialmente preocupante, dada la decisión de permitir la libre posesión y negociación de las divisas originadas en la exportación de algunos servicios. Al eliminarse las talanqueras que existían para estas formas de demanda de divisas en un mercado de oferta muy limitada queda abierta la posibilidad de que surjan disparidades apreciables entre la tasa de cambio del mercado cambiario oficial y el paralelo cuando las circunstancias externas se vuelvan adversas al país.

La libre tenencia de las divisas originadas en la exportación de servicios también abre la posibilidad de que se dolaricen las transacciones internas (aun cuando la reglamentación de la ley no permitió la captación de divisas por parte de los intermediarios financieros ni la realización de contratos en dólares). La dolarización de las transacciones internas establece un vínculo directo entre los

precios internos y el tipo de cambio del mercado paralelo, que puede dificultar el manejo de las políticas económicas en situaciones externas adversas.

Aunque aún no ha sido objeto de reglamentación, la descentralización del manejo cambiario en los intermediarios financieros también puede introducir un elemento adicional de vulnerabilidad externa en la medida en que la posesión de las reservas internacionales pase a quedar bajo control del sistema financiero.

D. Régimen de inversión extranjera

A pesar de numerosos esfuerzos oficiales de promoción internacional realizados desde mediados de los ochenta, la inversión extranjera en Colombia ha tendido a reducirse, excepto en el sector de minas y petróleo. Entre 1985 y 1989 el promedio anual en el resto de sectores fue de US\$59.4 millones, cifra menor que la del quinquenio anterior (US\$80.6 millones) y aun que la del período 1975-1979 (US\$78 millones). Como proporción del PIB, entre 1987 y 1989 la inversión extranjera por fuera del sector de minas y petróleo fluctuó entre el 0.5 y el 0.8% (Presidencia, pp. 134).

La reforma al régimen de inversión extranjera consagró el principio de no discriminación interna frente al inversionista nacional, eliminó prácticamente la totalidad de las restricciones de entrada y remisión de los capitales y sus utilidades y estableció que las condiciones de operación de las inversiones no podrán modificarse en el futuro en perjuicio del inversionista.

El requisito de autorización de las inversiones por parte de Planeación Nacional quedó limitado exclusivamente a las inversiones en servicios públicos y las garantizadas por convenios internacionales de cobertura de riegos. Las inversiones en el sector financiero quedaron sujetas a aprobación previa de la Superintendencia Bancaria si la inversión supera el 20% del capital suscrito de la entidad receptora, pero se eliminaron los límites a la propiedad extranjera en el sector. Las inversiones en el sector de hidrocarburos también mantuvieron

el requisito de autorización del Ministerio de Minas, pero se eliminó la obligación del reintegro parcial de las divisas originadas en sus exportaciones.

También fueron eliminados los compromisos futuros de transformación en empresas mixtas y quedó abierta la posibilidad de exonerar los acuerdos ya existentes ⁵.

En materia de registro, se concedió una amnistía para las inversiones ya realizadas y se autorizó bajo determinadas condiciones el registro de utilidades que excedan el límite de giro. En relación con las condiciones de giro de divisas al exterior, quedó permitida la remisión total o parcial del capital en cualquier momento y la remisión anual de utilidades hasta por el 100% de la inversión registrada (frente al 25% que regía anteriormente). De esta manera, en la práctica la única restricción al giro de divisas al exterior es de tipo tributario, ya que la distribución de utilidades causa un impuesto del 12% para las nuevas inversiones ⁶. Teniendo en cuenta además el impuesto de utilidades del 30%, la tasa máxima de tributación es del 38.4% para las nuevas inversiones ⁷.

No obstante el alcance económico de todas estas reformas, el propio gobierno es consciente de que "mientras existan en Colombia varios elementos perturbadores, distintos a los económicos, las cifras de inversión extranjera pueden no mostrar un ascenso sustancial" (Presidencia, 1991, p. 140). En estas circunstancias, no es justificable haber extendido las nuevas ventajas a toda la inversión extranjera ya existente, especialmente las condiciones de giro al exterior, ya que su costo potencial es una salida muy cuantiosa de capitales por

⁵ Excepto para gozar de las ventajas de la liberación andina, según la Decisión 220 del Acuerdo de Cartagena.

⁶ La tasa actual para las inversiones ya existentes, que es del 20%, se reducirá gradualmente hasta llegar al 12% en 1996.

⁷ Y del 44% para las ya existentes, en ambos casos cuando se distribuyen totalmente las utilidades.

el mercado oficial en el evento de un deterioro de la situación externa. La supuesta prevención adoptada en la ley contra esta eventualidad, consistente en limitar las posibilidades de giro cuando las reservas internacionales se sitúen por debajo de tres meses de importaciones, puede conducir precisamente a acelerar la salida de capitales antes de llegar a ese punto, sin prevenirlo en absoluto.

E. Reforma financiera

El sistema financiero colombiano atravesó por una crisis de rentabilidad y deterioro patrimonial entre 1982 y 1985, debido principalmente a la recesión económica de ese período y al impacto que produjo la liberación financiera de años anteriores en algunas entidades muy vulnerables por falta de capitalización, problemas administrativos e ineficacia de los instrumentos de control.

El proceso de recuperación del sistema financiero desde 1985 se evidencia en el aumento de la relación entre patrimonio y activos, de 3.9% en ese año a 8.8% en 1989; en la disminución del porcentaje de activos de difícil realización, de 12.2% en 1985 a 4% en 1989, y en el aumento de la rentabilidad de los activos, del -3.9% al 1.7% entre esos dos mismos años (Fernández, 1991).

Aunque aún deben ser objeto de saneamiento varias entidades que fueron nacionalizadas durante la crisis, entre ellas cinco de los 24 bancos del país, desde 1985 ha tenido lugar un proceso de reestructuración financiera que ha estado dirigido a los siguientes objetivos: a) sanear los balances de las entidades financieras y fortalecer sus niveles de patrimonio; b) fijar límites al otorgamiento de algunos créditos individuales; c) mejorar los mecanismos de supervisión y control; d) desmontar el gravoso y complejo sistema de inversiones forzosas; e) reestructurar el sistema de crédito de fomento para eliminar los subsidios y estimular el financiamiento de largo plazo, y e) difundir ampliamente la información de tasas de interés e indicadores de desempeño de las entidades del sector (Fernández, 1991).

La Ley de Reforma Financiera expedida a fines de 1990 debe entenderse como parte de este proceso. El propósito de la Ley es crear un marco regulatorio que facilitara la entrada y transformación de entidades del sector y su adecuación a las condiciones del mercado en condiciones flexibles y competitivas, pero bajo un sistema de estricto control y vigilancia estatal. La justificación de la reforma se encuentra en varios elementos. En primer lugar, el bajo nivel de profundización financiera del país: la relación entre activos financieros y PIB se encuentra en 26.7%, frente al 29.5% en Brasil, el 47% en Venezuela, el 43% en Chile o el 153% en Malasia. En segundo lugar, a pesar de la reducida rentabilidad de los activos bancarios, el margen financiero bruto es cercano al 10%, cuatro veces por encima del correspondiente a los países desarrollados y el doble de los países con niveles de desarrollo semejantes al colombiano. Esta situación ha sido en parte el resultado del gravoso sistema de inversiones forzosas y encajes, pero es también producto de serios problemas de eficiencia. En tercer lugar, el sistema tiene características oligopólicas, puesto que hay serias restricciones de entrada y una fuerte segmentación en la asignación de los recursos financieros por sectores, como resultado del esquema de banca especializada adoptado por el país (Presidencia, pp. 167-191) ⁸.

Con el objeto de promover la creación y adaptación de los establecimientos, la Ley 45 de 1990 determinó capitales mínimos para las diversas entidades del sector, eliminó las restricciones a la inversión extranjera en el sistema financiero, autorizó la transformación de las entidades financieras, estableció mecanismos expeditos para facilitar la absorción, fusión, escisión o liquidación de entidades y sustituyó la figura de la nacionalización de entidades por un mecanismo de intervención más riguroso y ortodoxo.

De igual forma, con el propósito de fomentar la competencia, la ley autorizó una serie de nuevas actividades, lo que permitirá a las entidades

⁸ Al margen de esta argumentación, es interesante señalar que la dirección de esta reforma financiera se asemeja mucho a la orientación que ha predominado recientemente en esta materia entre los países de la OCDE. Véase OECD (1987 y 1990).

adaptarse más ágilmente a las necesidades y desarrollos del mercado. Se autorizó así que los intermediarios financieros establezcan filiales para la prestación de diversos servicios diferentes al crédito (arrendamiento financiero, fiducia, almacenes de depósito, fondos de cesantías y pensiones, servicios técnicos de computación). De otra parte, se autorizó a los establecimientos de crédito para crear e introducir nuevas operaciones financieras.

Estas autorizaciones implican la adopción de un modelo intermedio entre la banca especializada y la banca universal, el cual fomenta la competencia y las economías de escala y evita los riesgos de los dos modelos extremos. El nuevo modelo rompe con la tradición colombiana de la banca especializada por plazos y sectores que fue establecida desde la Misión Kemmerer de 1923 (Zuleta, 1991).

La Ley 45 otorgó además piso legal a diversos instrumentos de política financiera. En particular, consagró las facultades de la Junta Monetaria para decretar inversiones sustitutivas de cualquier inversión forzosa de origen legal. También consagró la figura de la capitalización de intereses para los créditos de largo plazo y concedió facultades al Ejecutivo para modificar el régimen y los objetivos de las entidades financieras del Estado.

Como veremos en una sección posterior, este proceso de reestructuración financiera quedó interrumpido en la práctica con la imposición en enero de 1991 de un encaje marginal del 100% sobre todas las captaciones de los intermediarios financieros, con excepción de las corporaciones de ahorro y vivienda.

F. Reforma tributaria

El régimen tributario ha sido objeto de un largo proceso de universalización, modernización y simplificación. Las tendencias de deterioro del recaudo de los impuestos directos que venían de fines de los setenta se detuvieron con la reforma de 1983, que amplió las bases del sistema de retenciones y anticipos y reforzó los sistemas de control. En 1984 se substituyó el antiguo gravamen a las

ventas por un impuesto al valor agregado (IVA) relativamente uniforme. A fines de 1986, se introdujo una reforma muy ambiciosa al sistema tributario que condujo a simplificar y racionalizar el impuesto a la renta de las personas naturales, desmontar la doble tributación sobre las utilidades, eliminar el componente inflacionario de los rendimientos financieros de la base de cálculo de la renta gravable, y unificar la tasa de tributación de las sociedades (Bernal, 1989).

Con estos antecedentes, las reformas tributarias de 1990 aparecen como una pieza más de un proceso ya bastante avanzado. De una parte, se elevó del 10 al 12% la tarifa general del IVA, básicamente con el objeto de compensar el menor recaudo de los impuestos a las importaciones. Adicionalmente se extendió la base de este impuesto a una diversidad de servicios, como restaurantes y hoteles y telecomunicaciones. De otro lado, se adoptaron medidas para fortalecer el mercado de capitales, estableciendo que los fondos de inversión, de valores y comunes no son contribuyentes y desgravando las utilidades provenientes de la venta de acciones en bolsa. También fue objeto de simplificación el régimen tributario del sector cafetero en virtud de la unificación de todos los gravámenes en un único impuesto ad-valorem.

G. Reforma laboral

En contraste con la mayoría de las reformas anteriores, que son parte de un proceso iniciado años atrás, la reforma introducida al sistema laboral a fines de 1990 implica una ruptura con la legislación que se encontraba vigente desde 1950. La nueva legislación laboral persigue como objetivo central mejorar la estabilidad del trabajo, ya que el régimen laboral anteriormente vigente venía propiciando la rotación acelerada de los trabajadores formales, estaba fomentando diversas formas de contratación temporal y entorpeciendo, en última instancia, la ocupación estable de la fuerza de trabajo por parte del sector formal de la economía (Posada, 1991; Uribe, 1991).

Las principales modificaciones consistieron en desmontar la doble retroactividad de las cesantías y en su lugar crear un sistema de fondos privados de cesantías, eliminar la llamada "acción de reintegro", flexibilizar la jornada laboral para nuevas empresas y crear el salario integral para empleados que devenguen más de 10 salarios mínimos. A continuación se explican estas medidas.

La reforma eliminó para los nuevos contratos de trabajo la "doble retroactividad" que consiste en que los aumentos de salario afectan la totalidad de las cesantías causadas, incluso aquella parte que haya sido retirada previamente por el trabajador. En el nuevo régimen las cesantías se liquidarán en forma definitiva cada año, y su valor será depositado a nombre del trabajador en unos fondos de cesantías, en donde recibirán rendimientos financieros por lo menos iguales a la tasa de captación del sistema financiero.

Para los casos de trabajadores que al entrar en vigencia la ley no hubieran cumplido los diez años de servicios, quedó eliminada la "acción de reintegro" que era causa de numerosos despidos de trabajadores que se acercaban a ese tiempo de servicios, porque los patronos tenían la posibilidad de que, en la eventualidad de despedirlos, se vieran posteriormente obligados a reintegrarlos por determinación judicial, con graves costos laborales y con serios perjuicios para el clima laboral de la empresa. Sin embargo, la indemnización a cargo del empleador por despido sin justa causa para trabajadores con más de 10 años de servicios en una misma empresa se elevó de 30 a 40 días (por año trabajado a partir del segundo).

La reforma no flexibilizó la jornada laboral de manera sustancial, como lo habían propuesto algunos sectores empresariales. Se mantuvo la jornada básica de 8 horas diarias y 48 horas semanales pero se restringió a 2 horas diarias y 12 semanales el número de horas extras, diurnas o nocturnas. La jornada laboral sólo fue flexibilizada para nuevas empresas o factorías que se creen con posterioridad a la ley y que operen en forma continua. En este caso se establece una jornada alternativa, de carácter opcional, de 36 horas semanales, con un salario idéntico

al que corresponda a ocho horas de trabajo (pero sin recargos por trabajo nocturno, dominicales o festivos).

El salario integral para empleados con remuneraciones por encima de los 10 salarios mínimos se estableció como una alternativa opcional para incluir el costo de las prestaciones (excepto las vacaciones) dentro de la remuneración periódica, con el fin de eliminar la incertidumbre sobre los costos futuros de dichas prestaciones para el empleador.

De acuerdo con la argumentación del Gobierno, la reforma laboral era una de las piezas centrales necesarias para consolidar el proceso de modernización e internacionalización de la economía. Sin embargo, es incierto si la reforma logrará su objetivo de mejorar la estabilidad del trabajo, al menos en el lapso de los próximos años. De una parte, porque algunas modificaciones legales orientadas a ese propósito sólo regirán para los nuevos contratos, de forma que durante algún tiempo existirá un aliciente adicional para despedir a los trabajadores ya vinculados a las empresas. Tal es el caso del régimen de cesantías y del salario integral, que son opcionales para los contratos vigentes. De otro lado, porque, si bien fue eliminada la acción de reintegro, se elevó de 30 a 40 días por año la indemnización por despido sin justa causa para los trabajadores con más de 10 años de servicios. Puesto que esta modificación eleva sustancialmente el costo potencial de los despidos después de los 10 años, sin que hubiera cambiado el costo de los despidos antes de ese momento, se aumenta el aliciente para licenciar el personal que se aproxima a este tiempo. Este efecto podría anular completamente el propósito buscado con la eliminación de la acción de reintegro. Por último, cabe señalar que también resultaron tímidas las medidas dirigidas a flexibilizar la jornada laboral y que incluso quedó severamente limitado el trabajo en horas extras. Puesto que la jornada alternativa de 36 horas solo fue aprobada para nuevas empresas o factorías, se introdujo una desventaja adicional para las unidades de producción ya existentes, que por supuesto resulta contraria al propósito de garantizar la estabilidad de quienes ya se encuentran empleados.

III. PRIVATIZACION Y REESTRUCTURACION DEL SECTOR PUBLICO

La oleada de reformas estructurales emprendidas recientemente por el gobierno ya ha tocado algunos aspectos de la organización del sector público. Como parte de la reforma al comercio exterior, el Congreso autorizó la reorganización de las entidades del sector. Para el efecto la ley creó el Consejo Directivo de Comercio Exterior como organismo rector de las políticas y el Ministerio de Comercio Exterior como su ejecutor a través de sus entidades adscritas, incluyendo entre ellas el nuevo Banco de Comercio Exterior, que reemplazará a Proexpo en el financiamiento y promoción de las exportaciones. De igual manera, se introdujeron también algunos cambios en la organización de las entidades de control cambiario y en algunas entidades adscritas al Ministerio de Hacienda.

En adición a estas reformas, la intención del gobierno es revisar a fondo toda la organización del sector público. Se aspira que el sector público pueda concentrarse en un número limitado de funciones de tal manera que pueda proveer de manera eficiente los servicios, la infraestructura y el ambiente económico e institucional que requiere el sector privado para operar en forma libre y competitiva. Ya existen algunos criterios establecidos de organización del sector público para llevar a cabo esta política. En particular, se ha anunciado que se profundizará el proceso de descentralización regional de la gestión pública y se mejorará la coordinación dentro del sector público concentrando en los ministerios las actividades de regulación y definición de políticas y asegurando que las empresas descentralizadas se cifan a las directrices provenientes de los ministerios (Montenegro, 1991).

El gobierno aún no ha establecido los criterios que regirán el proceso de privatización, que seguramente será parte de este proceso de reorganización del sector público. Unicamente se han mencionado algunas áreas de posible privatización y se ha anunciado la intención de introducir elementos de competencia en sectores que hasta ahora han estado restringidos a la actividad privada, como son las telecomunicaciones, los servicios portuarios y de transporte ferroviario y los servicios públicos.

En esta sección se reseña el estado de la discusión y se analizan algunas de las restricciones de la privatización dentro del proceso de reestructuración.

A. El tamaño del sector público

Los indicadores disponibles muestran que el sector público colombiano no tiene una tamaño excesivo para los patrones de América Latina, pero que su importancia ha venido aumentando a través del tiempo. El gasto público conformado por el consumo de las administraciones públicas y la inversión de todo el sector público corresponde en la actualidad aproximadamente al 17% del PIB, frente al 10% en la década del cincuenta. La participación del sector público en las actividades productivas ha ascendido del 14.5% del PIB en la primera mitad de los setentas al 21% en el período 1985-86 y la importancia relativa dentro de la remuneración a los asalariados ha aumentado también, del 29.6% al 34%, en esos mismos períodos. El aumento de participación mas apreciable ha tenido lugar en materia de inversión, donde el peso del sector público ha pasado del 34.1% al 50.6% (véase el Cuadro 4).

La importancia del sector público dentro de las actividades productivas es del 100% en el propio sector de servicios del gobierno y en el sector de electricidad, gas y agua. También es muy elevada (52%) en el sector minero, donde además registró un fuerte incremento en la primera mitad de los ochentas. La participación pública es próxima o supera el 10% en la industria manufacturera, el sector de servicios financieros y el sector de servicios personales y comunales. En los demás sectores es moderada y en algunos casos ha venido reduciéndose. Dejando de lado el sector de servicios del gobierno, las actividades productivas de mayor importancia para el sector público se encuentran en los sectores manufacturero; minas; electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones, y establecimientos financieros (véase el Cuadro 5).

Cuadro 4

COLOMBIA: INDICADORES DEL TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO CONSOLIDADO

	Gasto (% del PIB)			Producción (% del PIB)	Remuneración Asalariados (% del total)	Inversión (% del total)
	Consumo	Inversión	Total			
1950-54	7.6	2.2	9.8	-	-	-
1955-59	7.6	3.2	10.7	-	-	-
1960-64	8.3	3.2	11.5	-	-	-
1965-69	8.3	4.5	12.8			
1970-74	9.6	5.7	15.3	14.5	29.6	34.1
1975-79	8.6	5.7	14.3	15.2	28.9	37.5
1980-84	10.8	8.4	19.2	19.6	31.9	49.1
1985-88	8.9	8.3	17.3	21.0 a	34.1 a	50.6

a Se refiere al periodo 1985-86.

Fuente: Bernal (1989) y DANE, Cuentas Nacionales de Colombia.

Cuadro 5

CONTRIBUCION PORCENTUAL DEL SECTOR PUBLICO
AL VALOR AGREGADO SECTORIAL Y TOTAL 1970-1986
(%)

	1970/74	1975/79	1980/84	1985/86	Distribución 1985/86
1. Agricultura, pesca, silvicultura	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
2. Explotación de minas y canteras	54.8	64.4	78.5	52.2	14.7
3. Industria manufacturera	2.7	6.9	5.5	9.7	18.8
4. Electricidad, gas y agua	100.0	100.0	100.0	100.0	10.2
5. Construcción	8.2	7.3	5.4	4.0	1.3
6. Comercio, restaurantes y hoteles	-0.4	1.6	2.0	1.9	1.1
7. Transporte, almacenamiento y	20.1	21.9	23.1	28.1	8.8
8. Establecimientos financieros,	11.3	11.4	13.4	16.2	7.5
9A. Servicios com., soc. y per. mercantiles	17.4	17.5	19.5	21.5	5.2
9B. Servicios com., soc. y per. no mercantiles	100.0	100.0	100.0	100.0	32.3
Total	14.5	15.2	19.5	21.1	100.0

Fuente: Bernal (1989) y DANE, Cuentas Nacionales de Colombia.

B. El estado de la privatización

El proceso de privatización es aún bastante incipiente en el caso colombiano. En 1988, el Instituto de Fomento Industrial, IFI, inició un proceso de transferencia al sector privado de 23 empresas, donde la inversión pública alcanzaba apenas US\$60 millones. Conviene señalar que esta decisión es consistente con las políticas del IFI desde tiempo atrás, que han consistido en apoyar temporalmente el desarrollo de empresas que luego son transferidas al sector privado ⁹. Los escasos intentos de transferir otras propiedades públicas al sector privado no han dado mayores frutos hasta el momento. Se ha anunciado que la Corporación Nacional de Turismo pondrá en venta su participación accionaria en los hoteles del país, valorada en unos US\$15 millones, pero aún no se han establecido los mecanismos para efectuar las transacciones (Suárez y Pineda, 1990). Los esfuerzos por reprivatizar los cinco bancos que fueron nacionalizados durante la crisis financiera de los ochenta, y cuyo capital asciende a unos US\$160 millones, tampoco han dado frutos, aunque fue establecida la mecánica de las operaciones y en 1990 se abrió el concurso de ofertas para vender el primer 55% de las acciones del Banco de los Trabajadores (Montoya, 1990) ¹⁰.

Los procesos de privatización que han tenido algún avance en Colombia no han implicado hasta el momento transferencias de propiedad. En el sector de servicios portuarios gradualmente han ganado importancia los puertos privados, que inicialmente sólo fueron autorizados para actividades especializadas y no para prestación de servicios al público. Ya en 1988, los puertos privados movilizaban el 58% de la carga internacional (Suárez y Pineda, 1990). Como parte

⁹ Dentro de las empresas incluidas en este proceso cabe destacar la fábrica de papel Papelcol, que fue vendida por un valor total de US\$107.7 en 1990 a Propal, después de numerosos intentos de recuperar el proyecto original que entró en quiebra antes de entrar a operar.

¹⁰ Según informes de prensa, las negociaciones no lograron concretarse por la existencia de demandas legales contra el banco contra las cuales los potenciales compradores no se consideraron suficientemente cubiertos (El Tiempo, 24 de marzo de 1991, p. 4C).

de las reformas recientes, se decidió proceder a liquidar la empresa estatal de puertos (Colpuertos), cuya ineficiencia era rampante: por lo menos 5.000 trabajadores redundantes de un total de 8.850, puertos inactivas durante una tercera parte del año y tarifas de movilización de carga de hasta US\$35 por tonelada (Correa, 1990; Suárez y Pineda, 1990, Informe Financiero de la Contraloría General de la República, enero de 1990). El nuevo estatuto de puertos expedido a fines de 1990 contempla la participación de empresas privadas, mixtas y públicas en la construcción y explotación de los puertos en condiciones comerciales (Presidencia, 1991, pp. 311-338). En materia de ferrocarriles, en 1989 se inició el proceso de liquidación de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia, que habían llegado a ser prácticamente inoperantes. Las medidas de reorganización del sistema ferroviario comprenden la creación de dos sociedades, una de capital público, encargada de la recuperación y mantenimiento de la red vial, y otra de capital mixto, a cargo de la prestación del servicio mediante la participación de empresas asociadas con el sector privado en condiciones comerciales. Más de 30 empresas se han comprometido a realizar aportes de capital privado, que se espera asciendan inicialmente a US\$8 millones ¹¹/.

A fines de 1990 estuvo en discusión la reorganización del sistema de seguridad social, como parte de la cual se propuso la creación de un sistema de fondos de pensiones privados, que operarían en forma paralela con el sistema oficial, que pasaría a garantizar una pensión básica financiada con aportes obligatorios basados en los salarios hasta un cierto límite de todos los empleados privados. Estas reformas estarán nuevamente en discusión en los próximos meses, debido a la urgencia de encontrar correctivos a la frágil situación financiera del Instituto de Seguros Sociales y al caos de todo el sistema de seguridad social (Botero Zea, 1991; Zuleta y Asociados, 1991).

Finalmente, también se encuentran algunos avances en programas de subcontratación con empresas privadas de algunos servicios públicos, como la

¹¹ Información de prensa. El Tiempo, 8 de abril de 1991, pág. 6B.

recolección de basuras en zonas seleccionadas de algunas ciudades, y de algunas obras de mantenimiento e inversión en los servicios de agua, energía y teléfonos (Suárez y Pineda, 1990).

Entre los analistas y entre la misma opinión pública hay acuerdo en que es factible privatizar en el corto plazo la mayoría de las empresas del estado en sectores competitivos (hoteles, empresas productoras de licores que hoy son monopolios departamentales) o que pueden llegar a serlo rápidamente (servicios de telecomunicaciones de valor agregado. Véase Suárez y Pineda, 1990; Urrutia, 1991). Sin embargo, los fallidos intentos de privatización en diversos sectores mencionados arriba sugieren la presencia de restricciones en este proceso, como veremos a continuación.

C. Algunos requisitos para la privatización

En primer lugar, la transferencia de la propiedad o el manejo de las empresas productivas al sector privado no asegura un aumento de la eficiencia cuando no existe un ambiente competitivo adecuado. La liberación comercial externa remueve este obstáculo que impedía la privatización de algunas empresas industriales que gozaban de condiciones monopólicas en el mercado interno. La liquidación de algunas empresas estatales que tenían elevados costos operativos, como Colpuertos, también facilita la aparición de un ambiente competitivo, ya que por razones fiscales era preciso mantener tarifas elevadas para proteger a la empresa estatal (Informe Financiero de la Contraloría General de la República, enero de 1990).

En diversos sectores que no son comercializables internacionalmente y que constituyen monopolios naturales no es posible crear condiciones de competencia, lo cual plantea el problema de la regulación. Frente a este segundo requisito, la estrategia del gobierno consiste en establecer un marco regulatorio adecuado dentro del propio sector público, antes de proceder a la eventual privatización de estas actividades. En efecto, el componente central de la reorganización del

sector público planteada por el gobierno consiste, como ya se mencionó, en asignar a los ministerios la definición de políticas y la regulación, y a las empresas descentralizadas la administración y ejecución. Esta reorganización institucional para mejorar el control es de importancia en los sectores de comunicaciones y minería.

El proceso de privatización puede continuar obstaculizado, sin embargo, por otras razones. De una parte, por las deficiencias del sistema financiero doméstico y la languidez del mercado de capitales colombiano. Dadas las escasas posibilidades de atraer capital extranjero para la privatización, e incluso su inconveniencia macroeconómica en las circunstancias actuales, estas deficiencias son un limitante serio. Varios países han aprovechado la privatización como instrumento para desarrollar un mercado accionario. Sin embargo, esta es una posibilidad relativamente remota en Colombia, por las desventajas implícitas de las acciones en un ambiente inflacionario con elevadas tasas de interés reales. La dificultad para desarrollar un mercado accionario reduce el atractivo de la privatización, ya que limita severamente la posibilidad de establecer verdaderos controles de mercado basadas en el desempeño de las empresas. "Las restricciones a la libre negociación de las acciones de las empresas públicas no solo reducen el valor que el fisco puede obtener de su venta, sino que van en contra de algunas de las razones para transferir su propiedad al sector privado" (OECD, 1987, p.314). Las experiencias de los países de la OECD indican, sin embargo, que "si hay restricciones a la tasa a la cual los mercados de capitales puedan absorber las nuevas acciones, estas consideraciones sugieren que puede ser mas útil proceder a transferir al sector privado pequeñas fracciones de la propiedad de un abanico de empresas que colocarlos en una cola para privatizarlas totalmente una por una" (ibid). La estrategia adoptada hasta ahora en Colombia ha sido la contraria, en particular en el caso de los bancos nacionalizados.

De otro lado, en contra de lo que a menudo se cree, el proceso de privatización no relaja, sino que hace más severa la restricción fiscal en el corto plazo. La razón se encuentra en que, como prerrequisito a la privatización, las empresas privatizables deben ser saneadas en su estructura financiera y deben

reducirse y flexibilizarse sus plantas de personal para que surjan posibles compradores en el sector privado (Marcel, 1989; Muñoz y Schamis, 1991). El caso de Papelcol o el de las entidades financieras nacionalizadas durante la crisis de los ochentas son buenos ejemplos de la necesidad de efectuar saneamientos financieros previos. Los casos de Colpuertos y Ferrocarriles Nacionales de Colombia, por su parte, demuestran la necesidad de incurrir elevados costos de liquidación del personal en el corto plazo para hacer viable la actividad privada en esos sectores en el mediano plazo. Por último, el caso reciente de la subcontratación de los servicios de recolección de basuras en Bogotá es un ejemplo igualmente claro del costo fiscal adicional que se incurre cuando se realiza la privatización sin llevar a cabo previamente la reestructuración interna de la empresa pública correspondiente (Ochoa, 1990).

Un criterio usual con el cual se intenta demostrar la viabilidad y conveniencia de las privatizaciones es la existencia de déficit económicos en las empresas privatizables. La generación de un déficit persistente puede sugerir que el valor presente de la empresa en cuestión es negativo, de forma que incluso su entrega gratuita al sector privado puede parecer un buen negocio, que de inmediato suavizaría la restricción fiscal. Obviamente, el razonamiento es equivocado, porque lo que interesa es el valor presente de las utilidades, incluyendo las que pueden obtenerse de la transferencia al sector privado. La mayoría de las empresas en los sectores de servicios públicos muestran déficit por el sólo hecho de que tienen una alta relación capital-producto y deben crecer a tasas elevadas para satisfacer la demanda en expansión por razones demográficas y económicas. La transferencia de su propiedad al sector privado simplemente desplazaría la necesidad de financiamiento al sector privado, posiblemente con un costo más elevado para la economía en su conjunto, dadas los mayores costos en que tendría que incurrir para acceder a los mercados de crédito externo. Si esta limitación intentara eliminarse mediante el otorgamiento de garantías públicas para la obtención de esos créditos el costo potencial sería mayor, ya que se crearía el conocido problema de riesgo moral ("moral hazard"), que exime a la empresa de responsabilizarse por sus acciones económicas (lo cual, de paso, explica las acciones de nacionalización emprendidas de forma obligada por el

gobierno para proteger al sistema financiero durante la crisis de los ochentas). En ausencia de un control accionario público del precio de las empresas, este problema de riesgo moral afecta virtualmente todo el funcionamiento de las empresas mixtas, que a menudo son un paso intermedio para la privatización definitiva (como el caso de la Sociedad de Transporte Ferroviario recientemente creada para la prestación del servicio, donde los inversionistas privados cuentan con la garantía potencial del gobierno en el evento nada improbable de que el proyecto no resulte rentable).

Por último, existen limitaciones propiamente macroeconómicas al proceso de transferencias de propiedad al sector privado. Para que se lleven a cabo esas transferencias es preciso que el sector privado fortalezca su capacidad de préstamo neto (aumentando su flujo de ahorro o disminuyendo su flujo de inversión real) o reduzca su posición financiera neta (disminuyendo su stock de activos financieros o aumentando su stock de créditos). (Véase Fanelli, et. al., 1991). Los efectos más probables en el caso colombiano serán la reducción en la inversión privada y en el stock de sus activos financieros. La privatización tiende a generar un desplazamiento de la inversión privada porque para ser viable debe ofrecer una rentabilidad superior a los nuevos proyectos de inversión alternativos (la conocida "teoría q" de Tobin). "Mas aún, considerando que las acciones de empresas públicas evidentemente representan un sustituto más próximo de la inversión real que los títulos de deuda pública, es claro que el 'crowding out' de las privatizaciones puede ser más significativo que el causado por otros mecanismos de financiamiento del déficit público" (Marcel, 1989, p. 20). Por su parte, es posible la disminución de la demanda de algunos activos financieros del sector privado, especialmente si logran diseñarse mecanismos para revitalizar el mercado accionario y democratizar la tenencia de las acciones. La menor demanda de activos puede afectar incluso los poseídos en el extranjero, aprovechando las ventajas fiscales recientemente concedidas. Es improbable que la privatización se financie con un aumento en los créditos recibidos por el sector privado, bien sean externos o domésticos, excepto que sea el propio gobierno quien conceda esos créditos (sin embargo esta opción está limitada por el hecho de que la

privatización hace más severa la restricción fiscal en el corto plazo, como vimos arriba).

IV. ASPECTOS CRITICOS DEL PROCESO

Como se mencionó en la introducción, existen varias áreas críticas del proceso de reestructuración: han surgido diversos conflictos entre los objetivos de la reestructuración y los de la política de estabilización de corto plazo, se han introducido nuevos elementos de incertidumbre y debilitamiento de la inversión privada y es posible que tienda a crecer la informalidad y a deteriorarse la distribución del ingreso en el corto y el mediano plazo. A continuación se discuten estos aspectos críticos de la reestructuración.

A. Conflictos entre la reestructuración y la estabilización

Durante la segunda mitad de los ochenta, las políticas de reforma estructural estuvieron subordinadas a los objetivos más apremiantes de la estabilización, de manera que los conflictos entre estas dos áreas de la política tendieron a dirimirse en favor de los objetivos de corto plazo. Al plantearse la reestructuración como principal objetivo de la política económica del nuevo gobierno han surgido diversos conflictos con la necesidad de mantener ajustada la situación macroeconómica de corto plazo.

Al iniciarse el actual gobierno se tenía la confianza de que las principales medidas de reestructuración favorecerían también el manejo macroeconómico de corto plazo. En particular, se esperaba que la liberación de importaciones y la suavización del régimen cambiario redujeran las presiones monetarias provenientes de la acumulación de divisas e introdujeran un elemento de competencia externa que obligaría a limitar las alzas de precios, especialmente de bienes industriales. Las proyecciones oficiales y de varios analistas señalaban que la situación externa continuaría siendo sólida a pesar

de la liberación, lo cual daba margen para reducir el ritmo de devaluación y facilitar así el control de la inflación (Coyuntura Económica, junio y septiembre de 1990). La situación fiscal, que había dado algunas muestras de deterioro y que podía debilitarse aún más por la baja de aranceles, también quedaría corregida gracias a la elevación de los precios externos del petróleo y al aumento en la tarifa del IVA.

Los hechos se desarrollaron de manera más complicada. La reacción de las importaciones fue inferior a la esperada y, en adición, los giros al exterior se retrasaron frente a las importaciones efectivas, manteniéndose así la tendencia de acumulación de las reservas internacionales. En ello concurrieron los repetidos cambios en la reglamentación, algunas modificaciones en la composición de las importaciones, la utilización de los activos externos recién legalizados para realizar directamente los pagos en el exterior y la misma reducción del ritmo de devaluación, que redujo el costo relativo del endeudamiento en el exterior (Coyuntura Económica, abril de 1991). Las presiones inflacionarias tampoco cedieron con la velocidad que se esperaba. Antes bien, al terminar 1990 el crecimiento de los precios al consumidor llegó al 32.4%, la tasa más alta a fin de año desde 1963.

La respuesta de las autoridades económicas a esta situación generó una variedad de conflictos entre la reestructuración y la estabilización e incluso entre los mismos objetivos de la estabilización:

1. La imposición de un plazo de 80 días para la monetización de las divisas provenientes de las exportaciones de servicios, que estuvo vigente en noviembre y diciembre, fue contraria al propósito de liberar las transacciones cambiarias y facilitar el comercio internacional.
2. De igual manera, la fijación de un plazo máximo de giro para las importaciones --vigente desde fines de diciembre-- vino a contradecir el propósito de facilitar las compras externas.

3. El establecimiento de un encaje marginal del 100% sobre las captaciones de la mayoría de los intermediarios financieros a partir de enero de 1991 resultó totalmente opuesto al objetivo de más largo plazo de liberación financiera y en contravía de los propósitos de estimular la competencia y reducir los márgenes de intermediación financiera.

4. En adición, el hecho de haber exceptuado del encaje marginal a las corporaciones de ahorro y vivienda discrimina la oferta de crédito a favor de la construcción, sector no comercializable por excelencia, y en contra de los sectores comercializables, impidiendo la reasignación de los recursos productivos en la dirección perseguida por la apertura.

5. Varias de las medidas adoptadas han sido contradictorias entre sí, incluso al margen de los objetivos de largo plazo. La disminución del ritmo de devaluación en una situación de altas tasas de interés domésticas ha generado mayores presiones a la entrada de divisas, que a su turno exigen a las autoridades monetarias elevar las operaciones de mercado abierto, perpetuando así la situación. Lo mismo ha ocurrido con la excesiva restricción crediticia, que también ha estimulado la entrada de divisas, con el agravante de que se ha estimulado la dolarización de las transacciones.

De otro lado, la diversidad de medidas y contramedidas adoptadas con fines de estabilización han creado un ambiente de incertidumbre y de sorpresa que puede haber minado seriamente la eficacia de algunas de las reformas estructurales a través de su efecto adverso sobre la inversión (véase más adelante). En un plazo de sólo seis meses se encuentran varios ejemplos de inconsistencia en la adopción de diversas medidas:

1. Los repetidos anuncios de reducir los aranceles retrasaron las demandas de importación hasta cuando fue expedido el cronograma de modificaciones arancelarias. Puesto que las disminuciones previstas son significativas pero graduales, hay de todas formas un incentivo a diferir las importaciones, que

puede tener influencia especialmente en las compras externas de bienes de capital.

2. Los anuncios de concertar un pacto social, que nunca llegó a materializarse, posiblemente contribuyeron a acelerar la inflación a fines de 1990 por los temores de que se impusieran controles de precios u otros castigos a las alzas futuras. Según la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo, entre septiembre y diciembre de 1990 un 45% de los industriales elevaron precios en parte como previsión de alzas futuras de sus costos, porcentaje muy superior al de períodos anteriores (30% en el mismo período del año anterior y 33% en promedio durante los meses restantes de 1990).

3. La decisión de diferir por 80 días la monetización de las divisas de exportación de servicios, que había sido inspirada en una medida semejante que fue muy efectiva durante la bonanza de los setenta, estuvo vigente tan solo menos de dos meses y aparentemente fue levantada por presiones de carácter gremial.

4. No obstante las dificultades del manejo monetario, a fines de 1990 decidió eliminarse el depósito previo a las importaciones, que cumplía un papel esterilizador importante, con el argumento de que constituía una traba injustificable para las importaciones. Pocos días más tarde, sin embargo, se impuso un plazo máximo de giro a las importaciones, que constituye obviamente una restricción más severa, especialmente para las compras de bienes de capital.

5. Nuevamente, presionado por los grupos afectados, el gobierno revirtió parcialmente esta última medida, aceptando como justificación el que los importadores hubieran realizado los pagos directamente en el exterior con los activos externos recién amnistiados.

En un artículo reciente sobre la forma cómo deben diseñarse los programas de ajuste estructural Dani Rodrik concluye que es preciso observar dos reglas simples para preservar la credibilidad de las reformas: "Primero, no introducir políticas que no puedan ser sostenidas, no importa qué tan atractivas sean en

principio. Segundo, no cambiar políticas que son perfectamente sostenibles, no importa qué tan costosas sean en términos de la asignación de recursos" (Rodrik, 1990, p. 943). En Colombia estas recomendaciones elementales han sido observadas en el campo de las reformas estructurales, pero no en materia de las políticas de estabilización que las han acompañado. Desafortunadamente, la pérdida de credibilidad puede afectar de todas formas el éxito de la reestructuración a través de su efecto adverso sobre la inversión.

B. El comportamiento de la inversión

Uno de los efectos más corrientes de las políticas de reestructuración adoptadas durante la década pasada por numerosos países del mundo ha sido la reducción de los coeficientes de inversión. Aunque la productividad del capital parece haberse elevado como resultado de la reestructuración, los coeficientes de inversión han caído a niveles inconsistentes con los requerimientos de crecimiento económico. Este comportamiento ha sido ante todo resultado de la mayor incertidumbre generada por el proceso de reestructuración, conjugada con el aumento de las tasas de interés, el encarecimiento relativo de los bienes de capital y la disminución de la demanda (World Bank, 1990; Rodrik, 1990; Aricanli y Rodrik, 1990).

En el caso colombiano, el coeficiente de inversión requerido para mantener un crecimiento continuo del 5% es del orden del 23% (a precios de 1991). Esta tasa supera en 4 puntos los niveles actuales (Lora y Crane, 1991). En estas circunstancias, es crucial el desempeño de la inversión en respuesta a la política de reestructuración.

Al margen del elemento de incertidumbre, algunos ejercicios de simulación efectuados con un modelo de equilibrio general con funciones de inversión detalladas, indican que la inversión privada tenderá a mantenerse estancada en

sus niveles actuales o a caer ligeramente en el mediano plazo ¹². Estos ejercicios no tienen en cuenta además algunos efectos desfavorables de las medidas recientes de estabilización y reestructuración mencionados en las secciones anteriores, tales como la restricción crediticia producida por el encaje marginal del 100%, el aliciente a posponer las decisiones de inversión implícito en el cronograma de reducciones arancelarias y los efectos de sustitución y desplazamiento que pueda generar el proceso de privatización. Los requerimientos de inversión difícilmente podrán llenarse con un aumento de la inversión pública, porque tal cosa exigiría elevar sustancialmente las tasas de tributación y reducir el contenido importado de la inversión pública para mantener los déficit fiscal y externo en condiciones manejables (Lora y Crane, 1991).

Los resultados de una encuesta de opinión empresarial efectuada por Fedesarrollo en diciembre de 1990 tienden a confirmar la situación de estancamiento de la inversión privada. Según esta fuente, los dos factores más desfavorables para la inversión durante 1990 fueron la situación de la demanda y la escasez de crédito (citadas respectivamente por el 24 y el 20% de los casos). Ninguno de estos dos factores mejorará en 1991. Adicionalmente, entre los elementos de incertidumbre para la inversión en 1991, las normas gubernamentales han saltado de un cuarto a un segundo lugar de importancia, con un 17% de respuestas, sólo después del crecimiento de la demanda (39%). (Coyuntura Económica, abril de 1991).

Con miras a estimular la inversión privada sin poner en riesgo la estabilidad fiscal a través de estímulos tributarios u otros alicientes, es esencial concentrar los proyectos de inversión pública en aquellas áreas que

¹² Las funciones de inversión privada utilizadas en ese modelo tienen como variable dependiente el coeficiente de inversión (en precios constantes) y como variables independientes el costo relativo de los bienes de capital, el crédito doméstico como proporción del PIB y el crédito externo como proporción del PIB. El modelo utiliza funciones separadas para la inversión privada en construcción y en maquinaria y equipo (Lora y Crane, 1991).

puedan catalizar nuevos proyectos privados (World Bank, 1990, Cap. 6). En el caso colombiano, es notoria la ausencia de prioridades en materia de inversión pública. Buena parte de los recursos se encuentran comprometidos en grandes proyectos en los que el costo ya incurrido hace imposible modificar las decisiones de gasto. En adición, el impulso que ha adquirido el proceso de descentralización tenderá a dificultar la selección y comparabilidad de los distintos proyectos sobre bases técnicas.

Las decisiones adoptadas por el nuevo gobierno en materia de infraestructura han estado dirigidas a facilitar la privatización de la prestación de los servicios de puertos y ferrocarriles (véase la sección anterior). No obstante, el gobierno no ha fijado criterios de selección de proyectos en estas áreas ni ha establecido prioridades de inversión en materia de infraestructura de transporte. Basados en consideraciones técnicas y económicas, los analistas son en su mayoría bastante escépticos sobre la posibilidad y conveniencia de recuperar el sistema de ferrocarriles, en lo que el gobierno ya se encuentra comprometido (Isaza, 1991). En cambio, existen varios planes alternativos preparados por consultores privados para la ampliación y rectificación del sistema de carreteras, la adecuación de algunos ríos y la modernización y construcción de puertos con miras a mejorar las posibilidades del comercio internacional colombiano, pero no una posición oficial al respecto (Correa, 1990; Sandoval, 1990; Segovia, 1991).

C. Efectos sobre la informalidad y la distribución del ingreso

Es llamativo que los efectos de los procesos de reestructuración sobre la distribución del ingreso y las condiciones de los pobres hayan sido tan poco estudiados. La evidencia recopilada por el Banco Mundial en 20 países sugiere que los indicadores socioeconómicos no están relacionados en forma sistemática con el proceso de ajuste. Los indicadores de nutrición y mortalidad infantil han continuado mejorando en promedio, con o sin reestructuración económica. "Sin embargo, la mala calidad y el carácter agregado de la información no dan lugar

a conclusiones definitivas en estos temas" (World Bank, 1990, p. 4). Algunos estudios más detallados para algunos países señalan que la reestructuración ha castigado la remuneración al trabajo e inducido deterioros en la distribución del ingreso ¹³.

En el caso colombiano, donde apenas se inicia el proceso de reestructuración, los esfuerzos de investigación deben dirigirse a simular los posibles efectos de las medidas sobre las variables que determinan las condiciones de vida de los pobres. Aún en un estado muy rudimentario, un modelo de equilibrio general construido con ese propósito sugiere ya algunas respuestas (Lora y Ramírez, 1990).

1. Una breve descripción del modelo

La peculiaridad del modelo consiste en la inclusión de un sub-modelo detallado del mercado laboral y de asignación de los ingresos laborales y no laborales por estratos sociales ¹⁴. El mercado laboral está compuesto por un segmento rural y cinco segmentos urbanos: asalariados estables, asalariados inestables, independientes modernos, independientes precarios y desempleados. Las ofertas relativas de trabajo en cada uno de estos segmentos están determinadas por los ingresos esperados y unas elasticidades de migración entre segmentos ¹⁵. Con excepción de los independientes precarios, las demandas de los demás trabajos vienen determinadas por las funciones de producción de los quince sectores que

¹³ Véase la revisión efectuada por Aricanli y Rodrik (1990) para el caso de Turquía, Lustig (1990) para el caso de México y Cepal (1990) --citado por Muñoz y Schamis (1991)-- para el caso de Chile.

¹⁴ Entre los pocos antecedentes de modelos semejantes en la literatura teórica se encuentran Hausmann y Montenegro (1990) y Hausmann (1990, Cap. VI). El modelo que aquí se presenta guarda algunas similitudes con estos trabajos, aunque considera un número mayor de segmentos laborales y tiene en cuenta elementos distributivos.

¹⁵ Esta forma de modelaje es una adaptación de la hipótesis clásica de Harris y Todaro (1970).

considera el modelo. En cada una de estas funciones interviene al menos un tipo de trabajo, que se combina con el resto de insumos con elasticidades de sustitución constantes según su precio relativo. Como resultado de la interacción de la oferta y la demanda se determina la remuneración del trabajo rural, el empleo asalariado inestable y del empleo independiente moderno. Estos segmentos son, así, de tipo clásico. En el segmento de empleo estable, la remuneración se determina en cambio mediante una ecuación de fijación del salario donde intervienen el nivel de ocupación, la inflación y los cambios en el salario mínimo, pero sin asegurar con ello plena ocupación. En el caso de los trabajadores independientes precarios, los ingresos globales vienen determinados como una proporción fija de las ventas totales de los sectores en que participan (comercio y servicios personales). Como no existe propiamente una demanda para este tipo de trabajo, los ingresos simplemente se reparten entre los ocupados en este segmento. El desempleo en este modelo depende de las decisiones de búsqueda de trabajo en el segmento estable del mercado laboral, las cuales vienen determinadas por el ingreso relativo esperado (según la probabilidad de encontrar empleo) en el segmento estable del mercado laboral en comparación con el ingreso que se percibiría en el sector informal integrado por el empleo asalariado inestable y el trabajo independiente precario.

Los ingresos que percibe cada segmento laboral urbano se distribuyen por deciles de ingreso en proporciones fijas, al igual que los ingresos de capital que se generan en cada uno de los sectores. Los estratos sociales así resultantes asignan su ingreso al consumo, el ahorro y el pago de impuestos en proporciones que son también fijas.

En el sector de la agricultura comercial, la remuneración del capital se determina por su productividad marginal dentro de una función de producción de elasticidad de sustitución constante. En los demás sectores primarios (alimentos, café y minería) el capital recibe su remuneración como una renta, debido a que se suponen rigideces de precios y/o cantidades (incluso en el sector de alimentos agrícolas, donde hay alguna sensibilidad de la oferta a sus precios relativos). En los sectores urbanos la remuneración del capital proviene de márgenes de

sobreprecio ("mark-ups"), bajo el supuesto de mercados oligopólicos que operan con subutilización de la capacidad instalada.

Las actividades del gobierno se encuentran modeladas en forma muy simple, con unos niveles exógenos de gastos de consumo e inversión y con ingresos tributarios endógenos provenientes de los distintos tipos de importación, la tributación indirecta de los sectores productivos y la tributación directa de las utilidades de las empresas y a cada uno de los estratos sociales.

El modelo supone que no hay restricciones a la demanda externa de productos agrícolas diferentes al café. Las exportaciones de café y productos mineros se encuentran fijadas exógenamente. Las exportaciones industriales y de servicios vienen determinadas por la demanda externa que es sensible a los precios relativos de las exportaciones del país con respecto a un precio indicativo de los mercados mundiales convertidos a pesos a la tasa de cambio que es fija en términos nominales. Las importaciones se modelan según la hipótesis de Armington de sustituibilidad incompleta con relación a los bienes nacionales semejantes teniendo en cuenta sus precios relativos en pesos después de impuestos.

Finalmente, el cierre del modelo es de tipo keynesiano, con niveles reales de inversión dados que deben ser financiados con los ahorros externos e internos que son endógenos al resto del modelo.

2. Efectos de algunas políticas de reestructuración

Los ejercicios que se presentan a continuación no pretenden reflejar la totalidad de las políticas de reestructuración. Se trata únicamente de mostrar la importancia que pueden tener sobre los efectos distributivos y los niveles de ingreso los mecanismos de ajuste del mercado laboral en el que interactúan segmentos formales e informales.

a. Reducción de aranceles

Este primer ejercicio supone una reducción porcentual homogénea de los aranceles de todas las importaciones (por un monto total equivalente al 10% de los gastos de consumo corriente del gobierno). Los principales efectos macroeconómicos consisten en un aumento de las importaciones (3.5%) y el consumo privado (1.1%), con modificaciones menores de las exportaciones (-0.1) y el PIB total (0.3%). Es interesante observar que a pesar de la pérdida de demanda interna por las mayores importaciones este efecto positivo sobre el PIB resulta de la transferencia implícita de ingresos del sector público al privado por efecto de la menor recaudación y del abaratamiento de los precios al consumidor (0.8%) por la reducción de costos (Cuadro 6A).

En el mercado de trabajo, la reducción de aranceles produce un ligero desplazamiento de los empleos inestables y precarios hacia los estables y modernos, y un mejoramiento muy tenue en las remuneraciones nominales (Cuadro 6B). La elevación del ingreso real beneficia en forma muy homogénea a todos los grupos de ingreso (Cuadro 6C).

De esta manera, los efectos de la reducción homogénea de aranceles son bastante neutros desde el punto de vista de la ocupación y la distribución del ingreso.

b. Aumento compensatorio de impuestos indirectos

Considérense ahora cuatro formas alternativas de compensar la pérdida de ingresos fiscales de la medida anterior elevando los impuestos indirectos domésticos: a los bienes industriales (excepto alimentos), a los servicios del comercio (restaurantes, hoteles, etc.), a los servicios modernos (telecomunicaciones, transporte, etc.) y a los bienes del sector de petróleo y minas (Cuadros 6A, 6B y 6C).

Cuadro 6A

SIMULACIONES DE POLITICAS ARANCELARIAS Y DE TRIBUTACION INDIRECTA

1. Reducción de aranceles
2. Aumento Impuestos indirectos bienes industriales
3. Aumento Impuestos indirectos servicios del comercio
4. Aumento Impuestos indirectos servicios modernos
5. Aumento Impuestos indirectos petróleo y minería

Simulación	1	2	3	4	5	
CRECIMIENTO ECONOMICO (Variaciones Porcentuales)						
PIB	0.323	-1.438	-1.606	-1.879	-0.925	
Consumo	1.074	-2.533	-3.101	-3.417	-1.740	
Consumo del gobierno						
Inversión						
Exportaciones	-0.133	0.060	0.791	0.552	0.292	
Importaciones	3.482	-2.404	-3.385	-3.210	-1.866	
BALANCES MACROECONOMICOS (Porcentajes del PIB)						
	BASE					
Ahorro externo	1.979	2.422	1.694	1.579	1.542	1.743
Ahorro del gobiern	2.648	1.741	3.435	3.380	3.445	3.159
Ahorro privado	14.415	14.406	13.959	13.870	13.917	14.113
Inversión	19.041	18.567	19.088	18.830	18.904	19.015
VARIACIONES DE PRECIOS (Porcentajes)						
Consumo	-0.774	-2.497	-2.540	-2.273	-1.324	
Alimento	-0.331	-4.442	-4.829	-4.755	-2.576	
Resto	-0.891	-1.980	-1.931	-1.613	-0.990	

Nota: Las tasas de tributación han sido modificadas en cada caso para producir una variación directa en el recaudo equivalente al 10% del gasto de consumo del gobierno.

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 6B

SIMULACIONES DE POLITICAS ARANCELARIAS Y DE TRIBUTACION INDIRECTA

1. Reducción de aranceles
2. Aumento Impuestos indirectos bienes industriales
3. Aumento Impuestos indirectos servicios del comercio
4. Aumento Impuestos indirectos servicios modernos
5. Aumento Impuestos indirectos petróleo y minería

Simulación	1	2	3	4	5
REMUNERACIONES (Variaciones Porcentuales)					
Rural	0.805	-6.760	-6.955	-7.152	-4.176
Estable	-0.045	-1.651	-1.717	-1.782	-0.937
Independiente Moderno	0.348	-2.250	-2.937	-4.737	-1.938
Precario	0.342	-6.558	-8.065	-7.225	-3.809
Inestable	0.432	-7.108	-7.988	-7.880	-4.092
OCUPACION (Variaciones Porcentuales)					
Rural	0.006	0.000	0.009	0.006	-0.004
Estable	0.182	-2.522	-2.523	-2.806	-1.433
Independiente Moderno	0.260	-2.641	-2.766	-3.398	-1.633
Precario	-0.211	2.012	0.834	2.333	1.085
Inestable	-0.029	0.814	1.002	0.892	0.493
Urbano	-0.003	0.000	-0.004	-0.003	0.002
Desempleo	-0.305	3.593	4.229	4.029	2.067

Nota: Las tasas de tributación han sido modificadas en cada caso para producir una variación directa en el recaudo equivalente al 10% del gasto de consumo del gobierno.

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 6C

SIMULACIONES DE POLITICAS DE TRIBUTACION INDIRECTA

1. Reducción de aranceles
2. Aumento Impuestos indirectos bienes industriales
3. Aumento Impuestos indirectos servicios del comercio
4. Aumento Impuestos indirectos servicios modernos
5. Aumento Impuestos indirectos petróleo y minería

Simulación	1	2	3	4	5
VARIACIONES INGRESO REAL POR DECILES (Porcentajes)					
Rural Total	1.463	-3.688	-3.444	-4.064	-2.714
Urbano - 1	1.109	-3.001	-3.288	-3.778	-1.987
Urbano - 2	1.114	-3.061	-3.340	-3.799	-1.928
Urbano - 3	1.099	-3.032	-3.378	-3.805	-1.887
Urbano - 4	1.096	-3.038	-3.458	-3.844	-1.868
Urbano - 5	1.071	-2.805	-3.249	-3.611	-1.734
Urbano - 6	1.039	-2.621	-3.048	-3.436	-1.631
Urbano - 7	1.010	-2.414	-2.950	-3.291	-1.539
Urbano - 8	0.987	-2.321	-2.973	-3.237	-1.507
Urbano - 9	0.943	-2.117	-2.930	-3.089	-1.402
Urbano - 10	0.923	-1.816	-2.912	-3.049	-1.348
VARIACIONES CONSUMO ALIMENTOS POR DECILES (Porcentajes)					
Rural Total	1.041	-2.006	-1.941	-2.167	-1.446
Urbano - 1	0.665	-1.274	-1.747	-1.770	-0.769
Urbano - 2	0.660	-1.233	-1.688	-1.722	-0.752
Urbano - 3	0.650	-1.158	-1.604	-1.644	-0.721
Urbano - 4	0.645	-1.117	-1.574	-1.605	-0.699
Urbano - 5	0.614	-0.835	-1.295	-1.305	-0.562
Urbano - 6	0.588	-0.603	-0.933	-1.033	-0.436
Urbano - 7	0.564	-0.375	-0.731	-0.810	-0.330
Urbano - 8	0.547	-0.237	-0.559	-0.652	-0.270
Urbano - 9	0.521	-0.039	-0.264	-0.403	-0.147
Urbano - 10	0.489	0.324	0.135	-0.021	0.003

Nota: Las tasas de tributación han sido modificadas en cada caso para producir una variación directa en el recaudo equivalente al 10% del gasto de consumo del gobierno.

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 7A

SIMULACIONES DE AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD

1. Aumento 10% en productividad de la industria
2. Aumento 10% en productividad del sector agrícola comercial
3. Aumento 10% en productividad del comercio

Simulación	1	2	3	
CRECIMIENTO ECONOMICO (Variaciones Porcentuales)				
PIB	2.324	1.712	1.661	
Consumo	2.608	2.115	2.267	
Consumo del gobierno				
Inversión				
Exportaciones	-0.359	1.554	-0.193	
Importaciones	-4.584	-0.310	-0.986	
BALANCES MACROECONOMICOS (Porcentajes del PIB)				
	BASE			
Ahorro externo	1.979	1.421	1.696	1.851
Ahorro del gobiern	2.648	2.392	2.648	2.546
Ahorro privado	14.415	13.885	14.183	13.986
Inversión	19.041	17.699	18.528	18.383
VARIACIONES DE PRECIOS (Porcentajes)				
Consumo	-4.050	-1.969	-3.574	
Alimento	-1.489	-5.163	-1.350	
Resto	-4.731	-1.120	-4.165	

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 7B

SIMULACIONES DE AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD

1. Aumento 10% en productividad de la industria
2. Aumento 10% en productividad del sector agrícola comercial
3. Aumento 10% en productividad del comercio

Simulación	1	2	3
REMUNERACIONES (Variaciones Porcentuales)			
Rural	0.277	-6.521	-0.480
Estable	-1.125	0.066	-0.709
Independiente Moderno	-0.384	-0.023	-0.863
Precario	-2.571	1.873	-2.558
Inestable	-2.552	2.323	-2.215
OCUPACION (Variaciones Porcentuales)			
Rural	0.038	-0.120	0.022
Estable	-0.854	1.071	-0.433
Independiente Moderno	-0.706	1.053	-0.463
Precario	0.390	-1.042	-0.452
Inestable	0.431	-0.165	0.248
Urbano	-0.018	0.057	-0.010
Desempleo	0.933	-1.363	1.017

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 7C

SIMULACIONES DE AUMENTOS DE PRODUCTIVIDAD

1. Aumento 10% en productividad de la industria
2. Aumento 10% en productividad del sector agrícola comercial
3. Aumento 105 en productividad del comercio

Simulación	1	2	3
VARIACIONES INGRESO REAL POR DECILES (Porcentajes)			
Rural Total	3.825	-2.032	1.616
Urbano - 1	1.771	5.324	0.370
Urbano - 2	2.055	5.055	0.614
Urbano - 3	2.165	4.779	0.867
Urbano - 4	2.245	4.525	1.063
Urbano - 5	2.358	4.227	1.212
Urbano - 6	2.426	3.868	1.615
Urbano - 7	2.437	3.561	1.810
Urbano - 8	2.496	3.192	2.207
Urbano - 9	2.391	2.731	2.784
Urbano - 10	2.276	2.008	3.470

VARIACIONES CONSUMO ALIMENTOS POR DECILES (Porcentajes)

Rural Total	1.528	-0.039	0.738
Urbano - 1	-0.547	7.590	-0.546
Urbano - 2	-0.543	7.618	-0.524
Urbano - 3	-0.531	7.588	-0.501
Urbano - 4	-0.527	7.552	-0.499
Urbano - 5	-0.501	7.360	-0.451
Urbano - 6	-0.482	7.296	-0.325
Urbano - 7	-0.456	7.123	-0.297
Urbano - 8	-0.441	7.130	-0.244
Urbano - 9	-0.434	7.018	-0.152
Urbano - 10	-0.341	6.958	-0.037

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 8A

SIMULACIONES DE POLITICAS DE GASTO PUBLICO

1. Privatización del 10% del gasto de consumo del gobierno
2. Transferencias al decil 1 por valor igual al 10% del consumo del gobierno
3. Transferencias a los 5 primeros deciles por valor igual al 10% del consumo del gobierno
4. Aumento del 10% del consumo del gobierno

Simulación	1	2	3	4	
CRECIMIENTO ECONOMICO (Variaciones Porcentuales)					
PIB	-0.970	1.263	1.304	2.099	
Consumo	-1.689	2.790	2.841	2.803	
Consumo del gobierno				10.000	
Inversión					
Exportaciones	0.560	-0.947	-0.935	-1.331	
Importaciones	-0.937	4.236	4.205	5.748	
BALANCES MACROECONOMICOS (Porcentajes del PIB)					
	BASE				
Ahorro externo	1.979	1.904	2.486	2.477	2.618
Ahorro del gobiern	2.648	2.692	1.848	1.856	1.796
Ahorro privado	14.415	14.091	15.064	15.066	15.297
Inversión	19.041	18.686	19.398	19.400	19.711
VARIACIONES DE PRECIOS (Porcentajes)					
Consumo	-2.808	4.194	4.183	6.526	
Alimento	-2.240	6.904	6.636	8.066	
Resto	-2.959	3.474	3.531	6.116	

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 8B

SIMULACIONES DE POLITICAS DE GASTO PUBLICO

1. Privatización del 10% del gasto de consumo del gobierno
2. Transferencias al decil 1 por valor igual al 10% del consumo del gobierno
3. Transferencias a los 5 primeros deciles por valor igual al 10% del consumo del gobierno

Simulación	1	2	3	4
REMUNERACIONES (Variaciones Porcentuales)				
Rural	-2.632	10.134	9.633	10.198
Estable	-2.619	1.705	1.746	4.018
Independiente Moderno	1.591	2.918	3.016	1.996
Precario	-7.314	6.464	6.812	13.783
Inestable	-7.643	6.543	6.892	14.299
OCUPACION (Variaciones Porcentuales)				
Rural	0.069	0.049	0.039	-0.046
Estable	-4.479	1.944	2.047	5.996
Independiente Moderno	-3.607	2.186	2.300	5.580
Precario	3.227	-0.952	-0.978	-3.867
Inestable	2.633	-0.804	0.829	-2.994
Urbano	-0.032	-0.023	-0.018	0.022
Desempleo	3.331	-3.099	-3.284	-6.501

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

Cuadro 8C

SIMULACIONES DE POLITICAS DE GASTO PUBLICO

1. Privatización del 10% del gasto de consumo del gobierno
2. Transferencias al deci 1 por valor igual al 10% del consumo del gobierno
3. Transferencias a los 5 primeros deciles por valor igual al 10% del consumo del gobierno
4. Aumento del 10% del consumo del gobierno

Simulación	1	2	3	4
VARIACIONES INGRESO REAL POR DECILES (Porcentajes)				
Rural Total	-0.085	4.438	4.118	2.971
Urbano - 1	-2.110	92.118	19.244	3.400
Urbano - 2	-2.039	0.654	12.426	3.348
Urbano - 3	-1.956	0.713	10.039	3.267
Urbano - 4	-1.931	0.775	8.172	3.263
Urbano - 5	-1.989	0.671	6.986	3.104
Urbano - 6	-2.178	0.575	0.794	3.049
Urbano - 7	-2.175	0.527	0.723	2.910
Urbano - 8	-2.109	0.587	0.749	2.808
Urbano - 9	-2.322	0.521	0.649	2.806
Urbano - 10	-1.898	0.637	0.698	2.360

VARIACIONES CONSUMO ALIMENTOS POR DECILES (Porcentajes)

Rural Total	-0.283	2.396	2.248	1.552
Urbano - 1	-2.345	88.258	17.046	1.969
Urbano - 2	-2.349	-1.455	10.272	1.939
Urbano - 3	-2.330	-1.484	7.851	1.866
Urbano - 4	-2.355	-1.507	5.943	1.854
Urbano - 5	-2.449	-1.670	4.724	1.685
Urbano - 6	-2.700	-1.869	-1.429	1.621
Urbano - 7	-2.735	-1.988	-1.562	1.467
Urbano - 8	-2.738	-2.054	-1.644	1.356
Urbano - 9	-3.047	-2.246	-1.851	1.361
Urbano - 10	-2.700	-2.405	-2.047	0.812

Fuente: Lora y Ramírez (1990).

En todos los casos, los efectos recesivos son pronunciados y de magnitud muy superior al efecto expansivo de la reducción de aranceles. El origen del efecto recesivo se encuentra en el comportamiento del consumo por la transferencia de ingresos al gobierno. En contra de lo que cabría esperar ninguna de las cuatro alternativas produce efectos inflacionarios, ya que los aumentos de costos por efecto de los mayores impuestos quedan más que contrarrestados por la caída de la demanda, gracias a la existencia de varios segmentos del mercado laboral de tipo flexible, donde caen fuertemente las remuneraciones.

Desde el punto de vista de la distribución del ingreso los aumentos de impuestos indirectos tienden a ser regresivos, pues la caída de los ingresos reales es más pronunciada para los estratos más pobres. Además, las condiciones nutricionales de los pobres tienden a deteriorarse, mientras que el decil urbano de más altos ingresos aumenta su consumo de alimentos.

Así las cosas, en contraste con la reducción de aranceles, los aumentos de impuestos indirectos son claramente discriminatorios contra los pobres, aun cuando no son inflacionarios y aun cuando los bienes gravados sean consumidos más que proporcionalmente por los ricos (el caso de los servicios e, incluso, de los bienes industriales diferentes de alimentos). La regresividad no se origina en el patrón de consumo sino en el patrón de ingresos, ya que mientras los asalariados estables logran defender el poder de compra de sus ingresos aunque caiga la ocupación de los sectores donde se desempeñan, los demás trabajadores no sólo ven reducida la demanda de sus producciones, sino que deben enfrentar una mayor competencia con quienes se trasladan a las actividades informales por haber quedado redundantes de las ocupaciones estables.

En síntesis, la sustitución de aranceles por impuestos indirectos es deflacionaria, recesiva y regresiva y tiende a generar un desplazamiento de la fuerza de trabajo hacia los sectores informales. Así, la modernización posiblemente resultante de la mayor eficiencia y competitividad de las empresas resulta emparejada con un aumento de la informalidad y el atraso.

c. Aumentos de productividad

La principal justificación de un programa de reestructuración es elevar la productividad y la eficiencia. Aunque es imposible cuantificar estos efectos, resulta interesante indagar las implicaciones de elevar la productividad en distintos sectores ya que las mejoras de productividad no son neutras desde un punto distributivo, e incluso pueden ser perjudiciales para algunos grupos.

En los ejercicios de simulación que siguen se analiza el impacto de elevar la productividad total de los factores e insumos en un 10% en tres sectores: la industria no alimentaria, el sector agrícola comercial y el sector de comercio (Cuadros 7A, 7B y 7C).

En los tres casos los efectos macro consisten en una elevación del PIB y el consumo privado y una reducción de las importaciones. Las exportaciones aumentan solamente cuando la mayor productividad se da en el sector agrícola, en los otros dos casos se presentan ligeras reducciones. Como es de esperarse, los aumentos de productividad generan caídas de precios y cambios en precios relativos en contra del sector afectado.

A pesar del crecimiento global del producto, los aumentos de productividad en la industria o el comercio alcanzan a reducir ligeramente el empleo de tipo estable e independiente moderno en la economía. Esto aumenta el desempleo y las ocupaciones informales. En cambio, la mayor productividad agrícola eleva la demanda de empleo estable y moderno, por efecto de la mayor demanda de bienes y servicios urbanos que resulta del abaratamiento de los alimentos, y ello permite reducir el empleo informal y el desempleo. La mayor eficiencia agrícola trae así como consecuencia una mayor modernización urbana.

Los aumentos de productividad en la industria tienden a distribuirse en forma más o menos homogénea por estratos de ingreso, en cambio los ocurridos en el comercio tienden a concentrarse entre los estratos más altos y los generados en la agricultura tienden a favorecer a los grupos más pobres. El hecho de que

las mejoras de productividad en el comercio benefician muy poco a los pobres tiene una doble explicación. Por el lado de la oferta, las ganancias de productividad no tienden a reflejarse en mejoras de ingreso debido a la facilidad de entrada de nuevos competidores al sector, especialmente informales que resultan atraídos por los mayores ingresos. De esta forma, las mejoras de productividad se transfieren en gran medida a los consumidores. Por el lado de la demanda, esto favorece especialmente a los grupos de altos ingresos, en cuya canasta de consumo pesan más fuertemente este tipo de servicios. Las mejoras de productividad agrícola también se trasladan a los consumidores bajo el supuesto de perfecta competitividad en este sector, pero resultan favoreciendo más fuertemente a los estratos más bajos debido a su estructura de consumo.

En síntesis, desde el punto de vista de la pobreza y la distribución del ingreso es mucho más importante eliminar las distorsiones que mantienen deprimida la productividad agrícola que eliminar las restricciones que dificultan las actividades comerciales o limitan la eficiencia industrial. Puesto que no es posible reestructurarlo todo al mismo tiempo, debería darse prioridad a la modernización agrícola, ya que ello además crea un ambiente más favorable para la reestructuración industrial y comercial.

d. Privatización de la producción de servicios del gobierno

Una forma atractiva de privatización consiste en utilizar mecanismos de subcontratación y compra de servicios para reducir el empleo público y aumentar la participación de las empresas privadas en la producción y suministro de servicios del gobierno. Los efectos de este mecanismo de privatización se evalúan en la simulación siguiente suponiendo que se mantiene el consumo real del gobierno, pero que la nómina directa se reduce en el 10% del valor de ese consumo, aumentando en este mismo monto la compra de bienes y servicios a los sectores privados (Cuadros 8A, 8B y 8C).

La reducción de empleos estables en el sector público desplaza trabajadores a los sectores informales donde se deprimen los ingresos. Aunque también hay un aumento de la demanda de todas las producciones privadas, esto compensa solo en parte la pérdida de empleos estables, porque los sectores privados pueden combinar diferentes tipos de trabajo con mayor flexibilidad por consideraciones de costo. De ahí que el resultado macroeconómico final sea una caída de la demanda y del PIB, si bien con efectos favorables sobre el nivel de precios. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso urbano esta forma de privatización es bastante neutra, en la medida en que deteriora en forma homogénea todos los estratos.

e. Las políticas de compensación de ingresos

El reconocimiento de los costos sociales que generan algunas medidas de reestructuración ha llevado al Banco Mundial y a diversos países a adoptar políticas de compensación, usualmente en la forma de transferencias directas en dinero, bienes o servicios básicos (World Bank, 1990). En las dos simulaciones siguientes se analizan los efectos de transferir subsidios en dinero por un monto equivalente al 10% del consumo del gobierno, primero al decil urbano más pobre, y luego a los cinco deciles urbanos más pobres (en proporciones iguales para todos. Véanse los Cuadros 8A, 8B y 8C).

Por efecto de la expansión de demanda, estas medidas inducen un crecimiento del PIB en el corto plazo y un aumento apreciable en el índice de precios al consumidor, con un encarecimiento relativo de los alimentos. En el mercado de trabajo, la expansión de demanda se traduce en un aumento de los empleos estables e independientes modernos que permite reducir la informalidad y el desempleo. Como resultado, se elevan las remuneraciones reales de los informales. Los efectos finales sobre el ingreso real de los pobres y sobre sus niveles de nutrición son poco alentadores, sin embargo, ya que solo se dan mejorías en los grupos directamente beneficiados por las transferencias, sin ningún efecto difusor sobre los otros grupos e incluso en detrimento de los niveles de

nutrición de los grupos no favorecidos. Este resultado es realmente crítico ya que, como es reconocido, la mayor dificultad de los programas de compensación consiste en alcanzar a los pobres y en evitar que las transferencias se asignen con otros criterios (World Bank, 1990).

Finalmente, es interesante comparar estos resultados con la alternativa de utilizar el mismo monto de gasto público para elevar directamente el consumo del gobierno. Aunque es más inflacionaria, esta alternativa tiene mayor efecto sobre el PIB, genera una recomposición más apreciable del empleo hacia las ocupaciones estables e independientes modernas debido a la propia demanda directa del gobierno y tiene mayores efectos difusores sobre el ingreso real y el consumo de alimentos. Esto lleva a concluir que si hay dificultades para administrar un sistema de compensaciones que llegue realmente a cubrir un alto porcentaje de los pobres es preferible fortalecer algunas áreas de la administración pública. Esto se debe a que el efecto difusor de los empleos formales es mucho más apreciable que el de las transferencias directas de ingreso. Obviamente, los efectos distributivos pueden reforzarse en la medida en que los beneficiarios del mayor gasto de consumo del gobierno, por ejemplo en educación y salud, sean también los estratos de bajos ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aricanli, Tosun y Rodrik, Dani (1990), "An Overview of Turkey's Experience with Economic Liberalization and Structural Adjustment", World Development, Vol. 18, No. 10, octubre.

Bernal, Joaquín (1989), "Política fiscal", en Lora, Eduardo y Ocampo, José Antonio, Introducción a la Macroeconomía Colombiana, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Botero de los Ríos, Germán (1991), "Se necesita un nuevo estatuto cambiario?", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Botero Zea, Fernando (1991), "Es urgente reformar la seguridad social", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Caygill, David (1989), "Economic restructuring in New Zealand since 1984", The 1989 Per Jacobson Lecture, The Per Jacobson Foundation, Washington,

Cepal (1990), "Una estimación de la magnitud de la pobreza en Chile, 1987", documento LC/L.599, Santiago.

Correa, Patricia (1990), "Necesidades de infraestructura para la modernización: Bases económicas para su definición", trabajo presentado al Congreso Nacional de Ingeniería, Ibagué, noviembre.

Fanelli, José María, Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo (1991), "Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand", Documento CEDES 57, presentado al Seminario sobre Reformas Estructurales en América Latina, Cartagena, abril.

Fernández, Javier (1991), "Un marco para el desarrollo del sector financiero", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Harris, John R. y Todaro, Michael P. (1970), "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", American Economic Review, 60.

Hausmann, Ricardo (1990), Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico, Caracas, Banco Central de Venezuela.

Hausmann, Ricardo y Montenegro, Santiago (1990), "The Informal Sector in a Small Open Economy Model", próximo a aparecer en Oxford Economic Papers.

Isaza, José Fernando (1991), "Por qué más y mejores carreteras", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Lora, Eduardo (1990), "Las encuestas arancelarias y la apertura económica", Covuntura Económica, junio.

Lora, Eduardo (1991), "Reformas para la modernización de la economía colombiana", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Lora, Eduardo y Crane, Catalina (1991), "La apertura y la recuperación del crecimiento económico", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Crecimiento: El Reto de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Lora, Eduardo y Ocampo, José Antonio (1986), "Política macroeconómica y distribución del ingreso en Colombia: 1980-1990", Covuntura Económica, octubre.

Lora, Eduardo y Ramírez, Juan Mauricio (1990), "Macroeconomía, distribución del ingreso y sector informal", Fedesarrollo, informe de investigación.

Lustig, Nora (1990), "Economic crisis, adjustment and living standards in Mexico, 1982-1985", World Development, Vol 18., No. 10, octubre.

Marcel, Mario (1989), "Privatización y finanzas públicas: El caso de Chile, 1985-1988", Colección Estudios Cieplán, No. 26, junio.

Montenegro, Armando (1991), "El sector público en el plan de desarrollo del Presidente Gaviria", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Montoya, Leonor (1990), "Privatización de las instituciones financieras", Debates de Covuntura Económica No. 17, junio.

Muñoz, Oscar y Schamis, Héctor (1991), "Las transformaciones del Estado en Chile y la provatización", trabajo presentado en el Seminario sobre Reformas Estructurales en América Latina, Cartagena, abril.

Ocampo, José Antonio (1990), "La apertura externa en perspectiva", en Gómez, Florángela (ed.) Apertura Económica y Sistema Financiero, Asociación Bancaria de Colombia.

Ochoa, Francisco J. (1990), "Privatización de los servicios públicos: Opciones y perspectivas", Debates de Covuntura Económica No. 17, junio.

OECD (1987), Structural Adjustment and Economic Performance, Paris.

OECD (1990), Progress in Structural Reform, suplemento al OECD Economic Outlook, 47, Paris.

Posada de la Peña, Francisco (1991), "La reforma del régimen laboral", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación (1991), La Revolución Pacífica. Modernización y Apertura de la Economía, volumen I.

Restrepo, Juan Camilo (1991), "Las reformas al estatuto cambiario y la apertura económica", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Rodrik, Dani (1990), "How should Structural Adjustment Programs be Designed?", World Development, Vol. 18, No. 7, julio.

Sandoval, Diego (1990), "Transporte y comunicaciones", en Una Aproximación al Futuro: Colombia Siglo XXI, Cámara de Comercio de Bogotá, tomo II.

Segovia, Rodolfo (1991), "Las carreteras de la apertura", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Suárez, Mario y Pineda, Saúl (1990), "Eficiencia del Estado y privatización", en Una Aproximación al Futuro: Colombia Siglo XXI, Cámara de Comercio de Bogotá, tomo I.

Uribe, Alvaro (1991), "Por qué la reforma laboral?", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Urrutia, Miguel (1991), "Lineamientos para una política de privatización", Fedesarrollo, informe de investigación.

World Bank (1990), Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth, Policy and Research Series, 14.

Zuleta, Luis Alberto (1991), "Una reforma financiera para la década del noventa", en Lora, Eduardo (ed.), Apertura y Modernización: Las Reformas de los Noventa, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo.

Zuleta y Asociados (1991), "Análisis de la situación financiera de las pensiones de invalidez, vejez, jubilación y muerte y sugerencias para un cambio del marco de la seguridad social", informe presentado a la Fundación La Previsora Para la Seguridad Social.