

ISSN 0121-2532



COYUNTURA SOCIAL

DIRECTOR EJECUTIVO

Juan José Echavarría S.

SUBDIRECTOR ECONÓMICO

María Angélica Arbeláez R.

SUBDIRECTOR SOCIAL

Felipe Barrera O.

SECRETARIA GENERAL

María Mercedes Carrasquilla B.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Carlos Caballero A.

Mauricio Reina E.

Elvira María Restrepo S.

Gabriel Rosas V.

Juan Gonzalo Zapata G.

Luis Alberto Zuleta J.

Sandra Zuluaga M.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Juan Camilo Chaparro C.

Camilo Ernesto Domínguez G.

Lucas Felipe Higuera J.

María Carolina Latorre L.

Laura Londoño H.

Diego Ospina G.

María Fernanda Rosales R.

INVESTIGADORES

Alejandra Corchuelo M.

María Lucía Guerra B.

Mariana Martínez C.

Andrés Mauricio Velasco M.

ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL

Jesús Alberto Cantillo V.

Over Libardo Garzón C.

JEFE DE SISTEMAS

Juan David Díaz V.

ASISTENTE DE EDICIÓN

Myriam Consuelo Lozano G.

DIRECTORA BIBLIOTECA

Lucía Fenney Pérez M.

Tarifa Postal Reducida No. 907

Vence diciembre de 2001

Coyuntura Social

EDITOR COYUNTURA SOCIAL

Felipe Barrera O.

Número 28

Junio de 2003

**Publicación admitida en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas de
COLCIENCIAS**

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9 - 91

Tels.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

Apartado Aéreo 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

<http://www.fedesarrollo.org>

Bogotá D.C., Colombia

Diseño Carátula

Marta Granados

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

Impresión

Lito Camargo

Carrera 20 No. 5-12

Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
------------------	----------

ANÁLISIS COYUNTURAL

I. Indicadores coyunturales de empleo	9
II. Plan de Desarrollo	13
III. Reforma pensional	16

JUAN LUIS LONDOÑO: <i>IN MEMORIAM</i>	23
--	-----------

La desigualdad en los activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza

Nancy Birdsall

Juan Luis Londoño

25

INFORMES DE ACTUALIDAD

Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo

Felipe Barrera O.

Mauricio Cárdenas S.

37

Diferencial de ingresos y estructura de hogares: evidencia para Colombia a partir de la Encuesta Social de Fedesarrollo

Felipe Barrera O.

Mariana Martínez C.

49

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

La participación laboral en Colombia

Luis Eduardo Arango

Carlos Esteban Posada

63

Distribución y salvamentos (*bail outs*) en Colombia

Juan José Echavarría S.

Carolina Rentería R.

Roberto Steiner S.

85

Editorial

En la década de los ochenta prevaleció la idea de que la estabilidad macroeconómica y las reformas a favor del mercado eran suficientes para inducir crecimiento económico y disminuir pobreza. Durante los noventa varios países ejecutaron políticas encaminadas a estabilizar la economía y a introducir competencia en los mercados a través de la competencia. A pesar de esto, los resultados no fueron positivos ni en términos de crecimiento, ni en términos de pobreza. De ahí surgió un nuevo paradigma: además de estabilidad y reformas pro mercados, era necesario reformar y mejorar el entorno institucional y, simultáneamente, políticas sociales activas.

A lo largo de la primera mitad de la década de los noventas, Colombia puso en marcha reformas estructurales y, al mismo tiempo, elevó el gasto social, haciendo gala del pragmatismo que la caracteriza. El gasto social siguió creciendo durante toda la década. Sin embargo, el número de pobres no disminuyó e inclusive aumentó en forma significativa desde 1995. Lo cual plantea una pregunta esencial: ¿por qué el aumento en gasto social no se ha traducido en una disminución significativa de la pobreza?. Claramente

la crisis macroeconómica de 1999 forma parte de la historia, pero no explica todo lo sucedido.

La otra parte de la historia parece residir en la poca eficiencia del gasto social. Esto, a su vez, se puede enmarcar en un problema institucional y de diseño de incentivos. Por ejemplo, el aumento en gasto en educación podría traer consigo aumentos en pagos de insumos, debido a la estructura institucional del sector, sin que ello se traduzca necesariamente en aumentos de cobertura. Además el retorno del gasto social tarda un tiempo en materializarse porque las inversiones son de largo plazo. Por ejemplo, incrementos de cobertura en educación, que efectivamente se dieron en secundaria durante la década, se van a traducir en reducciones de pobreza en un futuro próximo.

Cualquiera sea la respuesta a la pregunta, el problema de pobreza en Colombia es angustioso y su solución no da espera. Es necesario combinar programas sociales con retornos en el mediano y largo plazo con aquellos que tengan un impacto inmediato en la población. E independientemente del tipo de programas, los núme-

ros sugieren que el problema en el país no es de escasez de recursos de toda índole -financieros, físicos y humanos- sino, más bien, institucional y de incentivos. Es decir, de eficiencia en el uso de todos los recursos necesarios en el proceso educativo.

Por lo anterior, es necesario diseñar programas que coloquen incentivos adecuados en varios frentes. En términos de los autores involucrados en los programas, incentivos adecuados para que las personas que ejecutan los programas actúen, efectivamente, de acuerdo a las metas del mismo. En términos de la población objetivo de los diferentes programas, incentivos para que, efectivamente, ésta población esté interesada en ser partícipe y que lo haga de tal forma que los programas se traduzcan en benefi-

cios para ellos. Igualmente, es indispensable que los incentivos logren una adecuada focalización, que los programas efectivamente lleguen a los más pobres, y que no se cuelen individuos que no deberían ser beneficiarios de los mismos.

Todo apunta a que el nuevo gobierno esta cambiando el enfoque en materia de gasto social, de una estrategia de aumentos en el monto del gasto a una de mejora en la eficiencia, sin disminuir el nivel actual del gasto (ver el Análisis Coyuntural). Para Fedesarrollo éste cambio en la política es adecuado e indispensable. De todas formas, el debate está abierto. Una parte importante de la agenda de investigación social debería centrarse en investigar mucho más sobre las causas de la poca efectividad del gasto social en la reducción de pobreza global del país.

Análisis Coyuntural

Análisis Coyuntural

I. Indicadores coyunturales de empleo: tendencia lenta a la disminución de desempleo.

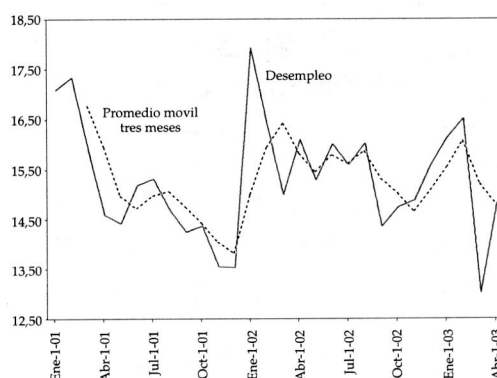
En días pasados, el DANE dio a conocer las cifras más recientes del mercado laboral. El último dato de desempleo nacional de abril fue de 14,8%, mayor en 1,8 puntos porcentuales que el del mes anterior pero menor que el del mismo mes de 2002 (16,1%). Esta cifra contrasta con la tasa de desocupación en las 13 ciudades más importantes del país, la cual fue de 17,9%, menor a la de igual mes del año pasado (18,3%).

Los resultados incitan al debate dado que el desempleo es uno de los principales problemas que enfrenta actualmente el país. ¿La tasa de desempleo comenzó a declinar en forma sostenida, o por el contrario, es coyuntural dicha disminución?

A. Evolución reciente del desempleo

El Gráfico 1 muestra el desempleo nacional mensual desde enero de 2001. De esta se destaca la estacionalidad de su comportamiento. En enero

Gráfico 1
DESEMPLEO TOTAL NACIONAL

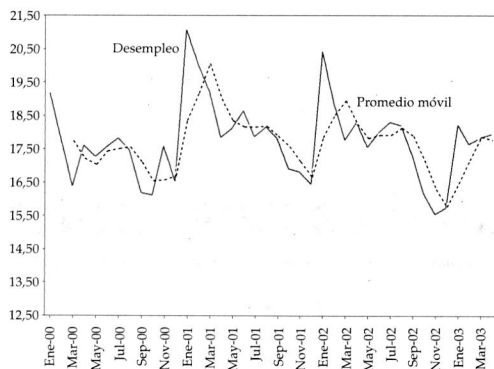


Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

el desempleo aumenta significativamente; posteriormente la tasa comienza a disminuir hasta llegar al punto más bajo en diciembre. La dinámica del desempleo en las trece ciudades es similar (Gráfico 2).

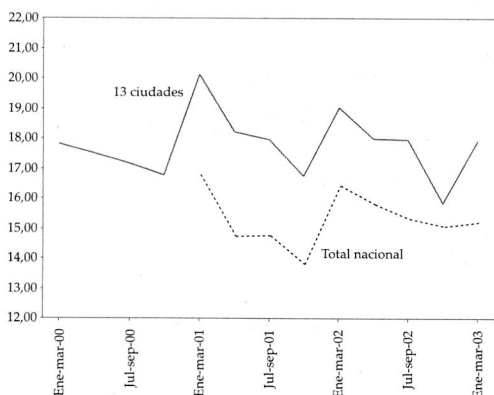
Observando el desempleo promedio trimestral (Gráfico 3), emergen dos hechos fundamentales. Por un lado, existe una (muy leve) tendencia del desempleo en 13 ciudades a declinar. Esta

Gráfico 2
DESEMPLEO TRECE CIUDADES



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Gráfico 3
DESEMPLEO TRIMESTRAL



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

tendencia no se observa en el desempleo nacional. Por otro lado, el desempleo nacional y de 13 ciudades poseen un ciclo parecido, con la excepción del último trimestre, en el cual el desempleo nacional permanece constante con respecto al trimestre pasado, mientras que el desempleo en 13 ciudades aumenta.

En conclusión, dado el patrón altamente estacional del desempleo, los datos mensuales son altamente cíclicos. Así mismo, si bien es cierto que existe una leve y lenta tendencia a la disminución de mediano plazo de la tasa de desempleo en las 13 ciudades, dicha tendencia no es clara en el total nacional.

B. Desempleo cabecera-resto

La diferencia entre el comportamiento del empleo nacional y el de 13 ciudades puede tener varias explicaciones. Una primera hipótesis a considerar sería que el sector rural es un gran generador de empleo en el agregado nacional. Para verificar la validez de dicha tesis, se pueden separar los datos disponibles en "Cabecera municipal" y "Resto del municipio". La "Cabecera" incluye la gran mayoría de pequeñas y grandes ciudades del país mientras que "Resto" es fundamentalmente sector rural. Los últimos datos disponibles con la separación cabecera/resto corresponden al primer trimestre de 2003.

Antes de analizar los datos, es importante incluir un breve comentario sobre el desempleo rural versus el urbano y las encuestas para capturar estos fenómenos. La recolección de datos en la zona rural es más complicada que en la zona urbana. A pesar de que el muestreo pueda estar bien establecido, la migración en el campo es mayor, bien sea por problemas de violencia u otros, lo cual genera problemas de "no respuesta". Potencialmente las personas que se desplazan son precisamente las que no tienen trabajo, y por ende la cifra de desempleo puede tener un sesgo hacia abajo.

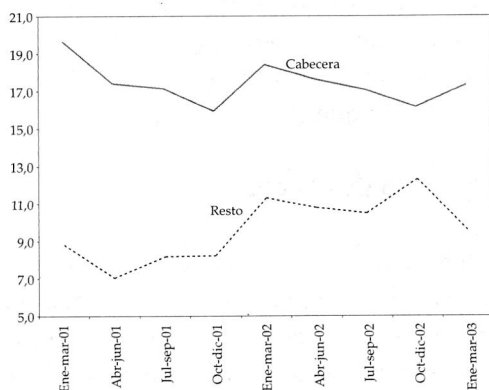
En este sentido, los grandes problemas de desocupación rural se reflejarían en las zonas

urbanas pequeñas y grandes del país, más que en el campo, y por lo tanto, el dato de desempleo que refleja de forma más fiel lo que está pasando en el mercado laboral es el urbano (13 ciudades y cabeceras).

El Gráfico 4 muestra las series trimestrales de desempleo. Aparentemente, los datos confirman la leve tendencia de disminución de empleo en la cabecera, pero también son claros en una tendencia al alza en el desempleo rural. Es decir, el último dato de disminución de desempleo en "Resto" no sigue la tendencia de mediano plazo de los datos: es muy prematuro asegurar que el desempleo está disminuyendo en forma permanente.

Otro aspecto interesante de los datos es la fuerte disparidad entre "Cabecera" y "Resto" registrada para el último trimestre. El desempleo en el campo cayó drásticamente, mientras que el desempleo en las cabeceras municipales aumentó. En cifras absolutas, detrás de la disminución en el desempleo en el "Resto" está la creación de 129.000

Gráfico 4
DESEMPLEO

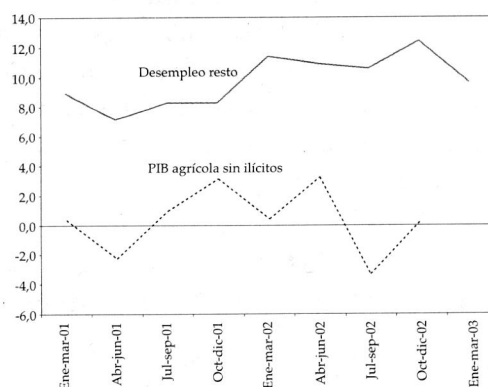


Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

nuevos empleos entre el último semestre del año anterior y el primero del presente. La pregunta relevante es: ¿el decline obedece a la reactivación de mediano plazo del campo, o por el contrario, a un aumento transitorio en algunas cosechas?

En el Gráfico 5 se observa el crecimiento del PIB agrícola (sin cultivos ilícitos) contra la tasa de desempleo en "Resto". Aparentemente la relación entre las dos series tiene un rezago de un semestre. Dado que el sector presentó una reactivación el semestre pasado, es posible que esta esté induciendo la generación de empleos durante el primer semestre de este año.

Gráfico 5
DESEMPLEO RESTO CONTRA PIB AGRÍCOLA SIN ILÍCITOS



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Sin embargo, de acuerdo con la encuesta agropecuaria realizada por el CEGA, el primer trimestre de 2003 no ha sido especialmente bueno para el campo, con excepción de algunos productos como papa y hortalizas. De cualquier forma, y si la tendencia en producción continúa, el desempleo en el campo puede aumentar: por

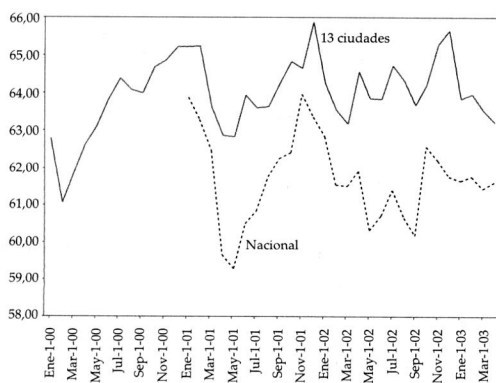
un lado, el crecimiento del agro durante este semestre, de acuerdo al CEGA, no es del todo promisorio; por otro lado, el aumento en ciertos cultivos, como papa, obedece a precios elevados que con seguridad van a declinar una vez la oferta de nuevos cultivos salga al mercado.

C. Oferta laboral

En el Gráfico 6 se presenta la Tasa Global de Participación (TGP) mensual, para el total nacional y 13 ciudades, que es el resultado del cociente entre la población económicamente activa (ocupados y los que están buscando trabajo) y la población en edad de trabajar.

La gráfica muestra varios hechos. En primer lugar, la tasa de participación de las 13 ciudades aumentó sostenidamente durante el 2000. Posteriormente se estabilizó en torno a una media aproximada de 65%. En segundo lugar, la tasa a nivel nacional presenta una mayor fluctuación que la de 13 ciudades. En tercer lugar, la tasa de participación está disminuyendo en ambas series para los últimos meses.

Gráfico 6
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Una de las razones para que la TGP disminuya, entre los varios motivos para que ello ocurra, es la disminución en la oferta laboral. Es decir, personas que no están buscando trabajo o personas que se retiraron del mercado, para ser por ejemplo estudiantes, o porque no encontraron empleo o se cansaron de buscarlo.

Por otro lado, la tasa de desempleo es el número de desocupados sobre la población económicamente activa. Por ende, la tasa de desempleo se puede expresar como la razón entre número de desocupados y la tasa global de participación multiplicada por la población en edad de trabajar. Es decir, el desempleo disminuye (aumenta) si el número de desocupados disminuye (aumenta), la tasa global de participación aumenta (disminuye) y la población en edad de trabajar aumenta (disminuye). Esta última variable es básicamente inercial y responde a consideraciones demográficas de largo plazo. Cambios en las otras dos variables obedecen a condiciones de corto plazo en el mercado laboral.

Tal como vimos, la tasa de desempleo de 13 ciudades aumentó levemente en el último mes, mientras que la TGP está disminuyendo y el número de desocupados también. Esto lleva a pensar que efectivamente parte de la caída en la tasa de desempleo ocurrió por una menor oferta laboral, dado que el empleo está aumentando.

D. A modo de conclusión

Existen varios hechos que no permiten, por lo menos en el corto plazo, pronosticar que el desempleo esté en camino a una reducción sostenible y rápida hacia una cifra de un dígito. Primero, el desempleo en ciudades (13 ciudades y cabecera) muestra una tendencia muy lenta ha-

cia la disminución. El dato de encuestas en ciudades sufre en menor medida del problema de la "no respuesta" que se puede estar presentando de forma sistemática en el campo, y por ende, el dato urbano es en cierta medida más confiable.

Segundo, la disminución en el desempleo a nivel nacional se encuentra, según las cifras, centrado en el sector agrícola, y existen motivos para pensar que el dato puntual de disminución de desempleo en este sector se va a revertir. Por un lado, la disminución en desempleo obedece aparentemente a ciertos cultivos específicos que están observando altos precios coyunturales los cuales tienden a declinar rápidamente una vez los nuevos y mayores cultivos entren al mercado. Por otro lado, la encuesta del CEGA sobre la actividad del agro no arroja resultados muy optimistas en general para este trimestre. Esto nos lleva a concluir que, efectivamente, el decremento en el desempleo nacional jalonado por las cifras rurales es un fenómeno cíclico.

Tercero, parte de la reducción del desempleo está inducida por una disminución de la oferta laboral. Esto puede ser positivo o negativo. La crisis de 1999 tuvo como consecuencia un aumento de la oferta laboral de personas que no deberían estar en la fuerza de trabajo como son, por ejemplo, estudiantes y niños. Si la disminución en la oferta está focalizada en este grupo, es un hecho positivo para el país. Si por el contrario, la disminución en la oferta obedece a personas "desalentadas", el problema del desempleo aún es latente.

II. Plan de Desarrollo

En el área social, el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario" tiene como ejes principales

la generación de empleo, la reorganización de todos los planes sociales del país, el aumento en cobertura de educación y la profundización en las reformas en sector salud que comenzaron en gobiernos anteriores. Esta sección presenta comentarios generales sobre los tres primeros objetivos.

Un comentario general que merece el Plan es la claridad en el diagnóstico en el área social. El país ha invertido en la última década una cantidad importante de recursos en planes sociales, y el retorno de la inversión no es claro, por decir lo menos. La agenda social futura del país implica necesariamente evaluar la eficiencia de gasto y los incentivos institucionales que actualmente existen. El Plan es, en esta medida, un inicio significativo de re-evaluación del área social del país.

A. Empleo

El Plan de Desarrollo, en su sección de generación de empleo, ofrece un buen caso para abrir una discusión de fondo: el Plan ha perdido su objetivo principal de generar un marco para el diseño de políticas de mediano plazo del gobierno. Convendría evaluar si este programa se puede realizar a un menor costo y de forma mucho más expedita, a través de leyes concretas que representen la estrategia cuatrienal de la Administración. De hecho, el esquema para la generación de empleo se basa en la Ley 789 de 2002.

Un análisis a profundidad de la reforma laboral se presenta en la sección Informes de Investigación, por lo cual en esta sección de la revista solo se mencionarán algunos puntos globales.

La estrategia de generación de empleo tiene como pilar, la reducción de costos en el mercado

laboral y la reducción de oferta laboral de los jóvenes. La rebaja en los costos en el mercado laboral es relativamente pequeña, como se observa en el informe de investigación de esta revista. El efecto total sobre costos no salariales de la ampliación de la jornada laboral, la exención de parafiscales y la disminución en el recargo por dominicales y festivos fluctúa entre un 4,25% y -1,5%. El signo del último dato se produce cuando se calculan los incrementos en la cotización para protección social en sectores que no se ven beneficiados por la reforma laboral.

La elasticidad-precio para el mercado laboral colombiano se ha estimado en un rango que fluctúa entre 0,2 y 0,4. Con ese dato, una reducción de costos de la magnitud mencionada, arroja una creación de empleo por debajo de las necesidades de ocupación planteadas en el Plan.

Por ello, la reforma laboral no producirá por sí sola una reducción de la tasa de desempleo hasta niveles de un dígito. De ahí la importancia de planes sectoriales que impulsen áreas que se vean beneficiadas por la reforma o programas como el de retención estudiantil, contemplado en el Plan de Desarrollo. Dentro de los planes en áreas específicas se pueden mencionar el ATPA y el programa de vivienda del gobierno los cuales aparentemente ya están dando resultados positivos.

B. Educación

La educación ha sido eje central de las políticas de la administración Uribe. El Plan, en este sentido, es bastante sólido. El diagnóstico en el sector es contundente: mientras los recursos para educación han aumentado en forma sostenida e importante durante los noventa, la cobertura de

primaria y secundaria ha permanecido estancada. Es decir, el problema no es de escasez de recursos, sino de mala utilización de los mismos.

El Plan hace uso de instrumentos que establece la Ley 715 de 2001 para el sector educativo. En términos concretos, la destinación de recursos concordará con el tamaño de la población atendida. Esto genera los incentivos para que los mismos alcaldes e incluso los colegios, intenten incrementar el número de niños matriculados.

Existe un problema de medición para el logro de la meta. La población atendida se mide como la relación entre el número de profesores y el número de niños matriculados. En algunas zonas del país dicho dato es excesivamente bajo, y simultáneamente la cobertura es igualmente reducida. El sistema de reparto de recursos por medio de incentivos a la atención puede llevar a problemas de información inflada para recibir más recursos de los que efectivamente se merecen. Por lo tanto, es imperativo que se establezca un sistema rápido y confiable de datos sobre población atendida y recursos en los colegios.

El programa tiene a su vez un mecanismo de incentivos para aumentar la calidad de educación. Por un lado, profesores con niños que obtengan mejores puntajes en pruebas estandarizadas pueden obtener premios. Por otro lado, para aquellos que no tengan estudiantes con altos puntajes se contempla la oportunidad de capacitación.

Estas estrategias muestran un cambio de enfoque radical. En educación el énfasis no debe concentrarse en aumentar la cobertura per-se, sino en establecer los incentivos correctos para

que dicha meta se logre. En otras palabras, generar condiciones para que los alcaldes, colegios y profesores obtengan beneficios al aumentar cobertura. Lo planteado en el Plan de Desarrollo actual es muy diferente a lo contemplado por planes anteriores, en los cuales se daba prioridad al aumento de cobertura y para ello se preveía aumentos en recursos, que a la postre no sirvieron para alcanzar la meta pretendida.

Para el sector, el Plan contempla el fortalecimiento de los subsidios de demanda, lo cual también es un paso significativo para mejorar la cobertura y la eficiencia. Implícitamente el plan contempla la continuidad de los programas de la Red de Apoyo Social, en el cual está incluido Familias en Acción con un subsidio a la demanda por cada niño educado. Este último componente fortalece así mismo la iniciativa de establecer los incentivos correctos para aumentar cobertura en educación: no sólo se impulsa el aumento en cobertura por parte del colegio, sino a su vez las familias tienen incentivos claros para mantener o matricular de nuevo niños y jóvenes, dentro del sistema educativo.

C. Programas sociales

El Plan para "Construir Equidad Social" presenta como principales retos los de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización de recursos y consolidar un sistema de protección social contra-cíclico para los grupos de la población más vulnerables a las crisis económicas. Si bien el primer reto está plasmado en los planes de educación y salud, no es claro cómo se mejorará la eficiencia de gasto social en otros programas del gobierno como por ejemplo los del Icfes o del SENA. El país aún tiene muchos programas con objetivos comunes que deberían

reorganizarse, como son los subsidios de alimentación prestados por el Ministerio de Educación, Icfes y la Red de Apoyo Social.

En términos de focalización, el Plan le carece de "dientes" e incentivos. Por un lado se propone el fortalecimiento del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben), sin contemplar exactamente el origen de los recursos. Por otro lado, el Sisben ha tenido un problema claro de politización. Es de conocimiento popular que los alcaldes utilizan el Sisben con fines proselitistas, a pesar de que debería ser un instrumento para ubicar correctamente a los más pobres del país. Es necesario desarrollar instrumentos que quiebren la politización del Sisben.

Finalmente, el sistema de protección social contra-cíclico se basa fundamentalmente en la continuidad de los programas comenzados en la administración pasada: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Estos son, en principio, planes que pueden contribuir a una política social efectiva y correcta, protegiendo a los más necesitados en épocas de crisis.

Sin embargo, estos planes aún están en proceso de evaluación. Se han detectado problemas serios de implementación en los programas de Empleo en Acción, lo cual hace imperioso reestructurar su marco operativo. Con respecto a los otros dos planes, aún los resultados son preliminares como para afirmar si cumplen con el objetivo propuesto de mitigar los efectos adversos de choques macroeconómicos negativos sobre las familias más pobres. Independientemente de los problemas operativos y evaluación preliminar, los planes contracíclicos son fundamentales y tienen todo el sentido económico para existir.

En conclusión, el balance del Plan de Desarrollo en lo referente a la iniciativa social tiene puntos positivos y negativos. En primer lugar, si bien la estrategia de empleo crea incentivos adecuados para disminuir el desempleo, por sí sola no generará el número de plazas que el país necesita. Segundo, la filosofía detrás de la reorganización de programas sociales del país es acertada pero el Plan no es claro en los instrumentos para llevar a cabo dicha meta. Finalmente, el plan de educación tiene objetivos claros e instrumentos adecuados, lo cual hace de la política de educación una de las mejores del actual gobierno.

III. Reforma pensional: una compra de tiempo

El alcance de la reforma pensional aprobada en diciembre del año pasado es infortunadamente limitado. Aún con la reforma e incluso si se aprueban en el Referendo las modificaciones finales al régimen de pensiones, el problema de caja del Seguro Social reaparecerá en 2007.

A. Lo nuevo de la reforma

La reforma pensional consagrada en la ley 797 comprende los siguientes aspectos:

Edad de jubilación: Se aumentó la edad de jubilación a partir de 2014. De esta forma, se mantuvo inmodificada durante los próximos trece años frente a la establecida en la Ley 100. Así, los hombres continuarán pensionándose a los 60 años y las mujeres a los 55 años. No obstante, desde 2014 los hombres se pensionarán a los 62 años y las mujeres a los 57 años. Adicionalmente, las semanas de cotización continuarán en 1.000 hasta 2005 cuando se incrementarán en 50, hasta

1.050 y desde 2006 aumentarán en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en 2015.

Monto de la cotización: La tasa de cotización sobre el ingreso continuará en 13,5% durante 2003. En 2004, se incrementará en un punto porcentual para quedar en 14,5%, y en 2005 y 2006 aumentará otro medio punto anual para alcanzar 15,5% al final del último año.

Base de cotización: Para los trabajadores dependientes que se encuentren en el régimen de transición, se mantuvo en 20 salarios mínimos legales la base máxima para cotizar a pensiones. Para quienes no estén en dicho régimen, el límite será de 25 salarios mínimos legales. El avance en este aspecto lo constituye la incorporación de los trabajadores independientes al Sistema General de Pensiones.

Monto de la pensión: A partir de 2004, el monto de la pensión estará entre 55% y 65% del ingreso base de liquidación. Antes de la reforma el porcentaje iba entre 55% y 85% en forma decreciente y en función del nivel de ingresos. La ley no modificó los pagos de las pensiones causadas ni las que estaban próximas a pagarse.

B. Efecto fiscal de la reforma

La reforma comienza a producir sus primeros efectos fiscales a partir de 2004, correspondientes a un ahorro de 0,25% del PIB. No obstante, en 2007 el impacto fiscal llega al 1% del PIB y posteriormente en 2010 alcanza el 2,2%. De esta manera, se reducirá el valor presente del pasivo pensional de 206,5% del PIB de la actualidad a 154,8% del PIB.

Una gran parte de la reducción en ese pasivo lo explica el impacto de la reforma sobre los flu-

jos de pagos del Instituto del Seguro Social. La nueva ley genera una disminución superior a los 35 puntos básicos del PIB en el valor presente neto del déficit operacional del ISS, que pasa de 64,1% del PIB bajo las condiciones anteriores a la reforma, a 28,7% del PIB (Cuadro 1).

Adicionalmente, según un estudio del Crece y Fedesarrollo, antes de la reforma el agotamiento de las reservas del ISS para pago de pensiones hubiera ocurrido en 2004 con un déficit de 0,95% del PIB, el cual crece permanentemente hasta alcanzar 2,25% del PIB en 2041. Después de este año el déficit decrece hasta 0,72% del PIB en 2050 (Gráfico 7).

Con la reforma, se mantiene la situación de agotamiento de las reservas del ISS, pero se llega a un punto máximo menor, que corresponde a 1,47% del PIB en 2016. Además, la reforma resulta en un déficit para 2050 de 0,39% del PIB (Gráfico 8). Con todo, cálculos de Planeación Nacional establecen en 2007 la fecha en la que reaparecerá el problema de agotamiento de reservas para el ISS, aún después de implantada la nueva ley.

La reforma tiene un impacto menos significativo sobre el valor presente neto del déficit operacional de las cajas públicas. Éste pasa de 55% del PIB antes de la ley, a 47,2% del PIB. La

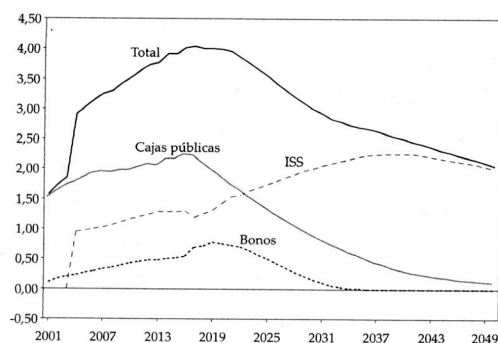
Cuadro 1
IMPACTO DE LA REFORMA PENSIONAL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ahorro (% del PIB)	0	0,3	0,5	0,7	1	1,3	1,6	2,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7

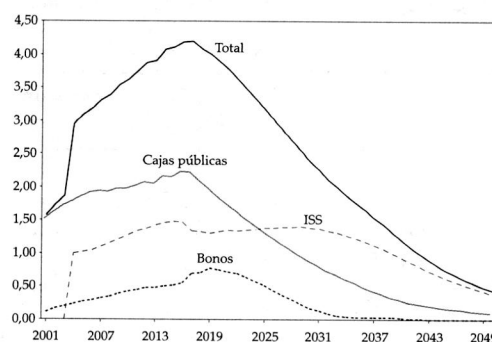
DÉFICIT OPERACIONAL NO FINANCIADO DEL SGP-ESCENARIO BÁSICO (% del PIB)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Gráfico 8

DÉFICIT OPERACIONAL NO FINANCIADO DEL SGP-REFORMA ACTUAL (% del PIB)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el insignificante efecto sobre el costo fiscal generado por estas entidades (Cuadro 2). Por otro lado, la reforma no tiene ningún impacto sobre el pasivo pensional del Fondo del Magisterio, las Fuerzas Armadas y de los bonos de la Nación.

Por lo tanto, el efecto grueso de la reforma recae sobre el Seguro Social porque su objetivo se encaminó a modificar las condiciones para el régimen de prima media. El déficit operacional del ISS disminuye y su valor máximo es inferior y desciende mucho más temprano comparado con la situación anterior a la reforma.

El efecto no es despreciable. El Ministerio de Protección Social estima que en los próximos 50 años el Estado se ahorrará US\$50.000 (\$142 billones aproximadamente) por concepto de la reforma pensional. Esto implica mayor sostenibilidad financiera. Sin embargo, la brecha fiscal no se ha cerrado por completo y será necesaria otra reforma pensional en el futuro. Como se observa en el Cuadro 3, el balance fiscal del sector de seguridad social presenta un superávit de

Cuadro 2
VALOR PRESENTE NETO DEL DÉFICIT OPERACIONAL DEL SGP

	Sin reforma	Con reforma
ISS	64,1	28,7
Cajas públicas	55	47,2
Fondo del Magisterio	26,7	26,7
Fuerzas Armadas	35,3	35,3
Bonos tipo A	17,4	17,2
Garantía de Pensión Mínima	8	0

Fuente: DNP.

Cuadro 3
AHORRO ESPERADO DE LA REFORMA CUENTA DE SEGURIDAD SOCIAL SPNF

	% del PIB
2003	0,2
2004	0,2
2005	-0,2
2006	-0,3
2007	-0,4
2008	-0,4
2009	-0,5
2010	-0,5

Fuente: DNP.

0,2% del PIB para los dos próximos años, pero para el 2005 se observa un déficit de -0,3% que aumenta paulatinamente hasta alcanzar -0,5% del PIB en 2010.

La decisión de no atender este faltante produce un problema de justicia intergeneracional. Equivale a que la generación presente le pase una cuenta de cobro a las generaciones futuras para pagar sus propios desafueros fiscales.

C. Efecto sobre el mercado laboral

El aumento en la tasa, el monto y la base de cotización le inyecta liquidez al sistema pensional, pero genera problemas en el mercado laboral a partir de 2004. Por un lado, se incrementan los costos de contratación no salariales de la mano de obra, lo cual puede reducir ligeramente la demanda de empleo. Además, este efecto puede tener una conexión perversa con el sistema pensional. Si el aumento de costos de la mano de obra induce una informalización adicional del empleo, se puede reducir aún más el número de cotizantes a pensiones y se amenaza de nuevo

su estabilidad financiera. Si no se amplía la base de cotizantes al régimen de prima media, de manera que se pueda reducir la cotización en el futuro, o si no se compensa su aumento con bajas en otros costos laborales como los aportes parafiscales, las generaciones futuras pagarán con desempleo los excesos fiscales de las generaciones actuales.

D. Lo que falta

El avance más significativo de la reforma pensional de 2003 lo constituye sin duda la incorporación de todos los ciudadanos colombianos al Régimen General de Pensiones. Sin embargo, aspectos importantes como la eliminación de los Regímenes Especiales y la prohibición de incluir temas pensionales en las convenciones co-

lectivas dependen de la aprobación del artículo 8 del Referendo.

En síntesis, la reforma avanzó en la dirección de recortar el problema fiscal del régimen de prima media en pensiones, pero al no modificar el déficit ya causado ni cambiar de forma más drástica las edades de jubilación, se mantuvo un desequilibrio fiscal que reaparecerá en 2005 y uno de caja del ISS que se verá de nuevo en 2007

Porello, todavía se debe actuar en algunos frentes. Se deben modificar por ejemplo, las normas que impiden ampliar la cobertura para incorporar a los informales urbanos. También sería muy valioso avanzar en el marchitamiento del régimen de prima media, que tiene además de dificultades financieras, problemas de riesgo moral.

Juan Luis Londoño:
In Memoriam

In Memoriam

En esta entrega de *Coyuntura Social* deseamos honrar la memoria de nuestro querido amigo Juan Luis Londoño. Él y Ulpiano Ayala se habían destacado por un enorme rigor en el análisis de "lo social" en Colombia, eran amigos de toda la vida de Fedesarrollo, y dejan un enorme vacío entre sus amigos.

Pocos economistas han tenido en su país la influencia que tuvo Juan Luis en Colombia. Con la Ley 100 "revolcó" el sistema de salud, y en 3 meses de gestión como Ministro de Protección Social sacó adelante la ley pensional y la ley laboral. Pocos han logrado tanto en tan poco tiempo. La ley 100 transformó radicalmente el sistema de salud, beneficiando a millones de personas de bajos ingresos, y así muchos países del mundo miran hoy a Colombia como el ejemplo a seguir en este campo. La ley pensional será un elemento clave para incentivar el ahorro nacional y reducir el déficit fiscal, máxime si se acompaña con las propuestas pensionales contenidas en el Referendo. Finalmente, la ley laboral contribuirá a la creación de empleo cuando la economía muestre mayor dinamismo.

También lideró Juan Luis la discusión económica en Colombia durante más de 20 años. Desde Fedesarrollo durante buena parte de su vida, como Sub-Director de Planeación Nacional al inicio de los noventa, en el BID y el Banco Mundial entre 1994 y 1998, y en años recientes como Gerente de la Revista Dinero y como Jefe de Debate en la campaña de Noemí Sanín. Pocos economistas tenían un currículum de similar nivel. El único colombiano con doctorado en economía en la Universidad de Harvard, y también el único economista colombiano que ha publicado en *American Economic Review* (una de las revistas de más prestigio en el mundo. Esta *Coyuntura Social* reproduce este artículo).

Juan Luis estuvo vinculado en una u otra forma a Fedesarrollo desde comienzos de los años ochenta cuando llegó a trabajar como asistente de investigación mientras terminaba la carrera y el postgrado de economía en la Universidad de los Andes. Desde el comienzo era la ráfaga de que habla Armando Montenegro. Entre las herramientas de trabajo utilizaba cientos de gráficos en papel mantequilla y, una vez llegan los minicomputadores, los modelos de equilibrio general que comenzaban a ganar vigencia. Eran cajas negras con cientos de ecuaciones, con conclusiones enormemente prácticas que sorprendían tanto como sus gráficos.

En su formación incidieron de manera notable tres figuras, dos de ellas vinculadas a la vida de Fedesarrollo. José Antonio Ocampo era el mejor economista del momento y el profesor de muchos de nosotros e incidió sobre Juan Luis, principalmente, cuando lo nombra secretario de la Misión Chenery. Chenery delegó en Ocampo y en Londoño buena parte del trabajo técnico de la *Misión de Empleo* y solo impuso como condición "privilegiar las exportaciones". También Miguel Urrutia, quien siempre creyó en el potencial de Londoño. Urrutia había trabajado con Albert Berry en temas relacionados con

la distribución del ingreso en Colombia y Juan Luis fue su mejor pupilo. Este sería el tema de su tesis doctoral en Harvard, un trabajo de obligatoria consulta en el campo. Jeffrey Sachs fue su director de tesis y mucho tendría que ver con la posición que adoptó Londoño en favor de eliminar las bandas cambiarias y devaluar ante el *shock* externo negativo de 1999.

Algunos de mis recuerdos personales sobre este gran amigo que se nos fue. En primer lugar, la energía desbordante de Juan Luis alcanzaba para hacer recomendaciones específicas a todos sus compañeros. Cada semana llamaba a Fedesarrollo a plantear nuevas ideas sobre lo que estaba mal en la entidad y cómo corregirlo. La *Encuesta Social* que adelanta Fedesarrollo desde hace tres años fue su idea pues "el país necesita conocer de cerca lo social y no tenemos instrumentos apropiados". A Mauricio Vargas lo llamaba frecuentemente a recomendarle el contenido de la próxima carátula de *Cambio*. En segundo lugar, se decía en los pasillos que las cifras que no existían, Juan Luis las inventaba. Por fortuna para el país y para el mismo Ministro, las cifras no eran muy lejanas a sus intuiciones cuando por fin se conocían. La gran intuición económica fue otra de sus grandes dotes.

Debo narrar, finalmente, la terrible (e inolvidable) experiencia al acompañar el carro fúnebre a su entierro en el norte de Bogotá. Miles de pañuelos blancos ondeaban en la carretera, y cientos en cada puente sobre la vía. Un afiche en el lugar del entierro decía "y ahora quien va a proteger a los desempleados?".

Juan José Echavarría S.

La desigualdad en los activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza*

Nancy Birdsall¹
Juan Luis Londoño

Abstract

The fight against poverty has been adopted by multilateral development banks as their principal objective, but results in the real world are rather disappointing. This paper describes the approach reflected in the work of World Bank economists and, based on new empirical work, assess its relevance for Latin America. Results show that an unequal distribution of assets, especially of human capital, affects overall growth, and it affects income growth of the poor disproportionately, presumably because an unequal distribution of assets increases the income of the poor, reducing poverty directly. Also, by reducing inequality, it increases aggregate growth and further reduces poverty indirectly.

Resumen

La lucha contra la pobreza ha sido adoptada por los bancos de desarrollo multilateral como su principal objetivo. Sin embargo, el mundo real contiene resultados decepcionantes. Este artículo describe el enfoque en el trabajo de los economistas del Banco Mundial y, con base en nuevo trabajo empírico, evalúa su relevancia para América Latina. Los resultados muestran que una distribución desigual de los activos, especialmente del capital humano, afecta el crecimiento del ingreso de los pobres de manera importante, debido presumiblemente a que una distribución desigual castiga más a los pobres. Una mejor distribución de los activos incrementa los ingresos de los pobres, reduciendo directamente la pobreza. Adicionalmente, una mejor distribución incrementa el crecimiento agregado e indirectamente de esta forma se reduce la pobreza.

Keywords: World Bank Policy, Poverty Reduction, Growth, Income Distribution and Inequality, Latin America.

Palabras clave: Políticas del Banco Mundial, Reducción de la pobreza, Crecimiento, Distribución del ingreso, América Latina.

* Fedesarrollo agradece al editor de American Economic Review el permiso para re-imprimir este artículo publicado en mayo 1997 (87(2): 32-37)

¹ Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Ave., N.W., Washington, DC., 20577. Los autores agradecen la ayuda de Julie Clugage, Suzanne Duryea y Miguel Székely. Así como también por los excelentes comentarios de Vittorio Corbo y Peter Montiel.

I. Introducción

La lucha contra la pobreza ha sido adoptada por los bancos de desarrollo multilateral como su principal objetivo. Casi tres décadas después de que Robert McNamara anunciara que el trabajo fundamental del Banco Mundial era mejorar las vidas de los pobres, su nuevo presidente, James Wolfensohn, ha reiterado que la reducción de la pobreza es el principal propósito del Banco Mundial. De manera similar, en 1994 el Banco Interamericano de Desarrollo puso al progreso social y a la equidad social como su objetivo central.

El énfasis en las instituciones internacionales contrasta con resultados decepcionantes en el mundo real. Aunque la expectativa de vida, la matrícula escolar y otros indicadores de bienestar social han mejorado de manera significativa a través del mundo en desarrollo, y aunque la proporción de los pobres ha declinado en las últimas décadas, el número absoluto de personas pobres en el mundo en realidad se ha incrementado. En la actualidad, cerca de 1,300 millones de personas en los países menos desarrollados aún subsisten con menos de US\$1 al día (Banco Mundial, 1980, 1990, 1996). El caso de Latinoamérica es dramático. Mientras que en la década de 1970 el número de pobres disminuyó, éste casi se duplicó en la década de 1980, aumentando de cerca de 80 millones a casi 150 millones; y en los últimos años, el número de pobres, ahora el 33% de la población total, ha aumentado a pesar de la recuperación económica (Birdsall y Londoño, 1997).

El contraste entre las metas de los bancos multilaterales y estos resultados decepcionantes sugiere la necesidad de una reevaluación crítica de su enfoque respecto a la reducción de la pobreza. En este artículo describimos el enfoque que se refleja en el trabajo de los economistas del Banco Mundial y, con base en nuevo trabajo empírico, evaluamos su relevancia para América Latina².

II. El enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza

Después de su primera década exitosa de los proyectos de reconstrucción de postguerra en Europa y Japón, el Banco Mundial se convirtió en lo que es hoy, un banco de "desarrollo" interesado esencialmente en el crecimiento económico en los países menos desarrollados. Durante la década de 1960 y a un ritmo creciente durante el período de la presidencia de McNamara (1967-1981), los préstamos del Banco Mundial crecieron, no solamente en las áreas de transporte y energía, sino en agricultura, industria y crédito para la financiación del desarrollo. Con la crisis de la deuda en la década de 1980, el banco hizo préstamos de "ajuste", es decir, transferencias para respaldar las importaciones que estaban ligadas a críticas reformas fiscales, de comercio y otras, para restaurar el equilibrio externo e internacional y devolver de ese modo a los países a un sendero de crecimiento sostenible. Hacia finales de la década de 1980, con la entrada de las economías de Europa del Este y de los países de la antigua Unión Soviética en la

² Ésta es una versión condensada de Birdsall y Londoño (1997), quienes proporcionan una descripción completa de los datos y de la bibliografía pertinente.

comunidad occidental, el Banco Mundial añadió economías de "transición" a su por entonces tradicional clientela de "economías en desarrollo", de nuevo con el objetivo fundamental de poner estas economías en el sendero del saludable crecimiento. En resumen, un énfasis en el desarrollo como un asunto fundamental del crecimiento económico ha persistido por más de tres décadas.

En la década de 1970, el Banco Mundial también se había convertido en un defensor de la reducción de la pobreza como un fin en sí mismo. En su primer discurso de la Reunión Anual del Banco Mundial en 1968, McNamara puso las vidas de las personas comunes en la agenda, insistiendo en que el crecimiento solo, si fracasaba para mejorar las vidas de millones de personas pobres en el mundo menos desarrollado, simplemente no era suficiente. El objetivo de la reducción de la pobreza, sin embargo, fue más visible en la retórica del banco que en sus préstamos. Los préstamos a lo largo de la década de 1970 continuaron estando motivados principalmente por los esfuerzos de llenar las brechas en la infraestructura y en la financiación externa que eran consideradas como las principales restricciones para el crecimiento.

De manera similar, a lo largo de las décadas de 1960 y 1970, la investigación del Banco Mundial relacionada con la pobreza estuvo orientada fundamentalmente por el crecimiento, enfocándose en los temas del mercado laboral y el desarrollo rural y, para finales de la década de 1970, en población, educación y salud en los países en desarrollo. El *World Development Report 1980*, sobre la pobreza y los recursos humanos, enfatizó el rol crítico de los recursos humanos en el crecimiento, marcando una consolidación del

punto de vista de que el proceso de crecimiento en sí mismo, particularmente si se basaba en la acumulación de capital humano, reduciría la pobreza.

La distribución del ingreso y la desigualdad social, como causa más bien que como consecuencia del crecimiento económico, simplemente no estuvieron en el menú de los temas de investigación (la obra bien conocida de Hollis Chenery y sus colegas, *Redistribution with Growth*, 1974, percibió cambios en la desigualdad como consecuencia del crecimiento, en la tradición de Simon Kuznets). En este sentido, el enfoque analítico del banco era firmemente neoclásico y bien diferenciado de la tradición marxista. Los temas de distribución eran vistos como problemáticos, no sólo política y económicamente, puesto que la redistribución a través de las transferencias populistas podría ser una causa de la desestabilización fiscal y del reducido crecimiento.

En la década de 1980 la atención del trabajo operativo del Banco Mundial se desplazó a los temas de ajuste. Sin embargo, la investigación de la corriente principal sobre el crecimiento y la pobreza continuó a un ritmo rápido. El banco desarrolló un programa de encuestas de hogares orientadas por políticas, publicó estudios controvertidos que recomendaban la reasignación del gasto social público a la educación primaria y a los cuidados de la salud primarios como medios efectivos en cuanto a costos (*cost-effective*) para llegar a los pobres sin aumentar la carga fiscal, y preocupados por los costos sociales del ajuste, enfocándose de manera creciente en el diseño de redes de seguridad social adecuadas.

A comienzos de la década de 1990 el Banco Mundial puso de nuevo la reducción de la po-

breza en el centro de atención. En su *World Development Report 1990* sobre la pobreza, el Banco Mundial recomendó una "nueva" estrategia que combinaba la reducción de la pobreza con el alivio de la pobreza en el corto plazo. La estrategia tenía tres pilares: aceleración del crecimiento económico, provisión de los servicios sociales básicos focalizados en los pobres y creación de redes de seguridad social (véase también Lyn Squire, 1993).

A. El caso de América Latina

A finales de la década de 1980, países de Latinoamérica y el Caribe, y un número creciente de países en la década de 1990, se adhirieron a la estrategia de crecimiento y reducción de la pobreza. Para restaurar el crecimiento los países han recortado los déficit fiscales de manera significativa, liberalizando los regímenes comerciales y el sector financiero, y a través de la privatización y otras reformas, cambiaron el rol del Estado (Banco Interamericano de Desarrollo, 1996). Al mismo tiempo, el gasto público per cápita en los servicios sociales y los programas de seguridad social, los cuales colapsaron en la década de 1980, había aumentado 22%, equivalente a un punto porcentual adicional del PIB. Mientras tanto, la proporción de los préstamos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para los programas sociales se había incrementado de cerca de 5% a comienzos de la década de 1980 a más de 25% a mediados de la década de 1990.

Con las reformas económicas, la región alcanzó algún crecimiento positivo a comienzos de la década de 1990, de modo que el ingreso per cápita recuperó sus niveles de 1980. Pero los índices de crecimiento promedio han sido anémi-

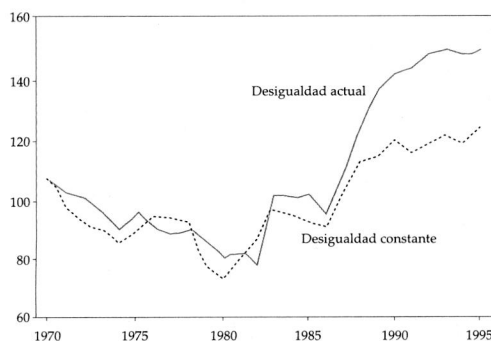
cos, y alguna parte del crecimiento alcanzado refleja efectos "catch-up" después de un período sin crecimiento. Además, los resultados generales de las amplias reformas a la economía y del crecimiento del gasto social han sido menos que satisfactorios para la reducción de la pobreza. Con las posibles excepciones de Chile y Colombia, los países de la región han logrado poco o nada en la reducción de la pobreza.

Además, existe evidencia de que el progreso mínimo frente a la pobreza ha sido afectado por un empeoramiento en la distribución del ingreso. Contrario a lo que muchos analistas creen, la distribución del ingreso puede cambiar de manera significativa, incluso, en períodos cortos. Entre 1973 y 1982, el coeficiente Gini para la región de América Latina cayó de 0,56 a 0,52 y el índice de la participación en el ingreso del 20% de los más ricos respecto al 40% más pobre de la población cayó de más de 12 a menos de 10. Luego el coeficiente Gini creció a 0,56 durante la década de 1980 y el mismo índice retornó a cerca de 12 en 1992; el número de pobres aumentó en 60 millones. Si las economías de América Latina hubieran mantenido la misma distribución del ingreso a lo largo de la década de 1980 como en la de 1970, el incremento en la pobreza hubiera sido casi la mitad de 1983 a 1995 (véase el Gráfico 1); al menos la mitad del aumento en la pobreza en la década de 1980 representa el deterioro en la distribución del ingreso.

En el caso de América Latina surgen dos aspectos. En primer lugar, el bajo crecimiento en la década de 1990, incluso cuando se combina con aumento de gasto público en programas sociales (incluidos los compensatorios), simplemente no ha sido suficiente para influir de manera real en el problema de la pobreza. En segundo

Gráfico 1

EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA POBREZA, AMÉRICA LATINA, 1970-1995



Nota: el gráfico muestra el número de pobres, en millones.
Fuente: Birdsall y Londoño, (1997).

lugar, la distribución del ingreso ha empeorado durante la última década y ha exacerbado los efectos negativos del crecimiento limitado sobre la reducción de la pobreza.

Al menos para América Latina, por lo tanto, surgen preguntas críticas acerca del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza: ¿Es el enfoque de tres pilares con su dependencia del crecimiento económico agregado y de la focalización de los servicios sociales básicos de los pobres, suficiente para lograr la reducción de la pobreza? ¿O la desigualdad en sí misma importa para la reducción de la pobreza, directamente y a través de su efecto sobre el crecimiento? Ahora podemos abordar el trabajo empírico para explorar estas preguntas.

III. Pruebas empíricas de la relevancia de la desigualdad

Los economistas recientemente han puesto a la desigualdad del ingreso de manera firme en la

agenda como una posible restricción sobre el crecimiento. Roland Benabou (1997) se refiere al menos a 13 análisis empíricos a través de diversos países en la década de 1990, los cuales reportan un efecto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento. Los autores han especulado que la desigualdad disminuye el ritmo del crecimiento porque genera inestabilidad política y macroeconómica, conduce a mayores déficit fiscales, lo cual refleja los intereses del votante medio, y dados los débiles mercados de capital y las restricciones de liquidez resultantes para los pobres, reduce el ahorro y la inversión, especialmente en capital humano. El estudio de Birdsall *et al.* (1995) contrasta el círculo virtuoso que proviene de una alta acumulación de capital humano y la expansión exportadora que demanda fuerza laboral en Asia del Este con el círculo vicioso de sustitución de importaciones y educación limitada en América Latina.

Nuestra preocupación se centra en la desigualdad como una restricción tanto para el crecimiento como para la reducción de la pobreza, directa e indirectamente a través de sus efectos negativos sobre el crecimiento. Utilizando los datos de "alta calidad" de Klaus Deininger y Lyn Squire (1996), seleccionamos aquellos países con curvas de Lorenz disponibles para dos períodos separados por al menos cinco años, con estimativos de ingresos per cápita en precios internacionales de poder de compra, y con información sobre la inversión de capital físico, la educación de la fuerza laboral, la distribución de la tierra y los indicadores comerciales. La muestra resultante consta de 43 países.

Nuestros hallazgos se resumen en el Cuadro 1. La mayor desigualdad inicial del ingreso está asociada de manera negativa con el crecimiento

Cuadro 1
EXPLICACIÓN DEL CRECIMIENTO

Variable independiente	(1)	(2)	(3)
Explicación del crecimiento agregado			
Constante	0.01	0.04 **	0.03
Crecimiento agregado			
Acumulación de capital	0.53 **	0.57 **	0.54 **
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso	-0.88	-0.41	-0.42
Nivel de educación	0.17	0.28 *	0.30 *
Desigualdad en el ingreso	-0.05 *	-0.03	-0.002
Desigualdad en la tierra		-0.02 *	-0.01
Desigualdad en la educación		-0.09 *	-0.09 *
Recursos naturales			-0.01
Cambios en:			
Desigualdad en el ingreso			
Apertura comercial			0.02
Comercio de manufacturas			
Comercio principal			
<i>Dummy</i> LAC			0.004
R ²	0.61	0.70	0.76
	(4)	(5)	(6)
Explicación del crecimiento del ingreso de los más pobres			
Constante	0.00	0.05***	0.04***
Crecimiento agregado	1.31 **		
Acumulación de capital		0.72 **	0.77 **
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso			
Nivel de educación		0.41***	0.51***
Desigualdad en el ingreso		0.05	0.02
Desigualdad en la tierra		-0.07 *	-0.02
Desigualdad en la educación		-0.20 *	-0.18 *
Recursos naturales			
Cambios en:			
Desigualdad en el ingreso			-0.27 **
Apertura comercial			
Comercio de manufacturas			0.05***
Comercio principal			-0.01
<i>Dummy</i> LAC			-0.01
R ²	0.51	0.42	0.63

* Estadísticamente significativo en el nivel de 5%.

** Estadísticamente significativo en el nivel de 1%.

*** Estadísticamente significativo en el nivel de 10%.

Fuente: cálculos realizados por los autores.

a largo plazo, y como se observa en todos los casos, las diferencias en el índice de acumulación de capital representan una parte importante de las diferencias en los índices de crecimiento de los diferentes países (columna 1). Una vez que incorporamos variables que miden la desigualdad inicial en los activos (es decir, la distribución inicial de la tierra y la distribución inicial del capital humano), la desigualdad del ingreso en sí misma no es significativa estadísticamente (columna 2). El efecto de la desigualdad del ingreso sobre el crecimiento refleja evidentemente diferencias en un elemento fundamental de la estructura económica, es decir, el acceso de los diferentes grupos a los activos productivos. El efecto de la desigualdad en la educación persiste cuando se incluyen otros determinantes del crecimiento, y como lo muestra la variable *dummy* para países de la región de América Latina y el Caribe, cualquier efecto de la desigualdad del ingreso específico en la región desaparece una vez que la desigualdad de activos se tiene en cuenta (columna 3).

En las columnas 4-6, evaluamos si la distribución inicial del ingreso y los activos afecta el crecimiento del ingreso de los pobres. La elasticidad del crecimiento del ingreso de los pobres respecto al crecimiento general está muy por encima de 1 (columna 4). Este resultado confirma la lógica de la fuerte dependencia del Banco Mundial en el crecimiento como clave para la reducción de la pobreza. El crecimiento del ingreso de los pobres también depende en gran medida de la acumulación de capital general (columna 5).

Sin embargo, la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y el capital humano tienen un claro efecto negativo sobre el crecimiento económico, y los efectos son casi el doble de gran-

des para los pobres que para la población en su conjunto (columna 5 comparada con la columna 2). Además, cuando introducimos una variable que mide los cambios para los peores en la distribución del ingreso, se hace notable que el crecimiento en los ingresos de los pobres es afectado de manera negativa por el deterioro en la distribución general del ingreso. Consistente con el éxito de Asia del Este, el crecimiento en las exportaciones manufactureras tiene un efecto positivo para los pobres (columna 6).

Lo que surge de nuestros resultados es simple: una distribución desigual de los activos, especialmente del capital humano, afecta el crecimiento general, y éste afecta el crecimiento del ingreso de los pobres de manera desproporcionada, debido presumiblemente a que una distribución desigual castiga a los pobres. Una mejor distribución de los activos incrementa los ingresos de los pobres, reduciendo directamente la pobreza. Además, al reducir el efecto negativo sobre el crecimiento de la desigualdad del ingreso, incrementa el crecimiento agregado y reduce además de manera indirecta la pobreza.

A. Latinoamérica de nuevo

Estos hallazgos son relevantes para entender por qué América Latina ha crecido lentamente y continúa registrando altos niveles de pobreza. El crecimiento del ingreso per cápita en América Latina entre las décadas de 1970 y 1980 fue sólo la mitad del índice del crecimiento promedio de la economía mundial y de los países de la OCDE, y sólo 20% del crecimiento registrado en Asia del Este. Descomponiendo los estimativos de las columnas 2 y 5 del Cuadro 1, estimamos que 0,5 puntos porcentuales de la diferencia en el crecimiento anual general y 1,4 puntos por-

centuales de la diferencia en el crecimiento del ingreso anual de los pobres entre América Latina y Asia del Este se explican por las anteriores desigualdades más grandes de los activos iniciales. Con la distribución de los activos de Asia del Este en 1960, América Latina habría tenido la mitad de las personas viviendo en la pobreza actualmente, simplemente teniendo en cuenta la columna 5. Las diferencias serían más grandes si hubiéramos tenido en cuenta los efectos de una mayor igualdad de los activos sobre el crecimiento y los efectos del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. Éstas serían aún más grandes si, en efecto, la acumulación de capital físico y humano fuera una función de la desigualdad inicial (como podría ser probado en un modelo estructural).

En América Latina la estrategia de los tres pilares del crecimiento, los servicios sociales básicos y la atención relacionada con las redes de seguridad no ha sido suficiente para afectar de manera real los altos niveles de pobreza. La desigualdad en el ingreso parece haber empeorado en el transcurso del tiempo (reflejando probablemente las altas desigualdades iniciales en los activos) y el empeoramiento en las desigualdades en el capital humano y la alta desigualdad de los activos se han traducido en un crecimiento bajo y en una reducción limitada de la pobreza.

IV. Lecciones para los bancos de desarrollo multilaterales

En primer lugar, el énfasis del Banco Mundial en el crecimiento y la acumulación de capital hu-

mano como claves para la reducción de la pobreza tiene sentido; los análisis econométricos, los cuales utilizan datos de alta calidad sobre los cambios a través del tiempo en el crecimiento del ingreso para los diferentes quintiles de ingreso, confirman que los quintiles más pobres se benefician enormemente del crecimiento y de altos niveles promedio de la educación y la acumulación de capital físico. El énfasis en la acumulación del capital humano a través de la educación básica y la salud para mejorar la productividad de los pobres se presentó relativamente tarde en los trabajos económicos del Banco Mundial, e incluso más tarde en sus préstamos. Sin embargo, actualmente tal énfasis es prominente, y se ha presentado por lo menos una década.

En segundo lugar, y menos positivo, el Banco Mundial y otros economistas del desarrollo han descuidado lo que hemos demostrado que es un segundo determinante clave de la reducción de la pobreza y el crecimiento agregado: la distribución de los activos, tanto del capital físico como del capital humano. Mientras que la atención actual al crecimiento y la acumulación de capital humano es claramente apropiada, la falta de atención durante mucho tiempo del Banco Mundial respecto a la desigualdad en la distribución de los activos, especialmente en la educación, ha sido costosa³. Una preocupación previa por las causas y las consecuencias de la desigualdad del ingreso hubiera fijado más la atención sobre las restricciones fundamentales en la reducción de la pobreza: la falta de acceso de los pobres a los activos necesarios para aumentar la productividad y el ingreso.

³ En el caso de América Latina, por ejemplo, un aspecto crítico no es solamente más educación en promedio, sino asegurarse de que más cantidad de los pobres actuales completen la escuela secundaria, lo cual requerirá el mejoramiento de la calidad de las escuelas primarias a las que asisten (Londoño, 1996).

Sólo recientemente los bancos han comenzado a abordar de manera más explícita factores tales como los derechos de propiedad, la reforma agraria, el acceso de los pobres a los sistemas legales de crédito y la competencia justa. Estos factores son fundamentales para crear oportunidades en sociedades anteriormente desiguales y para eliminar los privilegios ocultos en los mercados de activos históricamente disfrutados por los ricos. El creciente apoyo por parte de los bancos a los programas de microempresas

reconoce la relevancia del acceso a los activos y las oportunidades para el crecimiento del ingreso de los pobres. De manera similar, el nuevo énfasis en los bancos sobre la descentralización y la participación de los pobres con "voz y voto" puede ser efectivo en la reducción de la pobreza, puesto que en las sociedades democráticas el acceso político y la libertad económica pueden ayudar a asegurar el acceso igual a los activos, lo cual aumentará los ingresos.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), *Economic and social progress in Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Banco Mundial (1980), *World development report 1980*. Washington, DC: World Bank.
- ____ (1990), *World development report*. New York: Oxford University Press, 1990.
- ____ (1996), *Poverty reduction and the World Bank: Progress and challenges in the 1990s*. Washington, DC: World Bank.
- Benabou, Roland (1997), "Inequality and Growth", en Ben Bernanke y Julio Rotemberg, eds., *NBER macroeconomics annual*. Cambridge, MA: MIT Press, pp. 11-74.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997), "Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America". Office of the Chief Economist working paper, Inter-American Development Bank.
- Birdsall, Nancy; Ross, David y Sabot, Richard (1995), "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia". *World Bank Economic Review*, September 9 (3), pp. 477-508.
- Chenery, Hollis, Ahluwalia, Montek S.; Bell, C. L. G.; Duloy, John H. y Jolly, Richard (1974), *Redistribution with growth*. New York: Oxford University Press.
- Deininger, Klaus y Squire, Lyn (1996), "A New Data Set Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review*, September, 10(3), pp. 565-591.
- Londoño, Juan Luis (1996), "Poverty, Inequality and Human Capital Development in Latin America 1950-2025". World Bank Latin American and Caribbean Studies, June 1996.
- Squire, Lyn (1993), "Fighting Poverty". *American Economic Review*, May (*Papers and Proceedings*), 83(2), pp. 377-382.

Informes de Actualidad

Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo

Felipe Barrera O.¹
Mauricio Cárdenas S.²

Abstract

This document describes and analyzes the labor reform contained in the Law 789 of 2002. We calculate the impact on employment from reductions in labor costs due to this reform. We estimate that the reform can produce between 59,250 and 142,500 new jobs over the next four years. However, in order to decrease the unemployment rate to 12%, it is necessary to complement the reform with other initiatives such as student retention included in the "Plan de Desarrollo". Besides job creation, the reform potentially further formalizes the labor market and may increase the income elasticity of labor demand.

Resumen

Este documento describe y analiza la reforma laboral contenida en la ley 789 de 2002. A partir de cuantificaciones de reducción en costos laborales inducidas por la reforma, calculamos el potencial impacto sobre empleo. Estimamos que la reforma podría generar un aumento en el rango de 49,250 a 142,500 nuevos empleos durante los próximos cuatro años. Sin embargo, para disminuir la tasa de desempleo a 12% es necesario complementar la reforma con otras iniciativas como, por ejemplo, la retención escolar planteada en el Plan de Desarrollo. Además de la creación de nuevos empleos, la reforma podría inducir formalización del mercado laboral y aumentos de la elasticidad ingreso de la demanda por trabajo.

Keywords: Labor reforms, Labor costs, Employment, Labor demand income elasticity.

Palabras clave: Reforma laboral, Costos laborales, Nuevos empleos, Elasticidad, Ingresos de la demanda de trabajo.

¹ Subdirector Social de Fedesarrollo.

² Presidente de la Titularizadora Colombiana S.A.

I. Introducción

Después de varios años de dilación, el pasado mes de diciembre el Congreso de la República promulgó la ley 789 de 2002 por medio de la cual "se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo". Aunque muchas de las iniciativas orientadas a darle flexibilidad al mercado laboral fueron discutidas en el país desde mediados de los años noventa, no cabe duda que su materialización y concreción es, en muy buena parte, atribuible a la extraordinaria labor que desarrolló Juan Luis Londoño en su condición de Ministro de Protección Social. Por ello, es un privilegio publicar en este número de Coyuntura Social dedicado a su memoria, un análisis de la reforma laboral que dejó como legado.

La ley está estructurada alrededor de siete capítulos, que contienen disposiciones sobre los siguientes temas:

- ❑ Definición del Sistema de Protección Social
- ❑ Régimen de subsidio al empleo
- ❑ Régimen de protección al desempleado
- ❑ Régimen especial de aportes para la promoción del empleo
- ❑ Régimen de organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar
- ❑ Actualización de la relación laboral y la relación de aprendizaje
- ❑ Protección de aportes y otras disposiciones

En la definición del sistema de protección social se crea el Fondo de Protección Social como una cuenta especial de la Nación, bajo las normas de contratación del derecho privado. Aunque la ley no es explícita, potencialmente

este Fondo se utilizará para agrupar una serie de programas sociales bajo un mismo arreglo institucional. Con esto se logrará una mayor coherencia y complementariedad de la política social, así como un mayor control sobre la efectividad de los programas. Este es un tema que si bien rebasa el alcance de este trabajo, amerita un detallado análisis una vez se conozcan las medidas que reglamenten el diseño del Fondo apenas esbozado en la ley.

En cuanto al régimen de subsidio al empleo, la ley crea los subsidios contracíclicos (se activan en épocas de recesión) a las pequeñas y medianas empresas que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados (especialmente en zonas rurales). Adicionalmente, se introduce un programa de microcrédito con un componente no reembolsable (equivalente a las cotizaciones parafiscales a salud, pensiones y riesgos profesionales por cuatro meses) con cargo a recursos de las Cajas de Compensación Familiar. Se mantiene la figura del subsidio familiar en dinero también pagado por las Cajas (15% mayor para trabajadores del sector agropecuario).

Con relación al régimen de protección al desempleado, la ley introduce la figura de subsidio temporal al desempleo (cuya reglamentación y financiación deberá ser definida por el gobierno nacional, presumiblemente también con carácter contracíclico). Por su parte, con cargo a recursos propios, los programas de educación, capacitación, recreación y turismo social de las Cajas de Compensación deberán cubrir por un año -en las mismas condiciones- a los desempleados con vinculación anterior a estas entidades. Además, los desempleados con vinculación anterior a las Cajas recibirán un subsidio equivalente a un salario y medio mínimo

legal mensual (dividido en seis cuotas mensuales) así como capacitación para el proceso de inserción laboral³. En el caso de jefes cabeza de hogar sin vinculación anterior a las Cajas, la ley establece un subsidio equivalente pero con escasa financiación, lo cual implicará grandes dificultades en la selección de beneficiarios. Por último, la ley obliga al Servicio Nacional de Aprendizaje a destinar el 25% de sus recursos en la capacitación de la población desempleada.

El cuarto capítulo es el relacionado con el régimen especial de aportes para la promoción del empleo, cuyo análisis es el eje central de este trabajo. En esencia, mientras la tasa de desempleo nacional exceda el 12%, la ley excluye del pago de los aportes a las Cajas de Compensación Familiar, al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a los empleadores que vinculen trabajadores adicionales a los que tenían en promedio en el año 2002 siempre que estos no devenguen más de tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Las personas elegibles para este beneficio deben reunir al menos una de las siguientes condiciones: tener entre 16 y 25 años, ser mayor de 50, ser jefe cabeza de hogar⁴, estar privadas de la libertad o estar empujado sin solución de continuidad después de haber recobrado la libertad, tener un 25% de dis-

minución en su capacidad laboral y, por último, ser reinsertadas. El valor de los aportes de la empresa no puede ser menor al de los doce meses anteriores ajustado por el IPC y no podrá exceder el diez por ciento (10%) de los aportes ordinarios. De otra parte, también quedan excluidos de los aportes los estudiantes entre 16 y 25 años con jornada de estudio diaria no inferior a cuatro horas.

El capítulo quinto introduce las reformas a la organización y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar. Se redefinen las funciones de las Cajas y se amplía su espectro de acción, incluyendo actividades propias del sistema financiero, sin limitar ninguna de las actividades que hoy realizan. Se crean nuevas figuras de afiliación, como en el caso de trabajadores independientes o desempleados previamente vinculados, una vez vencido su período de protección. De otra parte, se simplifica la vigilancia de las Cajas, al tiempo que se tipifican las actividades y conductas de los administradores que pueden dar origen a sanciones personales. Adicionalmente, se precisan las funciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

El capítulo sexto retoma algunas disposiciones con efectos directos sobre la demanda de trabajo. En primer lugar se reforma el Código

³ Para financiar estas actividades la ley obliga a las Cajas a crear individualmente un fondo para el fomento del empleo y la protección del desempleo con recursos provenientes del 1% (hasta 3% para ciertas Cajas) de los recaudos para los subsidios familiares (con cargo al componente de vivienda), así como el porcentaje no ejecutado de las cuotas de sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar y el ahorro en los gastos de administración de cada Caja (que deben bajar de 10% de los ingresos provenientes de los aportes parafiscales en 2002 a 8% en 2004).

⁴ Se considera jefe cabeza de hogar desempleado la persona que demuestre haber sido afiliada anteriormente (como cotizante y no como beneficiaria) a una EPS o una Caja de Compensación, con personas a cargo y que en momento de recibir el subsidio no sea afiliada como empleada ni a una EPS, ni a una Caja de Compensación, ni como cotizante ni como beneficiario.

Sustantivo del Trabajo al definir trabajo ordinario (sin beneficio de recargos) como el realizado entre las 6 a.m. y las 10 p.m. En el régimen anterior, las horas de trabajo comprendidas entre las 6 p.m. y las 10 p.m. gozaban del beneficio por trabajo nocturno. De otra parte, el trabajo en domingo y festivos se remunerará con un recargo del 75% sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas (en contraste con 100% en el régimen anterior). Con relación a la terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa se pagará una indemnización en los siguientes términos:

- Para trabajadores que devenguen un salario inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales:

Treinta (30) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los treinta (30) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción;

- Para trabajadores que devenguen un salario igual o superior a diez (10), salarios mínimos legales mensuales.

Veinte (20) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo, se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los veinte (20) días básicos del numeral 1 anterior, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Este capítulo contiene otras disposiciones que reforman el sistema de capacitación laboral. El contrato de aprendizaje no podrá durar más de dos años. Durante la fase lectiva el aprendiz recibirá un sostenimiento mensual de 50% del salario mínimo, que se elevará a 75% durante la fase práctica (100% cuando la tasa de desempleo nacional sea menor a 10%)⁵. Esta obligación se puede sustituir con el pago al SENA de una cuota mensual resultante de multiplicar el 5% del número total de trabajadores, excluyendo los trabajadores independientes o transitorios, por un salario mínimo legal vigente. Por último, se crea en el SENA el Fondo Emprender, con el objeto de financiar iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices.

Finalmente, la ley incluye un último capítulo que contiene disposiciones varias, entre las que se encuentran la posibilidad de repartir hasta el 10% de las utilidades a través de acciones a los trabajadores que no devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales. Las utilidades derivadas de estas acciones no serán sujetas a impuesto dentro de los 5 años en que sean transferidas al trabajador. Además se crea la Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de generación de empleo, y se da libertad a los em-

⁵ Se tendrá un aprendiz por cada 20 trabajadores y uno adicional por fracción de 10. Las Empresas que tengan entre quince (15) y veinte (20) trabajadores, tendrán un aprendiz.

pleados públicos de colocar los recursos de las cesantías en cualquiera de los fondos existentes.

Como se ve, la reforma es amplia y compleja. Este trabajo se concentra en aquellos aspectos específicos que tienen incidencia sobre los costos laborales, es decir sobre el costo de contratación de mano de obra para los empleadores. Una vez identificados los cambios en los costos laborales que se desprenden de la reforma se puede cuantificar su impacto sobre la demanda de trabajo, dadas las estimaciones de la elasticidad precio de la demanda de trabajo. El documento se divide en cinco partes. En la segunda se analizan los costos laborales (diferentes al salario) antes y después de la reforma. En la tercera sección se discute la evolución de los costos de despido. La cuarta sección establece el impacto esperado de la reforma sobre empleo. La quinta sección presenta algunas conclusiones generales.

II. Los costos laborales antes y después de la reforma

El Cuadro 1 resume los costos laborales no salariales existentes en Colombia antes de la reforma. Para trabajadores con beneficios completos, las cesantías equivalen a una doceava parte del salario más sus respectivos intereses, lo que representa 9,3% del salario. La cobertura de la seguridad social impone una serie de contribuciones sobre el empleador que representan la mayor parte de los costos laborales no salariales. El aporte para pensiones es de 13,5% del salario, de los cuales el trabajador asume 3.4 puntos⁶. En el

Cuadro 1
COSTOS LABORALES NO SALARIALES
COMO % DEL SALARIO

Ley 50 de 1990	Con beneficios completos	Salario integral
Cesantías		
Tasa nominal	9,3	-
Otros beneficios		
Vacaciones (15 días al año)	4,2	4,2
Primas (2 pagos de 15 días al año)	8,9	-
Contribuciones a la Seguridad Social		
Pensiones	13,5	14,5
(Pagado por el trabajador)	(3,4)	(4,4)
Salud	12,0	12,0
(Pagado por el trabajador)	(4,0)	(4,0)
Contribuciones parafiscales	9,0	9,0
Total	56,9	39,7
Total pagado por la firma	49,5	31,3
Total pagado por el trabajador	7,4	8,4

Fuente: cálculos de los autores.

caso de salud el aporte es de 12%, de los cuales el trabajador asume 4 puntos. Por su parte, las contribuciones parafiscales suman 9% del salario y tienen como destino las Cajas de Compensación (4%), el SENA (3%) y el ICBF (2%). Las primas legales (dos pagos semestrales equivalentes a medio salario cada uno) y las vacaciones (15 días hábiles) representan 8.9% y 4.2% del salario, respectivamente. La totalidad de los costos laborales no salariales representa un cargo adicional de 49.5% sobre el salario del trabajador. En el caso de los trabajadores contratados bajo la modalidad de salarios integral (solo aplicable a quienes devenguen más de 10 salarios mínimos mensuales) el empleador no está obliga-

⁶ Los trabajadores que devengan más de cuatro salarios mínimos aportan un punto adicional a pensiones (14,5% del salario).

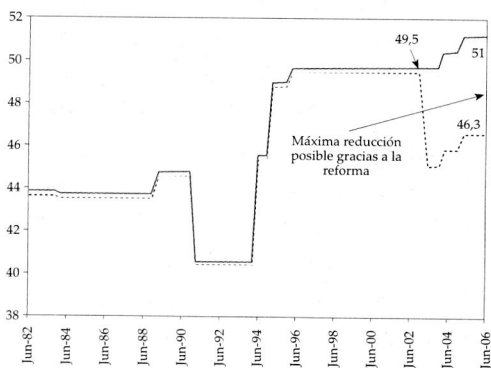
do al pago de cesantías y primas con lo que los costos laborales no salariales se reducen a 31.3% del salario.

El Gráfico 1 presenta la evolución de estos costos desde 1982. Como se aprecia, los costos laborales no salariales tuvieron un incremento de más de 10 puntos debido al incremento de las cotizaciones para pensiones y salud que se introdujo en la ley 100 de 1993. Es decir, si bien se redujeron los costos laborales con la eliminación de la doble retroactividad en el pago de las cesantías (ley 50 de 1990), el efecto de la reforma a la seguridad social más que contrarrestó esta tendencia. De otra parte, la reciente reforma pensional (ley 797 de 2003) elevó nuevamente las cotizaciones en dos puntos adicionales (un punto por año en el período 2004-2005), de los cuales

el 75 por ciento debe ser pagado por el empleador. Esto implica que, en ausencia de reforma laboral, los costos no salariales habrían aumentado de 49,5% en 2002 a 51% en 2005 (1,5 puntos porcentuales), en total contravía con la necesidad de estimular la demanda de trabajo.

Como vimos, la reforma laboral introdujo tres modificaciones orientadas a disminuir los costos laborales e incentivar la generación de puestos de trabajo. En primer lugar, se exceptuó del pago de 9% de contribuciones parafiscales (Cajas, ICBF y SENA) a ciertos nuevos trabajadores, con un tope de 10% sobre los aportes ordinarios de la empresa. Esto quiere decir que el ahorro para una empresa que utilice plenamente la exención es de 0,9%. En segundo lugar, se amplió la jornada ordinaria en cuatro horas adicionales sobre las que el empleador se ahorra el sobrecargo de trabajo nocturno equivalente a 35%. Finalmente, la ley redujo el recargo por el trabajo en dominicales y festivos de 100% a 75%⁷.

Gráfico 1
COSTOS LABORALES NO SALARIALES
(Como % del salario)



Fuente: cálculos de los autores.

El efecto de la ampliación de la jornada diurna sobre los costos salariales depende de la proporción de trabajadores que laboran en la jornada de 6 p.m. a 10 p.m. Si las horas laboradas estuvieran uniformemente distribuidas (cosa que en realidad no curre) a lo largo de las 24 horas que conforman un día, un 16,7% de las horas laboradas se realizarían entre las 6 p.m. y las 10 p.m. En la realidad solo un 10% de los trabajadores recibe horas extras, lo cual indica que hoy por hoy son pocas las horas laboradas por fuera

⁷ El proyecto presentado por el gobierno era mucho más ambicioso en algunos de estos parámetros. Por ejemplo, la excepción sobre parafiscales tenía un techo del 25%, mientras que la reducción del recargo dominical era del 100%. Sin embargo, se ampliaba el período de vacaciones de 15 a 20 días hábiles. Este solo hecho habría incrementado los costos laborales en más de 2% del salario.

de la jornada diurna. Para fines de este trabajo se puede suponer que 10% de las horas hombre laboradas corresponden al horario entre 6 p.m. y 10 p.m. Con ello, el ahorro máximo para la empresa sería de 10% sobre el recargo de 35%, es decir una reducción en los costos salariales de 3,5%. Este es en todo caso un supuesto extremo, que sobreestima el ahorro resultante de la reforma. Igualmente, es probable que la reforma afecte asimétricamente los sectores productivos: algunas actividades como el comercio se pueden desarrollar con mayores beneficios entre las 6 y las 10 de la noche, en contraste con lo que puede ocurrir en otros sectores como la construcción.

El tercer elemento de la reforma es la reducción de los costos salariales debido al cambio en el recargo por dominicales y festivos. Como proporción del salario, este sobrecosto se redujo de 200% sobre el salario básico a 175%, esto es un ahorro de 12,5% sobre los costos actuales. Por ejemplo, un trabajador de devengue salario mínimo (\$332,000) recibe hoy en día \$2,421 por hora de trabajo dominical diurna. Bajo el esquema anterior de recargo recibía \$2,767 por este mismo concepto⁸. El efecto de esta medida depende de la proporción de trabajadores que laboran en domingo. En el caso extremo, si la distribución de trabajo en la semana fuera uniforme, la eliminación del recargo aplicaría sobre una séptima parte de los trabajadores de la firma, caso en el cual el ahorro sería de un séptimo de 12,5%, es decir un ahorro de 1.8% sobre el salario.

Al sumar los efectos de la reforma pensional (+1,5%), exención de parafiscales (-0,9%), ampliación de la jornada (-3,5%) y reducción en recargo dominical (-1,8%) se contaría con un ahorro máximo de 4,7% de los costos laborales. Ahora bien, los efectos serán negativos (los costos laborales aumentarán debido a la reforma pensional) en el caso de firmas no interesadas en contratar trabajadores exceptuados de aportes parafiscales, que no laboren en el horario de las 6 a las 10 de la noche o en domingo.

III. Los costos de despido: las reformas de 1990 y 2002

Como vimos, la reforma introdujo un cambio radical en las indemnizaciones por despido que habían sido modificadas por última vez en ley 50 de 1990. En efecto, antes de 1990 el trabajador tenía derecho a un mes de salario por año de trabajo, liquidado de acuerdo con el salario en el momento del pago. Además de esta retroactividad, la legislación permitía pagos parciales, los cuales se deducían en términos nominales del pago final en el momento de retiro del trabajador. El costo de esta "doble retroactividad" fue estimado por Ocampo (1987) en 4,2% del costo salarial⁹. En 1990, la legislación eliminó este sobrecosto e introdujo una contribución mensual (9,3% del salario básico) por parte del empleador a un Fondo de Cesantías, disponible por el trabajador en el momento de despido o retiro.

⁸ La hora de trabajo diurno no dominical tiene un costo salarial de \$1,383, equivalentes a 332,000/240 horas mes.

⁹ Además de la antigüedad, el costo real de terminar un contrato laboral aumentaba con la frecuencia de retiros parciales, inciertos para el empleador.

Sin embargo, para compensar la reducción de las cesantías, la ley 50 de 1990 incrementó las indemnizaciones para los trabajadores despedidos sin justa causa con más de 10 años de antigüedad. Tal y como se aprecia en el Cuadro 2, los costos de despido para este tipo de trabajadores se elevaron de 30 a 40 días de salario por año de trabajo¹⁰. Así, la reforma de 1990 incrementó las indemnizaciones por despido para estos trabajadores, pese a que la definición legal de "justa causa" fue ampliada y a que el derecho de los trabajadores con más de 10 años de antigüedad para solicitar reintegro fue eliminado.

Como se mencionó atrás, la ley 50 de 1990 introdujo además la figura del "salario integral" (para trabajadores con remuneraciones superiores a 10 salarios mínimos) que elimina el pago de cesantías, así como los contratos laborales a término fijo por menos de un año (renovables hasta tres veces bajo los mismos términos). De otra parte, simplificó los procedimientos para la notificación previa de despidos masivos. Adriana Kugler (2003) analiza todos estos elementos de la reforma de 1990 y concluye que al reducirse los costos de despido en el sector formal aumentó la rotación de trabajadores en este sector. Las estimaciones de diferencias en diferencias indican que el dinamismo del mercado laboral aumentó debido a mayores tasas de entrada y salida del desempleo. Adicionalmente, este tipo de reformas permiten disminuir el grado de informalidad en el mercado de trabajo en la medida en facilitan el cumplimiento de la legislación. Al tener en cuenta todos estos aspectos, Kugler (2003) concluye que la reforma de

1990 pudo haber reducido entre 1,4% y 1,7% la tasa de desempleo en Colombia. No obstante, la reducción de los costos de despido ha aumentado la sensibilidad del desempleo al ciclo económico, en comparación con el período anterior a 1990, cuando los mayores costos de despido restringían la generación de empleo en las fases de auge y el despido de mano de obra en las crisis.

La ley 789 de 2002 avanzó aún más en esta dirección al reducir los costos por despido sin justa causa para todos los trabajadores e introducir un tratamiento diferencial (menores indemnizaciones) para los trabajadores con remuneraciones mayores a 10 salarios mínimos (grupo de ingresos altos). Este elemento le imprimió a la reforma un elemento de equidad que facilitó su aprobación en el Congreso. Adicionalmente, se corrigió la distorsión generada por el incremento en las indemnizaciones para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, proveniente de la ley 50 de 1990, que indujo un incremento desproporcionado en la probabilidad de despido para los trabajadores con algo menos de 10 años de antigüedad.

Como se aprecia en el Cuadro 2, bajo el nuevo esquema los trabajadores tienen derecho a 30 días de salario por el primer año de trabajo (20 para los de ingresos altos), en contraste con 45 días bajo el régimen anterior. Por cada año de trabajo adicional, los trabajadores despedidos recibirán 20 días de salario (15 para los de ingresos altos), en contraste con la anterior escala que establecía 15 días entre los años 1 y 5, 20 días

¹⁰ A partir del segundo año de trabajo. Para el primer año de trabajo la indemnización equivale a 45 días de salario.

Cuadro 2
INDEMNIZACIONES POR DESPIDO SIN "JUSTA" CAUSA

Antigüedad	Antes de 1990			Después de 1990	
	Menos de 1 año	≥ 1 y < 5 años	≥ 5 y < 10 años	≥ 10 años	≥ 10 años
Pre-reforma	45 días	45 días y 15 días adicionales después del primer año.	45 días y 20 días adicionales después del primer año.	45 días y 30 días adicionales después del primer año.	45 días y 40 días adicionales después del primer año.
Post-reforma	< 10 s.m. 30 días		30 días y 20 días adicionales después del primer año		
	> 10 s.m. 20 días		20 días y 15 días adicionales después del primer año		

entre los años 5 y 10 y 40 días a partir del año 10. Estos cambios se aprecian con claridad en el Gráfico 2.

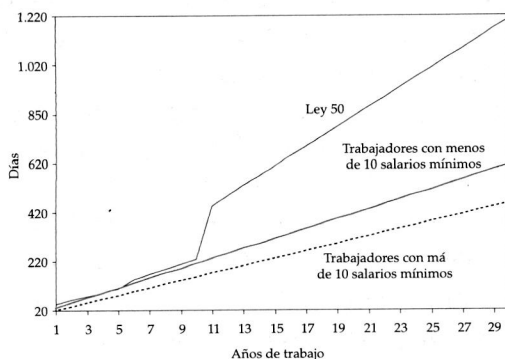
Extrapolando las conclusiones del trabajo de Adriana Kugler, es previsible que la reducción en indemnizaciones por despido aumente la rotación laboral, lo que implica mayores probabilidades de despido y enganche. Si la reforma coincide con un cíclico expansivo de la actividad económica es de esperar que caiga la tasa de desempleo a un mayor ritmo, de que se produci-

ría en ausencia de estos cambios. En otras palabras, la reforma puede traducirse en una mayor elasticidad ingreso de la demanda de trabajo, que en la actualidad se estima en niveles cercanos a 0,8.

IV. Efectos sobre la demanda de trabajo

El impacto esperado de la reforma depende críticamente de la elasticidad precio de la demanda de trabajo, cuya estimación ha sido un tema de un interés reciente en la literatura económica colombiana. Por ejemplo, Cárdenas y Bernal (2003) analizan este tema con datos del sector urbano (siete áreas metropolitanas). A partir de los datos trimestrales de la Encuesta de Hogares el rango de las elasticidades va de -0,45 a -0,52, dependiendo del tipo de trabajo. En una estimación dinámica la elasticidad de largo plazo es de -0,37. En el sector manufacturero (datos de la muestra mensual) las elasticidades van de -0,35 (empleados) a -0,40 (obreros). En un panel de 91 sectores de la Encuesta Anual Manufacturera la elasticidad es -0,6 (en el corto plazo) y -1,43 (en el largo plazo). La elasticidad producto (ingreso) es cercana a 2 para trabajadores calificados y 1 para no calificados. En la especificación diná-

Gráfico 2
INDEMNIZACIONES POR DESPIDO
(En días de salario)



Fuente: cálculos de los autores.

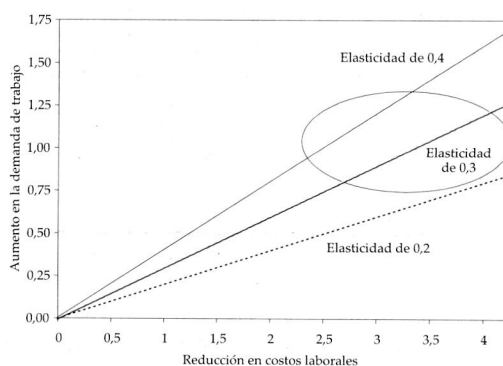
mica estas elasticidades caen a 1 y 0.6, respectivamente.

En un trabajo reciente, Jairo Núñez (2003) estima las elasticidades con datos trimestrales de la Encuesta Nacional de Hogares (DANE) y del DNP para el periodo 1984-2000. Encuentra que la elasticidad precio es -0,24, en tanto que la elasticidad producto es 0,86 en el corto plazo. Las elasticidades en el largo plazo son -0,33 y 0,80, respectivamente. Sus resultados son independientes de la medición del empleo (numero de trabajadores u horas hombre trabajadas) y del salario que puede ser real (deflactado por el IPC) o relativo (deflactado por el costo del capital).

Dados estos resultados es prudente simular los efectos de la reforma para un rango de elasticidades precio entre -0,2 y -0,4, bajo diferentes escenarios de disminución en los costos laborales. Como vimos, estos costos se disminuyen en 4,7% en el escenario de máximo ahorro. Así las cosas, el mayor incremento posible en la demanda de trabajo sería 1,9% (4,7% por 0,4). Sin embargo, el efecto probable lo estimamos en 0,8%, resultante de una caída de 2,5% en los costos y una elasticidad de -0,3 (ver Gráfico 3). Ahora bien, no puede descartarse un escenario en el que los menores costos laborales asociados a la reforma se compensan con los mayores costos asociados a la reforma pensional. En ese caso, por definición, los efectos sobre la demanda de trabajo de las reformas laboral y pensional serían nulos.

El impacto en términos de número de trabajadores es fácil de cuantificar. A finales de 2002 existían en el país 7,9 millones de asalariados urbanos (12,4 millones en las cabeceras municipales). Si como resultado de la reforma la deman-

Gráfico 3 REDUCCIÓN DE COSTOS E INCREMENTO EN LA DEMANDA DE TRABAJO



Fuente: cálculos de los autores.

da laboral crece en 1,9% (máximo efecto esperado) se generarían 142.500 nuevos puestos en las 13 principales ciudades. En el caso más probable, la demanda aumenta en 0,8%, lo que implica la generación de 59.250 puestos urbanos. Para situar en perspectiva estas cifras vale la pena calcular su impacto sobre la tasa de desempleo. El ejercicio supone que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa (oferta laboral) es 1,5%. Se toma el crecimiento económico proyectado por el gobierno (Plan de Desarrollo) y se aplica una elasticidad producto de 0,8, que arroja la demanda por trabajo global. Si se cumple el escenario más optimista en el que se generan 142.500 puestos por cuenta de la reforma, a razón de 35.625 puestos por año en los próximos cuatro años, la tasa de desempleo total nacional logra disminuir de 15,7% en la actualidad a 15,3% en 2006. Queda claro que para reducir la tasa de desempleo a 12% la reforma debe complementarse con otras iniciativas como la de retención escolar planteadas en el Plan de Desarrollo. De hecho, para alcanzar la meta se

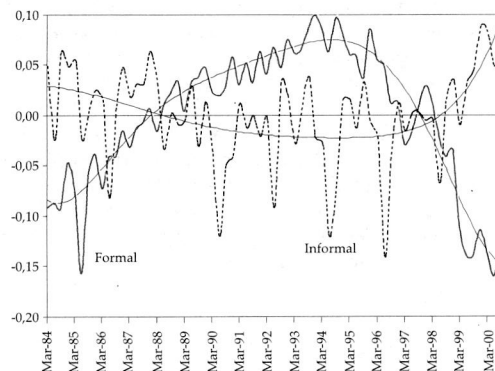
requieren 2.312.689 empleos nuevos, de los cuales la reforma aporta apenas un 6%. Puesto en otros términos, para lograr la meta se requeriría acelerar el crecimiento económico a 6%, incluso bajo el escenario de reforma.

V. Conclusiones

Además del desempleo, el alto nivel de informalidad (55%-60% de la fuerza laboral) es uno de los problemas más graves del mercado laboral colombiano. Es probable que la reforma laboral, al reducir los costos laborales impuestos por la legislación, induzca una migración desde la informalidad hacia la formalidad. Evidentemente, si las normas hacen excesivamente oneroso contratar trabajadores los empleadores tratarán de evadir o eludir dichas normas. Una mayor formalidad mejora las coberturas de los sistemas de aseguramiento (pensiones y salud) además de los beneficios propios sobre los trabajadores (vacaciones, primas, cesantías, etc.). El Gráfico 4 muestra el comportamiento del componente cíclico (las desviaciones alrededor de la tendencia) tanto del empleo formal como del informal, entre 1984 y 2000. Los resultados son elocuentes. Es claro que la caída reciente del empleo formal, cuyo nivel actual es inferior en cerca de 15% a su tendencia de largo plazo, ha estado acompañada de un incremento del empleo informal, cuyo nivel actual es un 10% superior a la tendencia de largo plazo.

La reforma incluye otros aspectos que pueden contribuir a reducir el problema laboral. Uno de ellos es que el pago a los aprendices no va a estar sujeto a salario mínimo. Esto conlleva

Gráfico 4
EMPLEO FORMAL E INFORMAL:
COMPONENTE CÍCLICO



Fuente: cálculos de los autores.

varios aspectos positivos: en primer lugar, genera incentivos para la contratación de un segmento de población (jóvenes) que había sido especialmente afectado por la crisis y flexibiliza el salario mínimo, lo cual puede inducir una señal positiva al mercado laboral. El redireccionamiento de las Cajas hacia un sistema de aseguramiento y de protección, en contraposición a un sistema de provisión de servicios, también puede ayudar a la población desempleada. Sin embargo, la reforma no analizó el esquema de financiamiento de las Cajas y la inconveniencia de financiarlo con impuestos a la nómina que desestiman la demanda de trabajo. Algo similar ocurre con el SENA, que salió fortalecido de la reforma, cuando se requiere una reforma que estimule la demanda por capacitación (con programas similares a jóvenes en acción) e introduzca una mayor competencia en la oferta de este tipo de servicios.

Bibliografía

Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal (2003), "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" por aparecer en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, James Heckman and Carmen Pagés, Editores. The University of Chicago Press.

Kugler, Adriana (2003), "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform" por aparecer en *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, James Heckman and Carmen Pagés, Editores. The University of Chicago Press.

Núñez, Jairo (2002), "La Demanda Laboral en Colombia" Borrador Preliminar.

Ocampo, José Antonio (1987), "El regimen prestacional del sector privado" en J. A. Ocampo and Manuel Ramírez (eds.) *El Probelam Laboral Colombiano, Informe de la Misión Chenery*, Contraloría General de la República-DNP.

Diferencial de ingresos y estructura de hogares: evidencia para Colombia a partir de la Encuesta Social de Fedesarrollo

Felipe Barrera O.¹
Mariana Martínez C.

Abstract

This document adds to other studies on income differentials in Colombia by using a new source of data -the Social Survey from Fedesarrollo- and by applying a static decomposition methodology. The most important variable explaining the income differential is education. The difference is not only explained by the number of years of education of the head of the household, but also by the implicit prices of education.

Resumen

Este trabajo se suma a varios ya realizados en Colombia sobre diferenciales de ingresos mediante la utilización de una nueva fuente de datos -la Encuesta Social de Fedesarrollo- y una metodología de descomposición estática del diferencial. Se encontró que la variable crucial en explicar el diferencial de ingresos es la educación, no solo vía número de años de educación del jefe del hogar sino también a través de precios implícitos de la educación.

Keywords: Income differentials, Demography, Education, Endowment inequality.

Palabras clave: Diferencial de ingreso, Demografía, Educación, Desigualdad de dotaciones.

¹ Subdirector Social e Investigadora de Fedesarrollo respectivamente. Este informe se basa en el trabajo "Estructura de Hogares y diferencial de ingresos: Evidencia para Colombia", realizado por Felipe Barrera y Mariana Martínez. El trabajo contó con el apoyo financiero del UNDP. Los autores agradecen los comentarios de Ciro Martínez, Santiago Guitérrez y Humberto Mora.

I. Introducción

Los determinantes del diferencial de ingresos entre pobres y ricos han sido tema central en el estudio de las ciencias sociales. ¿El diferencial depende de variables demográficas? ¿De la educación de los individuos? ¿Del sexo del jefe de familia? Estas preguntas son esenciales y trascienden al campo eminentemente académico, debido a que las implicaciones de política económica pueden ser fundamentales.

El estudio de este tema no es nuevo en Colombia. En un trabajo empírico reciente realizado por Núñez y Ramírez (2001), en el cual se utilizan las Encuestas de Hogares del DANE, se encuentra que las dotaciones de trabajo y educación explican una gran proporción del diferencial de ingresos entre pobres y ricos. Un primer objetivo del trabajo es reexaminar las causas del diferencias de ingresos utilizando una metodología diferente y una base de datos nueva. Un segundo objetivo del trabajo es, en este orden de ideas, hacer uso de la Encuesta Social de Fedesarrollo.

II. Metodología y objetivo

El objetivo básico del trabajo es analizar los determinantes del diferencial de ingresos entre pobres y ricos. La metodología del trabajo es relativamente simple. En primer lugar, se examina la relación entre un conjunto amplio de característica de los hogares y el ingreso de los mis-

mos. En un segundo paso, y basado en regresiones de ingreso contra variables demográficas para hogares pobres y hogares ricos, se descompone el diferencial de ingresos según cantidades de estas variables demográficas (por ejemplo, número de años promedio de educación del jefe de hogar pobre versus jefe de hogar rico) y diferenciales de precios implícitos de estas variables (por ejemplo, el diferencial de precios de la educación de un hogar pobre versus el de un hogar rico).

Es importante aclarar que la información en la que se basa el trabajo es de corto plazo², e intenta, a partir de ello, ver si efectivamente existe una relación sistemática y estable entre ciertas características de los hogares y el ingreso de los mismos. El objetivo no es, por lo tanto, capturar de qué dependen *las variaciones de corto plazo del ingreso*, debido a que la mayoría de las variables demográficas tienen cambios muy lentos en el tiempo. El objetivo es explicar de qué depende hoy en día el diferencial de ingresos entre pobres y ricos, y por ende, es un trabajo eminentemente estático.

El modelo utilizado es el siguiente. La ecuación básica a estimar es

$$Y_h = F(X, D) \quad (1)$$

donde Y_h es el ingreso del hogar³, X es un vector que representa el nivel de educación y oferta laboral, y D las variables demográficas. El signo

² La Encuesta Social de Fedesarrollo se ha aplicado en 7 ocasiones, semestralmente, desde septiembre de 1999.

³ Es importante anotar que la unidad de análisis es el hogar y no el individuo. Para efectos prácticos, el hogar es una familia viviendo en el sitio donde se realiza la Encuesta.

esperado de la derivada de Y_h con respecto a X y D depende de la relación teórica entre las diversas variables, lo cual se discute a continuación (Lam, 1997).

La relación entre la edad y el ingreso. En términos teóricos existe una relación en forma de U invertida entre perfil de edad e ingresos. Personas que permanecen por más tiempo en el mercado laboral tienden a obtener mayores recursos. Una vez retirados, los ingresos tienden a declinar. Esto se conoce como efecto entre segmentos de edad.

A su vez, existen diferencias al interior de cada bloque que pueden atenuar o incrementar el efecto de la edad sobre el ingreso. En los bloques iniciales de edad, individuos jóvenes se enfrentan a la decisión de estudiar o trabajar. Los jóvenes que deciden entrar al mercado laboral reciben, como es obvio, mayores ingresos que aquellos que permanecen estudiando. Pero a medida que jóvenes con mayor educación van entrando a la fuerza laboral, generan mayor ingreso promedio que aquel percibido por los de menor educación y con un perfil de ingresos mucho más dinámico. Por lo tanto, al graficar la varianza del ingreso contra grupos de edades, se espera obtener una U.

La relación entre número de individuos del hogar e ingreso per-cápita del hogar. Desde el punto de vista económico, algunos modelos teóricos predicen que personas con bajos ingresos tenderán a tener una mayor tasa de natalidad y por ende, un menor ingreso per-cápita por hogar que aquellos con mayores ingresos, manteniendo otras variables constantes. Por ejemplo, cuando existen restricciones de acceso al mercado de capitales por parte de hogares con bajos

ingresos, una estrategia para optimizar ingresos es aumentar el número de miembros del hogar y de esta forma obtener en un futuro mayor mano de obra.

La relación entre familia nuclear o extendida e ingreso per-cápita. La relación depende, en gran medida, de la oferta laboral de los diferentes miembros del hogar. Es posible que, una forma de defensa contra desempleo o bajos ingresos sea "unir" familias. Por ende, el ingreso per-cápita del hogar va a depender del número de personas resultante de la unión y de la oferta laboral al interior del hogar.

Genero e ingreso per-capita del hogar. La relación entre sexo e ingreso depende de la participación laboral de las personas y de los salarios relativos hombre / mujer. En términos generales, si la participación laboral de la mujer aumenta y el diferencial de salarios relativo cae, el diferencial de ingresos entre un hogar con jefe femenino y uno masculino tiende a disminuir.

Educación e ingresos. La relación entre educación e ingresos depende del nivel de estudios y del tamaño de la población en cada nivel educativo. A mayor nivel de educación, mayor ingreso; sin embargo, a mayor número de personas educadas, mayor oferta de mano de obra capacitada y menor precio relativo entre educados y no educados.

III. Variables

La Encuesta Social de Fedesarrollo ha sido aplicada ya en siete oportunidades. Esta incluye las cuatro ciudades más importantes del país⁴ y ha encuestado aproximadamente 3.500 hogares. El conjunto de preguntas abarca los más impor-

tantes temas sociales: desde educación y salud hasta seguridad ciudadana y victimización. Esta encuesta puede seguir de manera ágil y oportuna la situación social del país y, por lo tanto, es una fuente de información importante.

Para el análisis de la evidencia empírica, es importante describir las variables que se van a utilizar de la Encuesta Social de Fedesarrollo, las que se reúnen en tres tipos básicos: variables de ingreso, variables de mercado laboral y educación y variables demográficas.

Para capturar el ingreso de los hogares se cuenta con diversas opciones. En primer lugar, la encuesta indaga sobre el ingreso laboral en pesos para cada uno de los miembros del hogar. A partir de esta información, se construye una variable de ingresos totales del hogar (la sumatoria de los ingresos individuales) e ingreso per-cápita del hogar. Esta medición deja de lado muchas otras fuentes de ingresos, como pueden ser subsidios o desacumulación de ahorro de los hogares.

En segundo lugar, se cuenta con preguntas sobre consumo del hogar. A partir del consumo agregado⁴ se construye una variable de consumo per-cápita del hogar. Conceptualmente el consumo (o gasto) del hogar se relaciona con el ingreso permanente del mismo, y por lo tanto es una buena medida de ingreso de los hogares.

En último lugar, se cuenta con una variable exógenamente dada por la misma Encuesta, la

cual es el estrato familiar. La Encuesta Social es representativa al nivel de ciudad y se utiliza la estratificación de manzanas dadas por el catastro. La clasificación puede ir desde 1 hasta 6. Para efectos prácticos, se tomó como hogares de bajo ingreso los de estratos 1 y 2, medio los de estratos 3 y 4, y alto, estratos 5 y 6.

El Gráfico 1 muestra el ingreso per-cápita⁶ del hogar por estrato. El ingreso del estrato alto es 5,3 y 3,1 veces mayor que el de los estratos bajo y medio, respectivamente.

La medición de ingreso a partir del dato de consumo per-cápita arroja un resultado similar (Gráfico 2). En términos absolutos, el gasto es menor que el ingreso. Sin embargo, los tamaños relativos se mantienen.

La educación y la oferta laboral son dos variables básicas en la determinación del ingreso. El nivel de educación de los individuos se mide en años de educación (último año alcanzado) y la variable de mercado laboral escogida para este informe es la ocupación de los miembros del hogar (si el miembro del hogar trabaja o no).

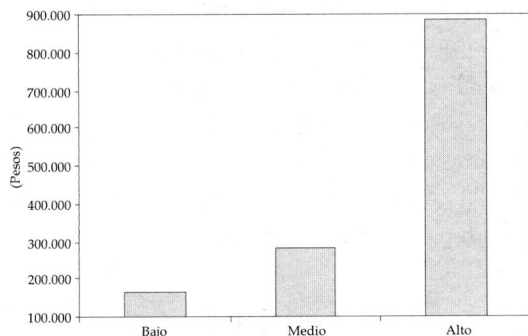
El promedio de años de educación de mayores de 18 años en la muestra, discriminado por estrato, se presenta en el Gráfico 3. La diferencia en años entre hogares pobres y ricos alcanza a ser el doble. El promedio de escolaridad de la muestra es relativamente alto (cercano a 9 años), debido a que es una encuesta en las cuatro principales ciudades del país.

⁴ Consumo agregado: la suma del consumo o gasto en arriendo, alimentación, educación, salud, servicios y otros.

⁵ Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali.

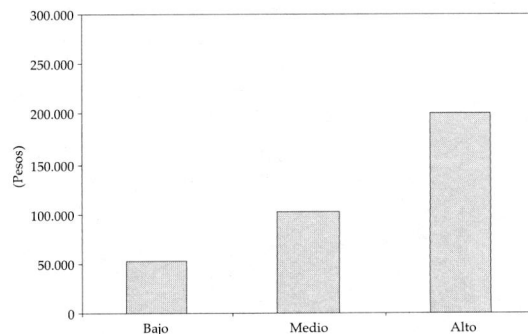
⁶ Ingreso per-cápita: la suma de los ingresos de los miembros del hogar dividido el número de miembros de este.

Gráfico 1
INGRESO PER-CÁPITA DEL HOGAR



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 2
GASTO PER-CÁPITA DEL HOGAR



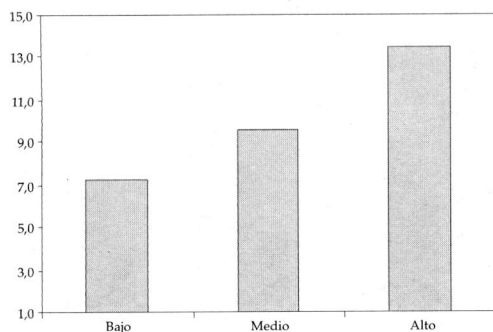
Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

En el Gráfico 4 se presenta el número de años promedio de educación del jefe del hogar, discriminado por sexo. En primer lugar, persiste una diferencia estadísticamente significativa entre el promedio de años de educación de un hogar con jefatura masculina contra uno con jefatura femenina. Segundo, la diferencia en educación del jefe por estratos es del mismo orden de magnitud que las diferencias en la población total.

El promedio de ocupados por hogar no difiere significativamente entre estratos (Gráfico 5). Los hogares pobres tienden a tener menor número de ocupados, pero la diferencia no es estadísticamente significativa con el número de ocupados de los estratos medios y altos.

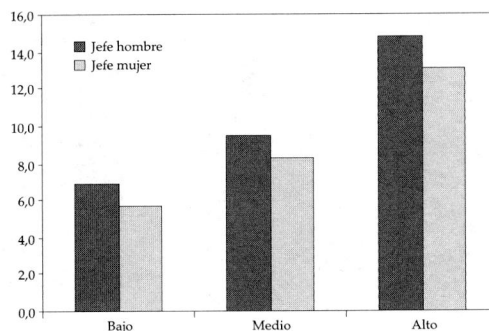
La ocupación laboral de hombres y mujeres (entre 18 y 70 años) difiere entre sexos, más no entre estratos. Sin embargo, si se observa una ma-

Gráfico 3
PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN
(Mayores de 18 años)



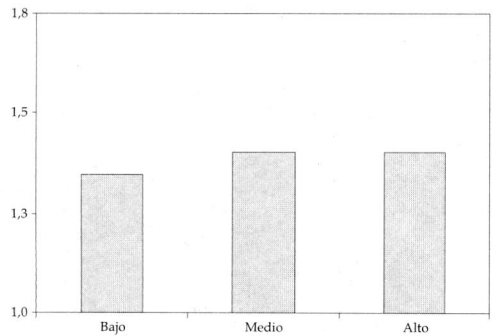
Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 4
PROMEDIO DE AÑOS DE EDUCACIÓN DEL
JEFE DE HOGAR



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 5
PROMEDIO DE OCUPADOS EN EL HOGAR

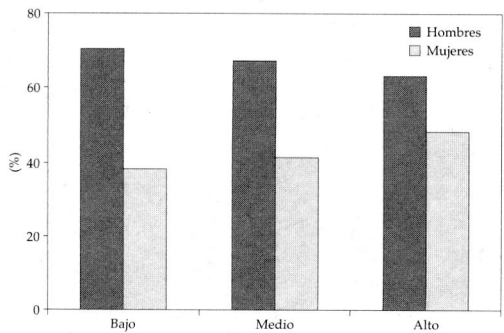


Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

yor ocupación en mujeres en estratos altos (Gráfico 6).

Dentro del análisis de variables demográficas se incluye el sexo del jefe del hogar, la edad del jefe del hogar, estado marital, tamaño del hogar y si el hogar es nuclear (padre, madre e hijos, o cualquier combinación de estas) o extendido (nuclear más otros parientes).

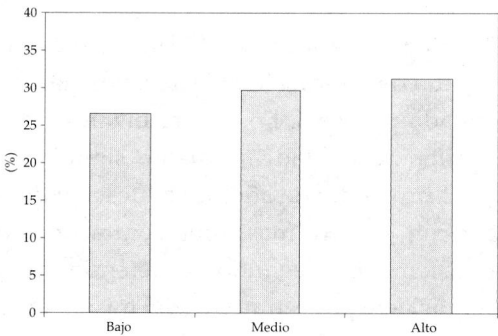
Gráfico 6
OCUPACIÓN LABORAL DE HOMBRES Y MUJERES (Entre 18 y 70 años)



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

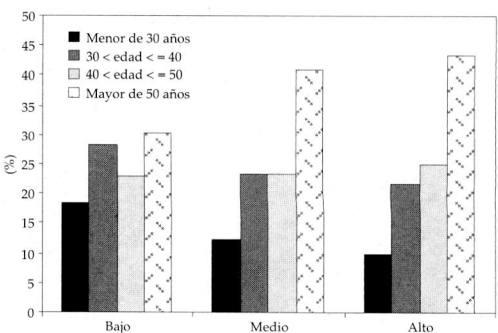
El porcentaje de mujeres jefes de hogar en el estrato bajo es menor al porcentaje en el estrato alto (Gráfico 7). El porcentaje de jefatura con edades de 50 o más es mayor en los estratos altos que en los estratos bajos (Gráfico 8). Así mismo, los jefes de hogar menores de 25 años son más comunes en el estrato bajo (7,26%) que en el alto (2,88%). Aparentemente, hogares pobres tienden a tener jefaturas más jóvenes.

Gráfico 7
PORCENTAJE DE JEFES DE HOGAR (Mujeres)



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 8
DISTRIBUCIÓN DE EDADES DEL JEFE DE HOGAR



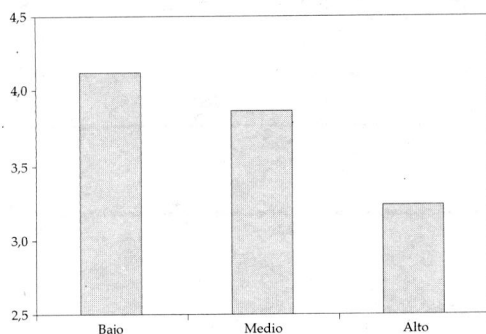
Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

El tamaño promedio del hogar se presenta en el Gráfico 9. Los hogares pobres tienden a tener más miembros que los hogares ricos. Este número es relativamente bajo con respecto al reportado por otros informes (por ejemplo, DANE 1998). Una potencial explicación es el carácter eminentemente urbano de la encuesta.

Con respecto a la composición familiar (hogar extendido/nuclear), dos hechos emergen (Gráfico 10). Primero, las familias extendidas son más comunes en el estrato medio. Segundo, cuando la mujer es jefe de hogar se observa una mayor organización en familias extendidas que en nucleares.

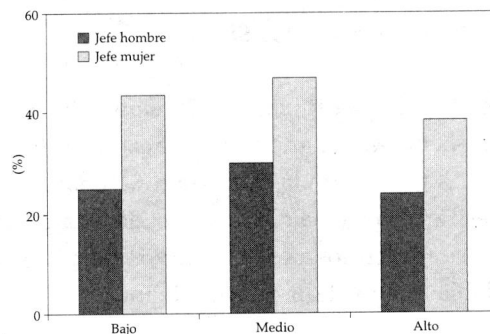
El patrón típico de la curva de edades contra ingreso se observa en los datos de la Encuesta Social (Gráfico 11), con una característica notoria: la curva cóncava tiene una pendiente muy pronunciada al inicio, y un descenso que comienza en edades relativamente tempranas (entre los 45 y 50 años). Este comportamiento puede ser consecuencia de factores de corto plazo y

Gráfico 9
TAMAÑO DEL HOGAR
(Promedio de personas en el hogar)



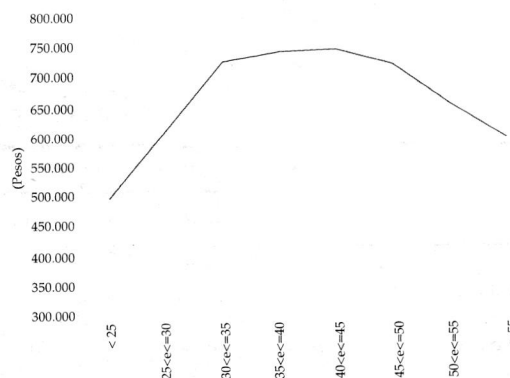
Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 10
PORCENTAJE DE FAMILIAS EXTENDIDAS



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

Gráfico 11
INGRESO PROMEDIO DEL JEFE DE HOGAR
SEGÚN GRUPO DE EDAD



Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo.

de la estructura de seguridad social del país. Por un lado, la crisis de 1999 y su gran inercia en el mercado laboral, afectó fuertemente a los jóvenes, lo cual puede explicar el patrón inicial de la curva.

Así mismo, el sistema pensional de Colombia contempla jubilaciones a muy temprana

edad, lo cual puede inducir el comportamiento observado al final de la curva.

IV. Análisis estadístico

La metodología utilizada en este informe es relativamente estándar. Primero se estima la Ecuación (1), tanto para la muestra total como para los estrato alto y bajo, y a partir de esta regresión, se miden los pesos relativos de diversas variables sobre el diferencial de ingresos.

Para realizar este procedimiento se corrieron regresiones por mínimos cuadrados ordinarios, utilizando todas las etapas muestrales de la encuesta. En el Cuadro 1 se presentan los resultados de las regresiones de la ecuación 1, utilizando como variable dependiente el logaritmo del ingreso laboral⁶.

Los resultados arrojados cuando de utilizan todos los hogares muestran varios hechos interesantes. En primer lugar, la relación entre edad e ingreso presenta la forma esperada de ciclo de vida: el ingreso es una función cóncava de la edad. Los años de educación afectan positivamente y en forma importante el ingreso per-cápita del hogar. La proporción de ocupados también afecta el ingreso en forma importante. Finalmente, hogares con cabeza masculina tienen mayor ingreso, en comparación a los hogares con cabeza femenina.

Existen diferencias importantes entre hogares en estratos pobres y ricos, principalmente en términos de los estimativos puntuales. Consistentemente se observa un mayor valor de coeficiente de todas las variables en la explicación de ingreso en hogares ricos, con excepción del sexo del jefe del hogar: el coeficiente de esta variable

Cuadro 1
LN INGRESO PER-CÁPITA

	Todos los hogares		Hogar pobre		Hogar rico	
	Media	Coeficiente	Media	Coeficiente	Media	Coeficiente
<i>Ln Ingreso per-capita</i>	11,935	-	11,639	-	12,979	-
Edad del jefe	46,56	0,0242	44,5	0,0221	49,72	0,0313
Edad del jefe 2	2391	-0,0001	2192	-0,0002	2693	-0,0003
Años de educación del jefe	8,16	0,0861	6,43	0,0558	13,54	0,0771
Proporcion de ocupados	0,54	0,9735	0,55	0,8968	0,56	1,016
Sexo del jefe	1,29	-0,1239	1,28	-0,1469	1,3	-0,0935
Número de observaciones	-	9766	-	4858	-	653
R-cuadrado ajustado	-	0,2737	-	0,1698	-	0,2047
F-estadístico	-	735,45	-	198,46	-	33,3

* Todos los coeficientes son significativos al 95%.
Fuente: cálculos realizados por los autores.

⁶ Se utilizaron varios controles. Por ejemplo, se incluyeron dummies por etapa y se controló por otras variables como hogar nuclear o extendido por ejemplo. Los resultados que se muestran abajo son estables a dichas especificaciones. Así mismo, el modelo se corrió con gasto per-cápita como variable dependiente, sin encontrar mayores cambios.

es mayor para hogares pobres (la dummy de sexo toma valores de 1 para hombre y 2 para mujer).

Para saber cual es el peso específico de cada variable en el diferencial de ingreso, se utilizó una descomposición de ingresos de la siguiente forma. A partir de las regresiones por estrato de la Ecuación (1), se puede establecer que el diferencial de ingresos se descompone en los siguientes elementos:

$$Y_r - Y_p = \beta_{r,x} (X_r - X_p) + X_p (\beta_{r,x} - \beta_{p,x}) +$$

$$\beta_{r,D} (D_r - D_p) + D_p (\beta_{r,D} - \beta_{p,D})$$

donde r denota hogar con altos ingresos, p hogar con bajos ingresos, $\beta_{r,x} (X_r - X_p)$ es el diferencial en dotaciones de educación y fuerza laboral evaluadas a los precios para los hogares de altos ingresos, $X_p (\beta_{r,x} - \beta_{p,x})$ es el diferencial en precios en educación y fuerza laboral evaluadas a las dotaciones del hogar con bajos ingresos, $\beta_{r,D} (D_r - D_p)$ es el diferencial en variables demográficas de hogares con altos ingresos versus hogares con bajos ingresos, evaluadas a los precios de estas variables para los hogares con altos ingresos y finalmente $D_p (\beta_{r,D} - \beta_{p,D})$ es el diferencial en los "precios implícitos" de las variables demográficas, evaluadas a los dotaciones demográficas de los hogares de bajos ingresos.

En el Cuadro 2 se presentan las diferencias en medias de las diversas variables bajo consideración, así como el efecto de estas variables en el diferencial de ingresos⁷.

Cuadro 2
DIFERENCIAL DE INGRESOS DE
POBRES Y RICOS

	Diferencia	Efecto*
Efecto de dotaciones		
Años de educación	7,12	0,41
Proporción de ocupados	0,01	0,01
Edad jefe	5,22	0,12
Sexo jefe	0,02	0,00
Efecto precios		
Años de educación	0,02	0,10
Proporción de ocupados	0,12	0,05
Edad jefe	0,01	0,30
Sexo jefe	0,05	0,05

* Como porcentaje en el diferencial de ingresos.

Fuente: cálculos de los autores.

En el diferencial de ingresos, dos componentes tienen un peso especial: la educación de la cabeza del hogar y la edad del jefe. En términos de las dotaciones, el factor que más tiene peso son los años de educación. El segundo peso en dotaciones lo tiene el factor de edad. Tal como vimos en la sección anterior, los hogares pobres tienen un jefe de cabeza más joven. En términos del mercado de trabajo, esto se traduce en menor ingreso, otros factores constantes. La proporción de ocupados, al igual que el sexo del jefe, no parecen tener un mayor peso en términos de dotaciones. Por un lado, no existe una diferencia importante entre número de ocupados (como porcentaje de miembros) entre hogares pobres y ricos. Por otro, la diferencia entre hogares ricos y pobres en sexo de la jefatura es pequeña, lo

⁷ La tabla presenta porcentajes del diferencial de ingresos, los cuales en total tienen que sumar uno. Sin embargo, individualmente no tienen que estar acotados a ser menores que uno y tampoco a ser positivos. El porcentaje se tiene que leer como una medida de peso y de dirección.

cual implica un peso muy bajo al explicar el diferencial de ingresos.

En términos de precios implícitos de las dotaciones, el mayor peso lo obtienen la educación y la edad. Es posible que el precio implícito de la edad esté recogiendo condiciones de mercado laboral. Las personas sobre las que más recayó el ajuste del mercado laboral en la crisis de 1999 fue sobre los jóvenes. Por otro lado, es posible que el precio implícito de la educación esté reflejando la calidad de la misma. El retorno a la educación en los estratos bajos es menor al retorno en los estratos altos, y una explicación potencial de esto puede ser la diferencia en la calidad de la enseñanza recibida.

Es importante contrastar este estudio con el de Núñez y Ramírez (2002) en el cual se utiliza una metodología y datos diferentes a los presentados en el presente informe para analizar el problema de pobreza en el país. Una diferencia básica entre Núñez y Ramírez (2002) y el informe presentado acá es la naturaleza dinámica del primer artículo. Estos autores investigan los determinantes del incremento en la pobreza durante la década de los noventa, mientras que el estudio presentado en esta publicación es de naturaleza estática e intenta explicar hoy en día el diferencial de ingresos observado entre pobres y ricos.

Otra diferencia básica se deriva de la misma naturaleza de los datos: mientras que nuestro informe es básicamente urbano, el de Núñez y Ramírez presenta una separación importante, tanto en términos conceptuales como de resultados entre zona urbana y rural, debido a que utilizan datos de la Encuesta de Hogares del DANE.

La metodología de Núñez y Ramírez se basa en dos ejes centrales: en primer lugar, investigan los determinantes de ciertos factores que se relacionan con pobreza, tales como educación y ocupación laboral; y en segundo lugar, analizan que hubiera pasado en un momento del tiempo con la pobreza de haber permanecido estos factores constantes. Núñez y Ramírez (2002) encuentran que, primero, los cambios laborales son un determinante importante en la pobreza entre 1995 y 2000; segundo, que las dotaciones del hogar, es decir, mayor educación y menor tamaño del hogar, sirvieron para aminorar el proceso de deterioro en pobreza de los hogares para este período de tiempo.

Existen varias diferencias entre estos resultados y los presentados en este informe. En términos de mercado laboral, el período de Núñez y Ramírez termina precisamente en el momento más grave de la crisis de empleo, mientras que este ejercicio comienza precisamente en ese punto del tiempo. Desde un punto de vista económico, una forma de protegerse al desempleo es precisamente aumentando la ocupación del hogar: miembros que antes no trabajaban salen al mercado laboral. En este documento, no se capta el cambio en el tiempo, sino más bien el diferencial de ocupación entre pobres y ricos, *una vez se ha producido el aumento en oferta*. El diferencial de ocupación entre pobres y ricos, como proporción de miembros del hogar, es estadísticamente insignificante. Sin embargo, el retorno en el mercado laboral sí es significativo (vía edad del jefe) y ello tiene un impacto importante sobre el diferencial de ingresos.

Otra diferencia fundamental entre los dos estudios concierne a la variable educación. Mien-

tras que para Núñez y Ramírez la educación permitió dinámicamente amortiguar el gran efecto de la crisis laboral sobre pobreza, en el estudio que se presenta acá la educación es un determinante fundamental en la diferencia de in-

gresos entre pobres y ricos. La implicación de política de este estudio es simple pero contundente: si se quiere reducir la desigualdad de ingresos es imperioso disminuir la desigualdad en educación, tanto en calidad como cantidad.

Bibliografía

Núñez, J. y Ramírez, J.C. (2002), "Determinantes de la Pobreza en Colombia: Años Recientes", Documento CEDE, Universidad de los Andes, No.19, Noviembre.

DANE (1998), "La Familia Colombiana en el Fin de Siglo", Estudios Censales, No. 10.

Lam, D. (1997), Demographic variables and income inequality. Handbook of Population and Family Economics. Eds. M. R. Rosenzweig and O. Stark.

Informes de Investigación

La participación laboral en Colombia

Luis Eduardo Arango¹
Carlos Esteban Posada

Abstract

The labor supply is determined by the decision to participate in the labor market. This document reports the results of the econometric estimation of a labor force participation rate model (7 cities) for four different categories of household members: engaged women (married or in permanent union), not-engaged women (single, widow or divorced), engaged men and not-engaged men. The study is based on the National Household survey (ENH- Encuesta Nacional de Hogares del DANE) for the period 1984:1-2000:4. There are significant differences between these groups. Some of the principal positive effect determinants of the labor force participation rate are the unemployment rate of the household members, age and educational level. The principal negative effect determinant is the household wealth. According to the model, the participation rate falls when the unemployment rate decreases.

Resumen

La oferta laboral está determinada por la decisión de participar en el mercado laboral. Este documento reporta los resultados de la estimación econométrica de un modelo de la tasa de participación (siete ciudades) para cuatro categorías de miembros del hogar: mujeres comprometidas (casadas o en unión permanente), mujeres no comprometidas (solteras, viudas o separadas), hombres comprometidos y hombres no comprometidos, con base la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del DANE para el período 1984:1-2000:4. Las diferencias entre estos grupos son significativas. Entre los principales determinantes de efecto positivo de la tasa de participación se destacan la tasa de desempleo de otros miembros del hogar, la edad y el nivel educativo alcanzado; el principal determinante de efecto negativo es la riqueza de los hogares. Según el modelo, la tasa de participación cae ante disminuciones en la tasa de desempleo.

Keywords: Labor supply, Labor force Participation rate, Probit models
Palabras clave: oferta laboral, tasa de participación, modelos probit.

¹ Unidad de investigaciones económicas de la Subgerencia de estudios económicos del Banco de la República. Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen al Banco de la República ni a sus directivas. Se agradecen los comentarios de Luis Fernando Melo, Gerson Javier Pérez, Donald Robbins y Jaime Tenjo y de los asistentes a los seminarios del Banco de la República, CEDE, Fedesarrollo y Universidad Javeriana, al igual que la excelente asistencia de Alejandro Charry.

I. Introducción

La tasa de desempleo depende no sólo de la oferta de puestos de trabajo o demanda de trabajo; depende también de la oferta laboral, es decir, del número de personas en edad de trabajar que están dispuestas a participar en el mercado laboral mediante la búsqueda o el ejercicio de una ocupación remunerada así como de la disposición a trabajar más o menos horas por parte de quienes pertenecen o podrían pertenecer a la población laboral. Aquellos quienes no están dispuestos a participar en el mercado laboral optan por desempeñar oficios distintos como los de estudiantes, amas de casa, etc. Para entender entonces el problema del desempleo en Colombia se debe analizar no sólo la demanda de trabajo sino también la oferta.

El objetivo de este documento es presentar nuevos aportes al entendimiento de los determinantes del componente más importante de la oferta laboral colombiana, la tasa de participación para siete ciudades. A pesar de que este tema ya ha sido estudiado², nos parece que aún soporta algunos exámenes adicionales sobre todo porque, hasta donde tenemos conocimiento, faltaba un análisis general de la tasa de participación a la luz de todo el conjunto de las etapas de la *Encuesta Nacional de Hogares (ENH, DANE)*, que es la principal fuente de información estadística de la oferta laboral colombiana. Dicho examen se realiza en este trabajo³.

Este documento tiene seis secciones, una de las cuales es esta introducción. La sección II hace algunas aclaraciones básicas para entender el concepto y los determinantes de la tasa de participación, y los alcances y limitaciones de una categoría usual: *la tasa global de participación*. La sección III presenta el modelo teórico utilizado para explicar las decisiones de participar en el mercado laboral o abstenerse de hacerlo. La sección IV expone los resultados de aplicar las predicciones del modelo teórico al examen del conjunto de las etapas de la *ENH*. Tal aplicación se hizo mediante un modelo econométrico cuya variable dependiente en el nivel individual es de naturaleza binaria, 1 o 0 según si la persona participa o no en el mercado laboral. La sección V presenta las predicciones del modelo empírico así como algunas explicaciones del aumento observado en la *tasa global de participación*. La sección VI resume y concluye.

II. La tasa global de participación y la población inactiva

En el análisis del mercado laboral colombiano es usual considerar que la oferta laboral, en términos relativos, se puede medir por la *tasa global de participación (TGP en lo sucesivo)*, definida como:

$$TGP \equiv \frac{PEA}{PET} = \frac{O + C + A}{PET} \quad (1)$$

Siendo: *PEA*: población económicamente activa; *PET*: población en edad de trabajar; *O*: ocu-

² En López (2001), Santamaría y Rojas (2001) y Tenjo y Ribero (1998), se encuentran sumarios de la literatura colombiana de los últimos 10 años al respecto.

³ De las 68 etapas de la *ENH* entre 1984:1 y 2000:4, sólo dejamos de examinar cinco de ellas para efectos de los ejercicios econométricos (104, 106, 107, 108 y 110) debido a problemas con el manejo de una variable fundamental en nuestras explicaciones.

pados (número de personas); C: desocupados cesantes; y A: desocupados aspirantes.

Aunque para muchos efectos tal aproximación al concepto de oferta laboral es adecuada⁴, creemos que una investigación sobre la oferta laboral y, por tanto, sobre la decisión de participar en el mercado laboral o abstenerse de hacerlo exige utilizar una categoría del análisis empírico menos restrictiva que la *TGP*. En efecto, existe una proporción "flotante" de la *PET* (definida ésta en las estadísticas oficiales colombianas, para el caso urbano, como personas de 12 o más años) que cuando decide participar en el mercado laboral queda cobijada en la categoría *PEA* pero que cuando, por cualquier motivo, decide no hacerlo, aún pudiendo, resulta clasificada en la *población inactiva (PI)*. Estas dos últimas categorías integran la *PET*:

$$PET = PEA + PI \quad (2)$$

Sin embargo, muchas de las personas que integran la *PI* podrían ser clasificadas como miembros potenciales de la oferta laboral⁵. Para apreciar mejor este punto cabe anotar que la *Encuesta Nacional de Hogares (ENH)*⁶ clasificaba la *PI* entre estudiantes, personas dedicadas a oficios domés-

ticos, rentistas, pensionados y jubilados, incapacitados e inválidos. Nuestra presunción al respecto es que una clasificación arbitraria pero práctica de dicha población entre el grupo de los mayores de 59 años (60 o más años) más el de los incapacitados e inválidos, de una parte y, de otra, la población inactiva pero potencialmente laboral (*PIL*, o menores de 60 años no incapacitados ni inválidos), permitiría un mejor entendimiento de la oferta laboral. Bajo dicha clasificación tenemos:

$$PI = PIL + R \quad (3)$$

Siendo *R* el componente de la población inactiva que, presumiblemente, no puede o no quiere, bajo ningún motivo, trabajar (y que suponemos que es igual al grupo de los mayores de 59 años y a los incapacitados e inválidos⁷). Resolviendo para *PIL* en (3) y teniendo en cuenta (1) y (2), resulta:

$$\frac{PIL}{PET} = 1 - \frac{R}{PET} - TGP \quad (4)$$

De acuerdo con esta expresión, la "tasa de no-participación" (PIL/PET) de quienes pueden y, bajo ciertas condiciones, ofrecerían su

⁴ Véase, por ejemplo, Santamaría y Rojas (2001).

⁵ Se podría entender mejor la parte esencial de esta sección recordando la tesis de Gronau (1973), a propósito de las mujeres que pueden ser amas de casa o miembros activos de la fuerza laboral: "A woman's labor supply is the mirror image of her derived demand for time at home..." (p. 175). (La cursiva es nuestra).

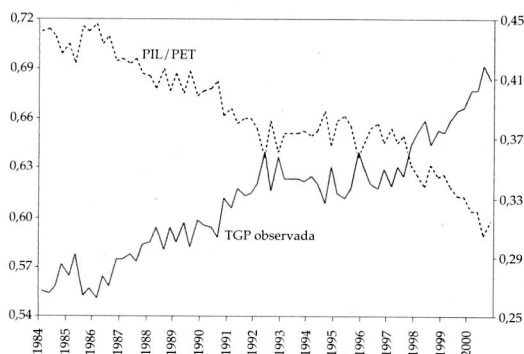
⁶ La pieza central del anterior sistema oficial (DANE) de estimación muestral de población, educación, fuerza laboral, ingresos y consumo.

⁷ El grupo *R* incluye, además, a los empleados domésticos del hogar y sus hijos en edad de trabajar puesto que el modelo teórico de la sección III supone que quien realiza un oficio por y a cambio de un pago (en dinero o especie) no lo hace para su hogar o para algún otro miembro de éste. En consecuencia, este grupo es excluido de la *PIL* en los exámenes económicos hechos para los participantes potenciales del mercado laboral de la sección IV.

capacidad laboral tiene, por definición, una relación inversa con la *TGP*. Nuestra hipótesis es, entonces, la siguiente: un elemento importante para entender la evolución de la oferta laboral, bien sea que ésta se defina en un sentido restringido (como la *TGP*) o en uno más amplio, como la relación entre la *PEA* más la *PIL* y la *PET*, que aquí denominamos *tasa potencial de participación (TPP)*, es el examen del comportamiento de aquella fracción de la población inactiva que, pudiendo trabajar, se abstiene de hacerlo o de buscar trabajo, que en las estadísticas oficiales resulta clasificada en alguno de los grupos de población inactiva ya mencionados y que, para efectos prácticos, se ha supuesto como la población inactiva en edad de trabajar pero menor de 60 años excluyendo incapacitados e inválidos.

El Gráfico 1 muestra las cifras correspondientes a la *TGP* y la *PIL/PET* durante el período 1984-2000 (según la *ENH*). Como se aprecia, hay una relación inversa entre ambas tasas, de acuerdo con lo anotado.

Gráfico 1
TGP (SIETE CIUDADES) Y RELACIÓN
PIL A PET



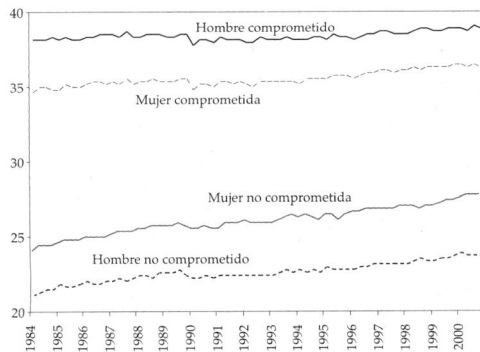
Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores.

En la siguiente sección presentamos un modelo teórico que, a nuestro juicio, sirve para entender la decisión de los miembros del hogar de participar o no participar en el mercado laboral. De las implicaciones y predicciones del modelo teórico derivamos uno econométrico de la decisión de participar o abstenerse de hacerlo en el mercado laboral, y, por ende, de las tasas de participación (*TGP*) y de no-participación (*PIL/PET*).

Para efectos de las pruebas empíricas de la sección IV, fundamentalmente la que tiene que ver con el salario de reserva como determinante de la decisión de participar, se consideró pertinente dividir la *PET* entre personas comprometidas (casadas o en unión permanente) y no comprometidas (solteras, separadas, viudas). Sin embargo, la determinación de dicho *status* la consideramos exógena. Adicionalmente, una vez ajustado el modelo empírico, se hicieron pruebas que nos permitieran verificar la significancia del género de las personas. El resultado de esta prueba permite señalar que, efectivamente, el género es importante cuando se trata de la decisión de participar o no en el mercado laboral.

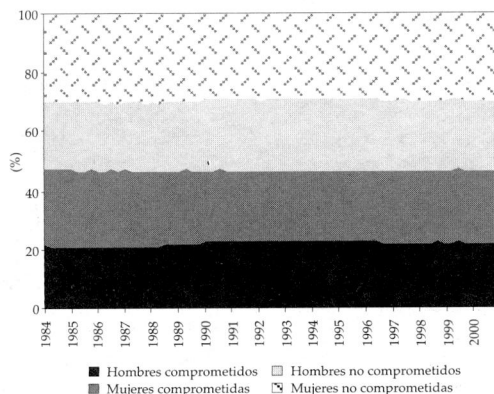
El Gráfico 2 muestra los valores medios de las edades de los cuatro grupos de personas en los cuales hemos dividido la población efectiva o potencialmente activa (*PEA* más *PIL*): mujeres comprometidas, mujeres no comprometidas, hombres comprometidos y hombres no comprometidos. Allí se revelan tres rasgos particularmente interesantes: la relativa estabilidad de la edad promedio de los hombres comprometidos, la tendencia creciente de la edad promedio de los demás grupos y el nivel relativamente alto de la edad promedio de las personas no comprometidas. El Gráfico 3 muestra la distribución por género de la población laboral. Estas distribuciones son, también, bastante estables.

Gráfico 2
EDAD PROMEDIO (AÑOS) DE LOS
MIEMBROS DE LA PET



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores.

Gráfico 3
COMPOSICIÓN POR GÉNERO DE LA POBLA-
CIÓN LABORAL (PEA MÁS PIL) DE LA ENH



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores.

III. Un modelo de la decisión de participar en el mercado laboral

A. Ecuaciones y condiciones de optimización

Supongamos que un miembro típico de un hogar representativo, en edad y capacidad de trabajar, toma la decisión de ofrecer su capacidad laboral en el mercado o abstenerse de hacerlo con base en consideraciones de conveniencia para su hogar. En este sentido dicho individuo actúa como un agente: representa los intereses de su hogar⁸.

El agente tiene como horizonte el período presente y maximiza una función de utilidad. Los argumentos de esta función son el consumo (real) de bienes adquiribles en el mercado (c) y el uso de un tiempo libre (l), entendido éste como un tiempo no destinado a trabajar fuera del hogar. Este tiempo no es sólo de recreación; es también de estudio o realización de labores domésticas que son fuente indirecta de utilidad pues su fin es la producción para auto-consumo del hogar (incluyendo el cuidado de niños, etc.)⁹. l no es, entonces, exclusivamente un tiempo de ocio y puede asociarse a fines del hogar más que del individuo.

Sea, entonces, la siguiente función de utilidad de una familia con dos personas en edad de trabajar:

⁸ Una versión del modelo se encuentra en Borjas (2000), Deaton y Muellbauer (1980, cap. 11), Kaufman y Hotchkiss (2000) y Pencavel (1986). Estos autores consideran que el modelo es útil, en especial, para explicar las decisiones de participar o no participar en el mercado laboral por parte de los miembros del hogar clasificados como trabajadores secundarios (mujeres casadas es el ejemplo de estos autores). Una aplicación del modelo de participación al caso colombiano se encuentra en Tenjo y Ribero (1998). Un modelo intertemporal para explicar la probabilidad de participación laboral de amas de casa se encuentra en Gronau (1973).

⁹ Esta aclaración también se hace en Balistreri (2002).

$$u = u(c, l_1, l_2); \quad u_j > 0, u_{jj} < 0; \quad j = c, l_1, l_2 \quad (5)$$

Siendo u una función que representa el bienestar del hogar. Suponemos que el bienestar depende de tres argumentos: el consumo total del hogar (c) realizado mediante compras en el mercado, el tiempo libre (es decir, de actividades distintas al trabajo realizado a cambio de dinero) del miembro 1 del hogar (l_1), y el tiempo libre del miembro 2 del hogar (l_2)¹⁰.

Lo anterior supone que cada integrante potencial de la fuerza laboral busca el bienestar de su hogar. Se supone, en relación con esto, que los ingresos de cada miembro del hogar hacen parte de los recursos comunes del hogar o de su fondo común¹¹.

Por tanto, para cada posible participante en el mercado laboral el problema es maximizar la utilidad del hogar (la función (5)) sujetándose a la siguiente restricción presupuestal:

$$c \leq w_1 (\bar{l} - l_1) + w_2 (\bar{l} - l_2) + x \quad (6)$$

Siendo w_i ($i = 1, 2$) el salario real neto de impuestos que, a su juicio, él mismo o el otro miembro del hogar pueden obtener en el mercado¹², \bar{l} el tiempo total disponible (neto del requerido para ejecutar las actividades de conservación de la salud), y x la suma de los ingresos no laborales del hogar (esto es, de los ingresos que son independientes del tiempo a trabajar¹³).

Las condiciones de primer orden son las siguientes:

$$w_1 = \frac{\partial u / \partial l_1}{\partial u / \partial c} \quad (7)$$

$$w_1 = w_2 \frac{\partial u / \partial l_1}{\partial u / \partial l_2} \quad (8)$$

$$c = w_1 (\bar{l} - l_1) + w_2 (\bar{l} - l_2) + x \quad (9)$$

donde las expresiones (7) y (8) implican que:

¹⁰ El análisis podría generalizarse a un número de miembros del hogar que podrían participar en el mercado laboral.

¹¹ Esta hipótesis está sujeta a discusión: a partir de un análisis de diferentes etapas de la encuesta a hogares rurales mexicanos beneficiarios y no beneficiarios (grupo de control) del programa "Progreso", Attanasio y Lechene (2002) dedujeron que se puede rechazar la hipótesis de que los hogares tienen un solo agente que toma las decisiones (de gasto para todos los miembros) y que todos los ingresos del hogar entran a un fondo único. En efecto, cuando la esposa (ama de casa que no trabaja) recibe (por ejemplo, como en este caso) una subvención monetaria periódica, aumenta su grado de participación en las decisiones del hogar en detrimento (relativo) de la participación del jefe del hogar, y, en consecuencia, cambia la estructura del gasto familiar. De lo anterior parece deducirse que, al menos en un grado significativo, la designación de jefe de hogar puede derivarse de la mayor proporción del ingreso monetario del hogar aportado por quien es considerado "jefe".

¹² Si este modelo incorporase costos de búsqueda de trabajo por parte del agente que está evaluando la posibilidad de participar en el mercado laboral, debería entenderse el salario (w_i) como neto de estos costos (Balistreri, 2002). Esta abstracción evita complicaciones cuya importancia es relativamente secundaria para el propósito de nuestro modelo [tal como lo observa Gronau (1973)]. La literatura sobre información y búsqueda de trabajo se inició con el trabajo pionero de Stigler (1961).

¹³ Decimos "ingreso monetario" para excluir la valoración de la "producción doméstica" para auto-consumo. Por lo demás, si este modelo se aplica a un "miembro secundario" de la oferta laboral potencial (por ejemplo a la esposa del jefe del hogar o a algún hijo), su ingreso monetario x_i puede ser el ingreso laboral del jefe del hogar (Deaton y Muellbauer 1980, p. 275).

$$w_2 = \frac{\partial u / \partial l_2}{\partial u / \partial c} \quad (10)$$

Las condiciones (7) y (8) son de indiferencia, en el margen, entre una cierta cantidad de ocio y otra de trabajo (mercantil); por tanto, pueden interpretarse como condiciones de la decisión de participación laboral así: si el individuo 1 considera que el salario real que recibiría en el mercado es inferior a la relación marginal de sustitución entre ocio y consumo (al nivel de ocio en el cual $\bar{l} = l_1$) no estaría dispuesto a participar en el mercado (condición (7)). Tal relación de sustitución constituye su salario de reserva, el cual está determinado por los niveles de x y w_2 cuando $\bar{l} = l_1$.

La otra cara de esta condición es que esta persona no estaría dispuesta a participar si considera que el salario que recibiría en el mercado es inferior al salario de reserva visto como el producto del salario del otro miembro del hogar por la relación entre la desutilidad marginal para el hogar de su ocio y la utilidad marginal para el hogar del ocio de la otra persona (condición (8)).

Por tanto, se deduce que habrá participación del miembro 1 en el mercado laboral si y sólo si se estima que el salario de mercado es mayor que el de reserva:

$$\bar{l} > l_1 \Leftrightarrow w_1 > w_1^R \Big|_{\bar{l}=l_1} \quad (11)$$

Siendo $w_1^R \Big|_{\bar{l}=l_1} \equiv (\partial u / \partial l_1) / (\partial u / \partial c) = w_2 (\partial u / \partial l_1) / (\partial u / \partial l_2)$ cuando las derivadas se evalúan en $\bar{l} = l_1$.

Para ilustrar lo anterior, considérese la siguiente función de utilidad:

$$u = \alpha \ln c + (1 - \alpha) \ln(l_1 + l_2)$$

y la restricción presupuestal (6). De las condiciones de primer orden se tendría que

$$w_1 = \frac{1 - \alpha}{\alpha} \frac{c}{l_1 + l_2}$$

$$w_1 = w_2 \text{ y,}$$

$$c = w_1 (\bar{l} - l_1) + w_2 (\bar{l} - l_2) x$$

Así que la primera de las condiciones anteriores, reemplazando c por su equivalente, es:

$$w_1 = \left[\frac{1 - \alpha}{\alpha} \frac{(\bar{l} - l_2)w_2 + x}{\bar{l} + l_2} \right]_{\bar{l}=l_1}$$

Por tanto, el miembro 1 del hogar participará si y sólo si:

$$w_1 > w_1^R \equiv \left[\frac{1 - \alpha}{\alpha} \frac{(\bar{l} - l_2)w_2 + x}{\bar{l} + l_2} \right]_{\bar{l}=l_1}$$

Siendo w_1^R el salario de reserva. Nótese que para $\bar{l} = l_2$, w_1^R será igual a:

$$w_1^R \equiv \left[\frac{1 + x}{2\alpha\bar{l}} \right]_{\bar{l}=l_1}$$

El modelo anterior hace abstracción del género del posible participante. Con todo, varias actividades realizadas en el hogar son intensivas en el uso del tiempo femenino y omiten (o usan menos) el masculino, como, por ejemplo, la crianza de menores. Por esto, es sabido que existen múltiples factores que pueden alterar el salario de reserva de mujeres sin tener impactos significativos sobre el de los hombres (Pencavel, 1986). En términos estrictos, sólo podremos con-

servar el modelo teórico si suponemos, adicionalmente, que pueden ser diferentes las funciones de conveniencia o las preferencias de los miembros del hogar de acuerdo con su género¹⁴.

B. Predicciones

La condición (11) tiene implicaciones. Aquellas de contenido empírico están sujetas a verificación. De acuerdo con estas condiciones, todos aquellos factores que aumentan el salario real presente neto de impuestos aumentan la probabilidad de que un agente quiera participar en el mercado laboral; y todos aquellos factores que aumentan su salario de reserva la reducen. Si esto es así, podemos esperar, en el nivel agregado, que las tasas de no-participación (PIL/PET) y de participación (PEA/PET) tengan movimientos no sólo contrarios entre sí (ver Gráfico 1) sino consecuentes con las variaciones en las probabilidades de participar de los distintos agentes derivadas de cambios en los determinantes del salario presente y del salario de reserva.

Para poner la discusión en términos específicos podemos enumerar varios factores que inciden sobre los salarios presente (de mercado) y de reserva y, por ende, sobre la probabilidad de participar en el mercado laboral. El Cuadro 1 presenta una lista de varios de estos factores.

Aunque un agente compara el salario presente con su salario de reserva para tomar la deci-

sión de participar o abstenerse de hacerlo en el mercado laboral, en el nivel agregado el salario presente se determina (o puede hacerlo) de manera simultánea con la oferta laboral, la demanda laboral y el nivel de ocupación. Por tanto, la estimación aislada de una función de participación (a diferencia de su estimación dentro de un sistema de ecuaciones) debe incluir una característica de los agentes que sea predeterminada en relación con el propio salario y que sea una variable instrumental a fin de evitar el sesgo de simultaneidad que de otra forma se produciría. Las *proxies* usuales son el nivel educativo y la edad de los agentes cuyas tasas de participación (o no participación) se han de modelar.

C. Modelo a estimar

Siguiendo a Gronau (1973), podemos suponer que es válido descomponer el costo de oportunidad del tiempo del miembro i del hogar, w_i^R , en un salario medio de reserva \bar{w}_i^R (para personas de características similares a las de la persona i) y un componente específico $\bar{\epsilon}_i^R$:

$$w_i^R = \bar{w}_i^R + \bar{\epsilon}_i^R \quad (12)$$

De acuerdo con (11), el individuo participará si:

$$\begin{aligned} w_i &> \bar{w}_i^R + \bar{\epsilon}_i^R \\ w_i - \bar{w}_i^R &> \bar{\epsilon}_i^R \end{aligned} \quad (13)$$

Haciendo algunas conjeturas se puede proponer que el salario medio de reserva, variable

¹⁴ Una corriente importante de opinión entre los expertos en economía laboral considera que este modelo es mucho más útil para explicar las decisiones de participación en el mercado laboral que las eventuales decisiones sobre la magnitud de la jornada laboral para hombres trabajadores jefes de hogar, en vista de las bajas elasticidades precio de la oferta laboral estimadas para estos últimos (Heckman 1993). El modelo de Gronau (1973) es sólo de participación eventual de amas de casa, en consideración a las diferencias de tareas domésticas según el género. Tenjo y Ribero (1998) estimaron modelos para las participaciones masculina y femenina distinguiendo por estado civil y por situación jerárquica en el hogar (jefe ó no).

Cuadro 1

PREDICCIONES SOBRE LA PROBABILIDAD DE PARTICIPAR EN EL MERCADO LABORAL

Factores	Efecto sobre la probabilidad de participar
Existencia (número y edades) de niños en la primera infancia ¹ (mayor w_i^R).	Negativo (para mujeres)
Mayores oportunidades educativas, mayor calidad de la educación presente o menor costo de acceder a esta (efecto positivo sobre w_i^R).	Negativo (efecto flujo educativo) ³
Ingresos no laborales.	Negativo
Impuestos a los salarios (efecto negativo sobre w_i).	Negativo
Edad ² (efecto positivo sobre w_i).	Positivo
Ocupación e Ingresos de otros miembros del hogar ¹ .	Negativo (por tanto, si caen aumenta la probabilidad de participar: el caso del trabajador adicional ⁴).
Nivel educativo del adulto ¹ y, por ende, efecto positivo sobre w_i .	Positivo (efecto <i>stock</i> educativo)

¹ Estos efectos pueden ser sustanciales, según se deduce desde los hallazgos pioneros de Gronau (1973; citado por Deaton y Muellbauer [1980, p. 277]). Para el caso colombiano Tenjo y Ribero (1998) y Vélez y Winter (1992, citado allí mismo) también hallaron evidencia en el mismo sentido. Con todo, Gronau (1973) advirtió que el mayor nivel educativo de las amas de casa madres de niños menores también puede elevar su salario de reserva.

² Con la edad aumenta la experiencia y, por ende, la productividad y el salario de mercado (Gronau 1973), pero se puede suponer que, en general, hay rendimientos marginales decrecientes. Por tanto, la variable "edad" debe acompañarse de la variable "edad al cuadrado" [como en Ribero y Meza (1997) y Tenjo y Ribero (1998); véase también Borjas (2000), pp. 264 y ss.].

³ López (2001) reporta estos efectos para el caso colombiano.

⁴ Este efecto fue perceptible para el caso de la participación femenina en Colombia según Tenjo y Ribero (1998).

Fuente: Predicciones realizadas por los autores.

no observable, depende de algunas variables X_m^R (sección B) de la siguiente forma:

$$\hat{w}^R = \hat{\delta}^R + \sum_{m=1}^n \hat{\delta}_m^R X_m^R \quad (14)$$

Por tanto, el miembro i del hogar participa si:

$$\frac{1}{\sigma} \left[w_i = \hat{\delta}^R - \sum_{m=1}^n \hat{\delta}_m^R X_m^R \right] > \frac{\bar{\varepsilon}_i^R}{\sigma} \quad (15)$$

donde σ es la desviación estándar de w^R .

En este caso, el salario w_i puede no ser observable para aquellos miembros del hogar que no están trabajando pero que forman parte de la PEA+PIL. Por tal razón, se puede aplicar un método similar al que se hizo con el salario de reserva. Es decir, se puede suponer que el salario de mercado, w_i , tiene dos componentes, un nivel medio para personas con las mismas características de i , \bar{w}_i , y un componente específico aleatorio, $\bar{\varepsilon}_i$:

$$w_i = \bar{w}_i + \bar{\varepsilon}_i \quad (16)$$

para luego estimar \bar{w} como se hizo en (14) para \bar{w}^R . Esto es:

$$\hat{w} = \hat{\delta} + \sum_{h=1}^o \hat{\delta}_h X_h \quad (17)$$

Siendo X_h las variables que determinan el salario medio de mercado.

Reemplazando (16) y (17) en (15), tenemos:

$$\frac{1}{\sigma} \left[(\hat{\delta} - \hat{\delta}^R) + \sum_{h=1}^o \hat{\delta}_h X_h - \sum_{m=1}^n \hat{\delta}_m^R X_m^R \right] > \varepsilon_i \quad (18)$$

siendo $\varepsilon_i = \varepsilon_i^R / \sigma - \varepsilon_i$.

La participación individual es una variable de elección binaria: una persona decide participar ($y_i = 1$) o no ($y_i = 0$) en el mercado laboral. Para estimar la probabilidad de participar, dadas las variables explicativas, X , expresadas de ahora en adelante en forma matricial, se necesita una función F tal que:

$$\text{prob}(y_i = 1) = F(X_i \delta)$$

$$\text{prob}(y_i = 0) = 1 - F(X_i \delta)$$

Si ε_i en (18) es tal que: $\varepsilon_i \sim N(0, \sigma^2)$, se genera un modelo *probit* donde la función F toma la forma de la distribución normal de manera que podemos escribir:

$$\text{prob}(y_i = 1) = \Phi(X_i \delta) = \int_{-\infty}^{X_i \delta} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} \exp\left(-\frac{\varepsilon_i^2}{2}\right) d\varepsilon \quad (19)$$

La transformación normal estándar $\Phi(\cdot)$ restringe la probabilidad a tomar valores entre cero y uno. Para llegar a (19) hemos definido una variable latente (no observable) y^* tal que:

$$y_i^* = X_i \delta + \varepsilon_i \quad (20)$$

donde $\varepsilon_i \sim N(0, \sigma_\varepsilon^2)$. La variable y , que si es observable, toma valores entre 0 y 1 de acuerdo con la regla siguiente:

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{si } y_i^* > 0 \\ 0 & \text{en otro caso} \end{cases} \quad (21)$$

la cual genera un modelo *probit*:

$$\begin{aligned} \text{prob}(y_i = 1) &= \text{prob}(y_i^* > 0) = \text{prob}(X_i \delta + \varepsilon_i > 0) \\ &= \text{prob}(\varepsilon_i > -X_i \delta) \end{aligned}$$

y por simetría:

$$\text{prob}(y_i = 1) = \text{prob}(\varepsilon_i < X_i \delta) = \Phi(X_i \delta)$$

También:

$$\text{prob}(y_i = 0) = 1 - \Phi(X_i \delta)$$

Si se tiene un proceso de muestreo *iid*, la función de máxima verosimilitud será el producto de las probabilidades correspondientes a cada observación. Si tenemos p observaciones y $y_i=0$ para las primeras q de ellas y $y_i=1$ para las últimas $p-q$, la función de verosimilitud estará dada por:

$$L = \prod_{i=1}^p \Phi(X_i \delta)^{y_i} [1 - \Phi(X_i \delta)]^{1-y_i}$$

A continuación se presentan los resultados del proceso de estimación utilizando el modelo *probit* que se acaba de describir.

IV. Ejercicios econométricos y sus resultados

La verificación empírica del conjunto de hipótesis mencionadas sobre participación laboral me-

diente la estimación econométrica del modelo (19) se basó en la información del conjunto de etapas de la Encuesta Nacional de Hogares (ENH) del DANE entre 1984:1 y 2000:4 (se exceptúan las etapas 104, 106, 107, 108 y 110 de las cuales no fue posible extraer toda la información requerida). Posteriormente se hizo la selección de las variables independientes que pueden medirse mediante la información arrojada por la ENH. Los modelos *probit* fueron estimados para cada etapa de la ENH y para cada una de las cuatro categorías de miembros del hogar¹⁵ en edad de trabajar (excepto ancianos, minusválidos e incapacitados y empleados domésticos y sus hijos) cuya información es suministrada por la ENH: mujeres comprometidas (casadas o en unión permanente), hombres comprometidos, mujeres no comprometidas (solteras, separadas, viudas) y hombres no comprometidos.

Las clasificaciones anteriores y la información adicional que se encuentra en la ENH fueron las bases de la construcción de diferentes variables, entre ellas algunas dicótomas (*dummies*). La variable dependiente toma el valor 1 si un individuo perteneciente a la PET, excluyendo los clasificados en el grupo R, participa en el mercado laboral, es decir, si es miembro de la PEA; de lo contrario es 0. Esta clasificación se hace para los cuatro tipos de participantes potenciales.

Las variables independientes (exógenas) del modelo empírico procuran dar información sobre las magnitudes y los efectos de las dos va-

riables del modelo teórico de la sección II fundamentales en la decisión de participar: el salario corriente y el salario de reserva. Las variables independientes del modelo empírico que se presentan en la Gráfico 4 corresponden al caso de mujeres no comprometidas, segmento escogido como ancla en nuestras estimaciones¹⁶.

En relación con las variables que brindan información del salario corriente, evitando problemas de endogeneidad, están la educación, la edad de las personas y la edad al cuadrado. Se supone que a mayor educación y mayor experiencia mayor será el salario real. Sin embargo, la edad al cuadrado captura el efecto no lineal que tiene la edad, como *proxy* de experiencia, sobre la decisión de participar ya que la importancia de la experiencia es declinante con el tiempo.

La variable de educación está representada por el número de años de estudio alcanzado por la persona. Con esta variable intentamos capturar de manera indirecta, pero adecuada para evitar problemas de endogeneidad, uno de los principales factores determinantes del salario percibido o al cual puede aspirar el posible participante en el mercado laboral (ver Cuadro 1).

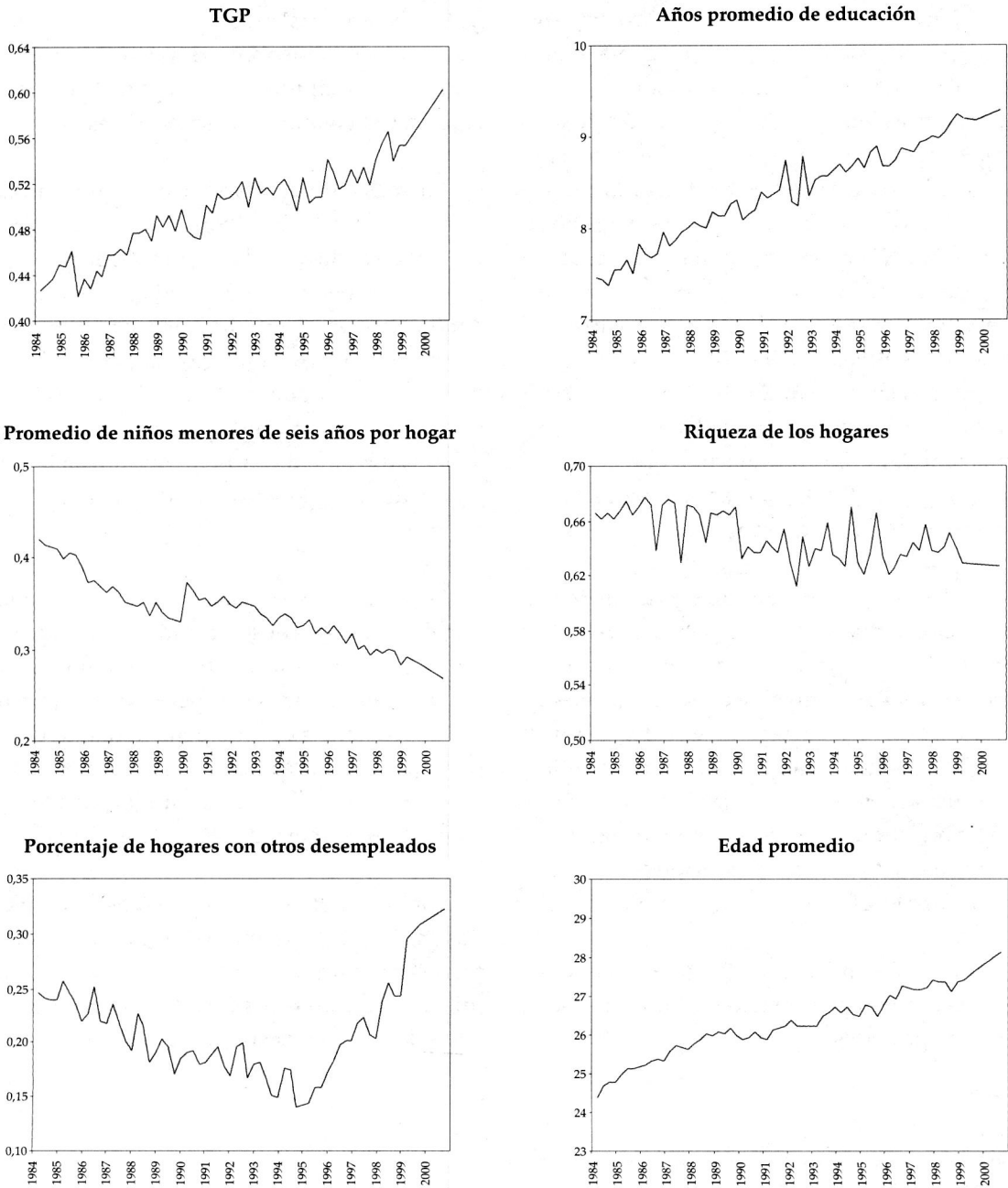
Por su parte, la existencia de otros desempleados en el hogar, el número de niños menores de seis años y la riqueza del hogar son las variables utilizadas como *proxies* del salario de reserva. La variable que indica si hay otros miembros del

¹⁵ El DANE define el hogar como el conjunto de personas que comparten techo y cocina (así que los empleados domésticos y sus familiares podrían pertenecer al hogar al cumplir tales condiciones).

¹⁶ Mincer (1962), uno de los trabajos pioneros sobre la oferta de trabajo, se concentró en la población femenina.

Gráfico 4

TGP Y VARIABLES INDEPENDIENTES DEL MODELO PARA MUJERES NO COMPROMETIDAS



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

hogar desempleados adopta el valor 1 en tal caso; de lo contrario toma el valor 0.

La riqueza (o los ingresos del resto) de la familia define la restricción presupuestal del individuo e incide, por tanto, en su salario de reserva. Para acercarnos a la información sobre riqueza se construyó una variable *dummy* teniendo en cuenta las siguientes características: tenencia de vivienda propia, ubicación en estrato medio o superior o ingresos mensuales del hogar superiores a dos millones y medio de pesos (\$2.500.000) a precios de diciembre de 2000. Para individuos con alguna de estas características la variable toma el valor 1; de lo contrario es 0.

El modelo se estimó, corrigiendo por heteroscedasticidad [Harvey (1976) y Greene (2000)], en forma simultánea para los cuatro tipos de personas considerando *dummies* no sólo para el intercepto sino también para la pendiente relativa a cada una de las variables explicativas. El modelo lineal que sirve de base para estimar los errores de la ecuación (19) es el siguiente:

$$y = \lambda_{mmc} + \lambda_{hc} D_{hc} + \lambda_{hmc} D_{hmc} + \lambda_{mc} D_{mc} + \sum_{j=1}^6 \delta_{j,mmc} X_i + \sum_{j=1}^6 \delta_{j,hc} X_j D_{j,hc} + \sum_{j=1}^6 \delta_{j,hmc} X_j D_{j,hmc} + \sum_{j=1}^6 \delta_{j,mc} X_j D_{j,mc} + \varepsilon$$

Correspondiendo las X_i a las seis variables explicativas: educación, niños menores de seis años, riqueza, otros desempleados en el hogar, edad y edad² y las D_j o D_{ij} a variables *dummies* apropiadas.

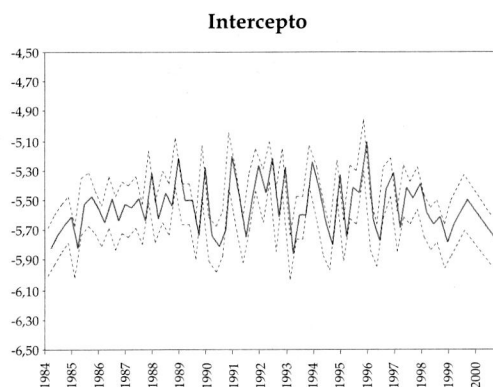
Adicionalmente en cada etapa se chequearon las siguientes hipótesis: a) H_0 : el *status* (comprometida o no) es irrelevante para la mujeres, b)

H_0 : el género (masculino o femenino) es irrelevante para las personas no comprometidas, c) H_0 : el género es irrelevante para las personas comprometidas, y d) H_0 : el *status* (comprometido o no) es irrelevante para los hombres¹⁷.

En general, los resultados fueron los siguientes: para la variable niños menores de seis años no se rechazan las hipótesis nulas b) y d); para la riqueza, no se rechazan las hipótesis nulas c) y d); para otros desempleados en el hogar, no se rechazan b) y c); y para la edad no se rechaza la hipótesis nula c). Cuando las hipótesis resultaron válidas fueron impuestas en las re-estimaciones.

En el Gráfico 5 se presenta la evolución de los parámetros estimados para las mujeres no comprometidas desde 1984:1 hasta 2000:4¹⁸.

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE COEFICIENTES ESTIMADOS DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES NO COMPROMETIDAS CON INTERVALOS DE CONFIANZA



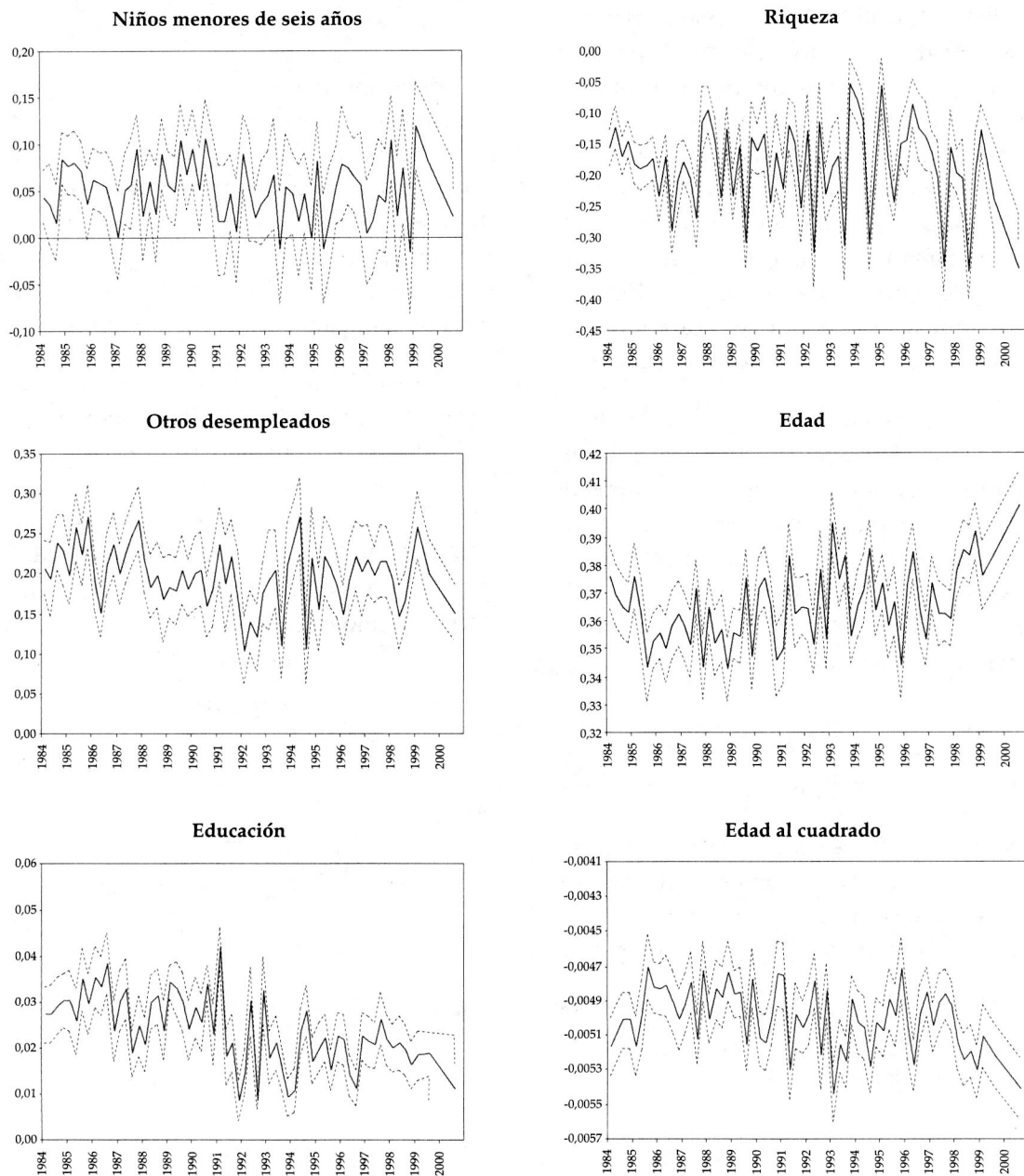
Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

¹⁷ La verificación de estas hipótesis significó correr algo más de 1800 regresiones.

¹⁸ Por razones de espacio no se presentan las estimaciones de los otros tres grupos.

Gráfico 5

EVOLUCIÓN DE COEFICIENTES ESTIMADOS DE PARTICIPACIÓN LABORAL DE MUJERES NO COMPROMETIDAS CON INTERVALOS DE CONFIANZA (*Continuación*)



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

El Cuadro 2 presenta la principal información arrojada por la estimación de los cuatro modelos sobre la probabilidad de participación que hemos derivado del esquema teórico. El intercepto fue negativo y significativo, excepto para los hombres comprometidos. El modelo teórico se cumple para las mujeres no comprometidas, salvo por los niños menores de seis años donde la variable tiene el signo contrario al esperado pero no es significativa. Para las mujeres comprometidas el modelo tiene un mejor desempeño que para las no comprometidas en términos de signos y significancia de los coeficientes. Para los hombres comprometidos el modelo parece menos adecuado ya que solamente la edad y la edad al cuadrado tienen los signos y significancia esperados. Finalmente, para los hombres no comprometidos las variables años de educación y niños menores de seis años son de signo contrario al esperado. Por tanto, el mejor desempeño del modelo se obtiene para los casos de mujeres, en términos de signos y significancia de los coeficientes.

Desde el punto de vista de las variables, las de mejor desempeño son riqueza, edad, edad al cuadrado y otros miembros del hogar desempleados (lo cual ofrece evidencia sobre el efecto del trabajador adicional), seguidas de número de años de educación. El desempeño más pobre corresponde al número de niños menores de seis años.

V. Pronósticos (clasificación) y predicciones

Los pronósticos se realizaron para cada observación (persona) de la *PEA* más la *PIL* (véase sección II) de la *ENH* en cada etapa. Una vez estimada la probabilidad para cada persona, la conversión a valores cero o uno se hizo utilizando un umbral de 0,5 como base de la regla de clasificación. Así, si la probabilidad estimada de que una persona participe es mayor que 0,5 entonces se espera que tal persona lo haga; si la probabilidad estimada es menor que 0,5 entonces se asigna un valor de cero a tal probabilidad,

Cuadro 2

RESULTADOS GENERALES DE LA ESTIMACIÓN PROBIT DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN PARA EL CONJUNTO DE LAS ETAPAS DE LA ENH A LO LARGO DEL PERÍODO DE ANÁLISIS

	Mujer no comprometida		Mujer comprometida		Hombre comprometido		Hombre no comprometido	
Intercepto	-	S	-	S	-	NS	-	S
Años de educación	+	S	+	S	+	NS	-	S
Número de hijos menores de 6 años	+	NS	-	S	+	S	+	S
Riqueza	-	S	-	S	-	NS	-	S
Otros miembros del hogar desempleados	+	S	+	S / NS	+	NS	+	S
Edad	+	S	+	S	+	S	+	S
Edad al cuadrado	-	S	-	S	-	S	-	S

+: coeficiente de signo positivo; -: coeficiente de signo negativo; S: coeficiente estadísticamente significativo; N.S.: coeficiente estadísticamente no significativo.

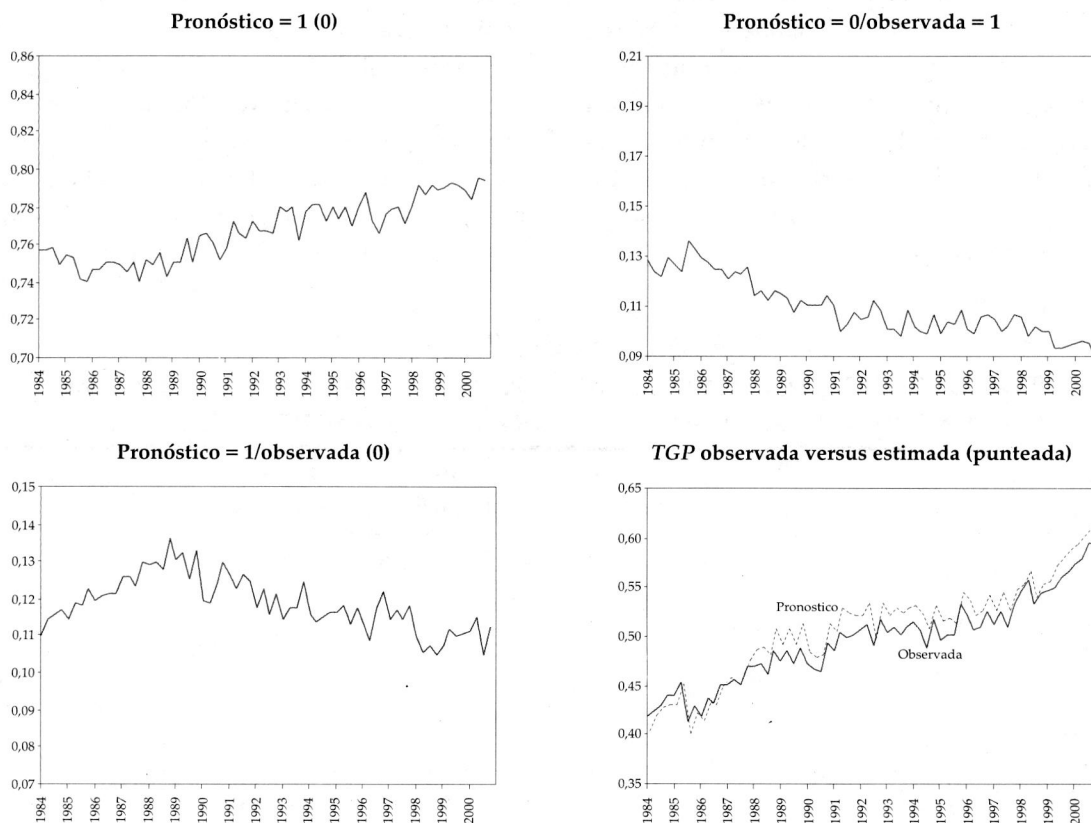
Fuente: Estimaciones realizadas por los autores.

significando con esto que dicha persona no participa.

La utilización de esta regla de clasificación, o de cualquier otra, significa que existen cuatro resultados posibles para un pronóstico: 1) que prediga correctamente que la persona participa, 2) que prediga correctamente que la persona no participa, 3) que prediga equivocadamente que la persona participa, y 4) que prediga equivocadamente que la persona no participa. En los Gráficos 6 a 9 aparecen los pronósticos de los mode-

los estimados para cada etapa de la ENH. En el *panel* superior izquierdo aparece la proporción de pronósticos buenos. Allí se observa la alta capacidad del modelo para hacer predicciones dentro de muestra: excepto para el caso de mujeres comprometidas la capacidad predictiva del modelo está por encima de 80%. En los *paneles* superior derecho e inferior izquierdo se observa la evolución de los pronósticos errados: pronósticos de no participación para las personas cuando ellas realmente participan y pronósticos de participación para las personas cuando

Gráfico 6
PRONÓSTICO DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES NO COMPROMETIDAS



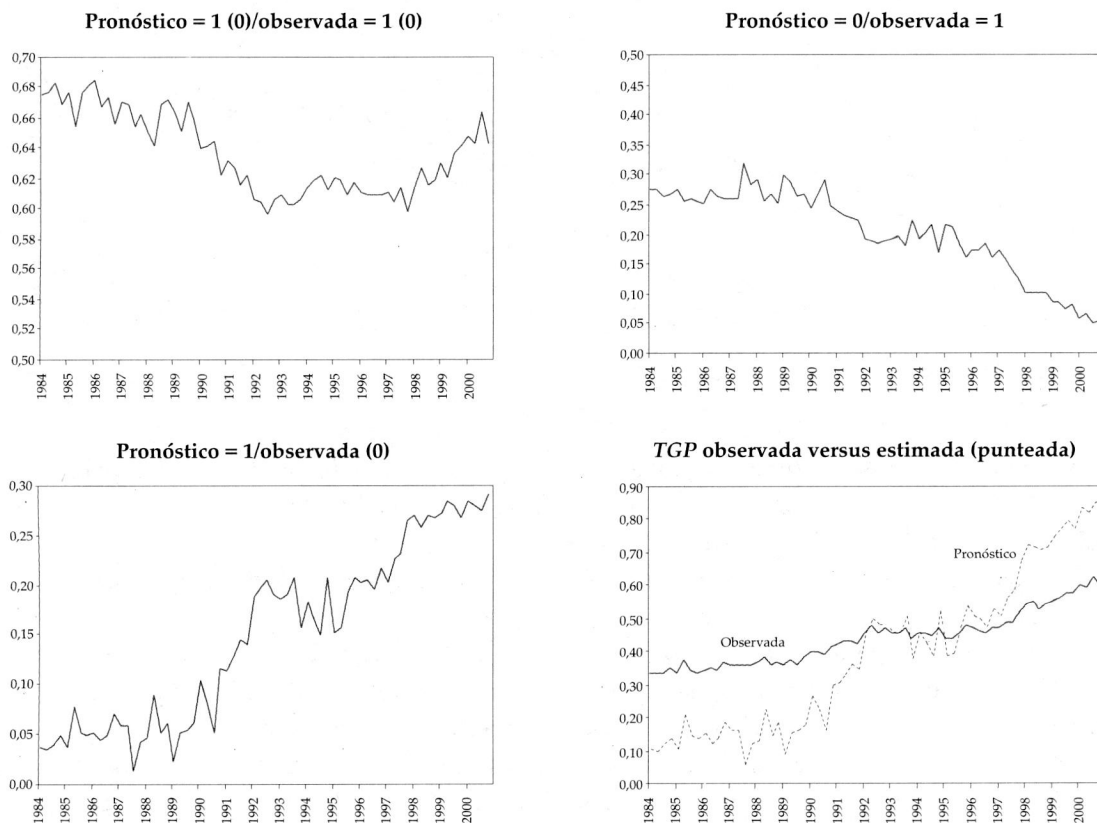
Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

ellas realmente no participan. Para el primer tipo de error el desempeño menos malo se presenta con el grupo de hombres comprometidos. Sin embargo, en general, este error no es de mayor importancia. El segundo tipo de error (pronósticos de 1 cuando el observado es 0) tiene una mayor probabilidad de ocurrencia para las mujeres. No obstante, la capacidad de predicción de nuestro modelo es bastante buena.

El modelo estimado también fue utilizado para estimar la *TGP*: en nuestro caso es el total

de personas para las cuales se pronostica participación con respecto a la *PIL* más la *PEA*. Las estimaciones aparecen en el panel inferior derecho de los Gráficos 6 a 9. El mejor desempeño del modelo, con base en este criterio, se observa para las personas (hombres y mujeres) no comprometidas. En cuanto a los hombres comprometidos, el modelo sobre-pronostica una participación cercana a los 3 puntos porcentuales. Sin embargo, este sesgo no parece ser importante a las escalas de participación observadas para este grupo (96-97%).

Gráfico 7
PRONÓSTICO DE PARTICIPACIÓN DE MUJERES COMPROMETIDAS

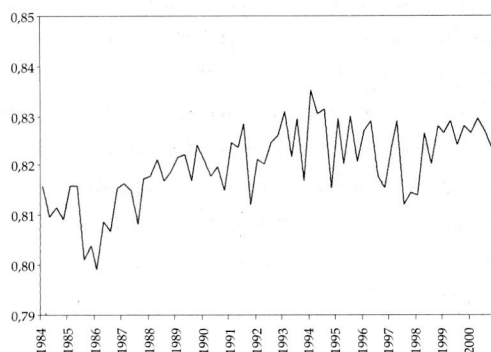


Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

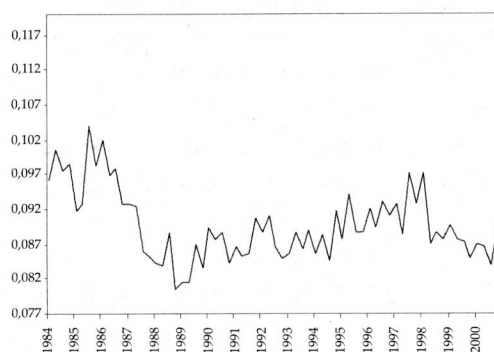
Gráfico 8

PRONÓSTICO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES NO COMPROMETIDOS

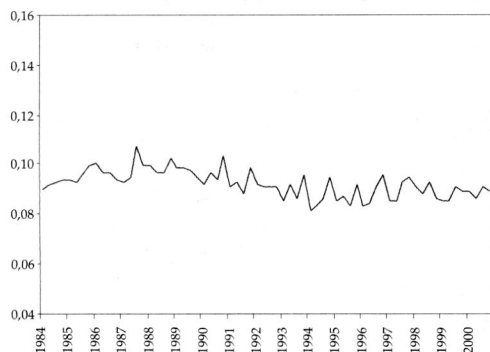
Pronóstico = 1 (0)/observada = 1 (0)



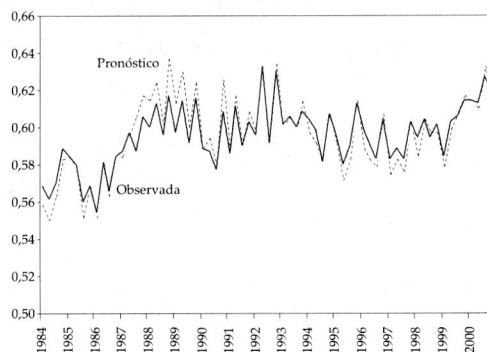
Pronóstico = 0/observada = 1



Pronóstico = 1/observada = 0



TGP observada versus estimada (punteada)



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

Tomando como base la estimación realizada para la última etapa disponible de la ENH se puede afirmar que si la variable otros desempleados del hogar cayese a los niveles de la primera mitad de los años 90, la TGP se reduciría en 0,5 puntos porcentuales para las mujeres no comprometidas y en 0,52 puntos porcentuales para los hombres no comprometidos. Esto parece, a primera vista, un efecto demasiado modesto; sin embargo, se puede suponer que la tasa de desempleo podría caer a raíz de tal contracción de la oferta laboral relativa y provocar, gracias a

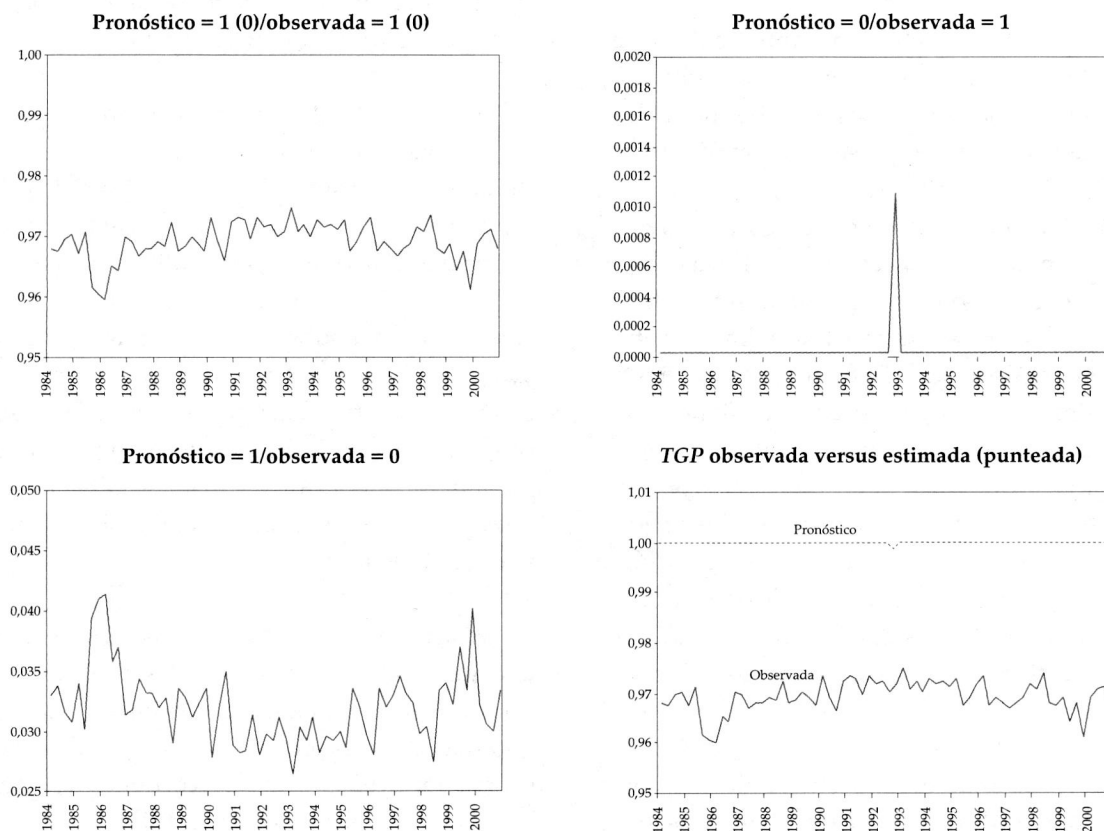
lo ya mencionado, nuevas rondas de reducción de la oferta laboral y de la tasa de desempleo.

VI. Resumen y conclusiones

La tasa de participación laboral es el principal componente de la oferta laboral relativa (oferta laboral/población en edad de trabajar)¹⁹. El otro factor, secundario, es la disponibilidad de aceptación de jornadas laborales más o menos prolongadas por quienes ya han decidido participar en el mercado laboral.

Gráfico 9

PRONÓSTICO DE PARTICIPACIÓN DE HOMBRES COMPROMETIDOS



Fuente: DANE-ENH; cálculos de los autores

El ejercicio econométrico realizado permitió detectar algunos factores determinantes de las tasas de participación laboral (siete ciudades) de cuatro categorías de miembros del hogar (miembros de la familia o con relación familiar y que habitan en el mismo hogar en edad y capacidad de trabajar, excluyendo empleados domésticos y sus hijos): mujeres comprometidas,

mujeres no comprometidas, hombres comprometidos y hombres no comprometidos.

En términos del signo y significancia de los coeficientes el modelo resultó más adecuado, en su orden, para los casos de mujeres no comprometidas y comprometidas; en cambio, el modelo fue menos exitoso para hombres no compro-

¹⁹ La oferta laboral y la población en edad de trabajar son reductibles, bajo supuestos de jornada laboral promedio, a horas anuales.

metidos y menos aún para hombres comprometidos.

Una de las variables más influyentes (y en dos de los cuatro casos con el signo correcto y alta significancia) fue la existencia de otros miembros del hogar desempleados: a mayor frecuencia de desempleados en el hogar mayor es la participación laboral de mujeres y hombres no comprometidos. Este resultado ratifica la hipótesis del efecto positivo que tiene la tasa de desempleo sobre la oferta laboral. Las variables edad y edad al cuadrado fueron, en todos los casos, significativas y mostraron los signos esperados (positivo y negativo, respectivamente). La variable riqueza tuvo, en todos los casos, el signo negativo esperado, y sólo en el caso de hombres comprometidos su coeficiente careció de significancia. La variable años de educación alcanzados mostró el signo esperado (positivo) y significativo en los dos casos correspondientes a mujeres.

El modelo se mostró altamente útil como herramienta de pronóstico de la participación (y no participación) laboral de mujeres y hombres

no comprometidos, y de hombres comprometidos; en cambio, su capacidad para pronosticar la participación laboral de mujeres comprometidas parece presentar deficiencias.

Es muy probable que uno de los principales determinantes de la dinámica del desempleo en Colombia se derive del efecto positivo de éste sobre la tasa de participación: a mayor tasa de desempleo mayor es la probabilidad de que, en los trimestres siguientes, aumente la participación laboral. En otras palabras, a mayor exceso de oferta en el mercado laboral mayor será la oferta en los trimestres siguientes. Y esto sin contar con el otro resultado: que una reducción de riqueza, que puede presentarse ante nuevos episodios de desempleo, tiende también a elevar la tasa de participación.

De acuerdo con los resultados de la estimación del modelo, si la tasa de desempleo se reduce a los niveles medios de la primera mitad de los años 90 la tasa global de participación se reduciría tanto en el trimestre corriente como en los siguientes. Tal reducción contribuirá, a su turno, a la caída posterior de la tasa de desempleo.

Bibliografía

- Attanasio, Orazio, y Valérie Lechene (2002), "Tests of Income Pooling in Household Decisions", *Review of Economic Dynamics*, Vol. 5, No. 4.
- Balistreri, Edward (2002), "Operationalizing equilibrium unemployment: A general equilibrium external economies approach", *Journal of Economic Dynamics & Control*, Vol. 26.
- Blundell, Richard y Thomas MaCurdy (1999), "Labor Supply: A Review of Alternative Approaches", cap. 27 de *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3 (O. Ashenfelter y D. Card, editores), North Holland: Elsevier Science.
- Borjas, George (2000), *Labor Economics* (2a. edición), Irwin-McGraw-Hill.
- Deaton, Angus, y John Muellbauer (1980), *Economics and consumer behavior*, Cambridge University Press.
- Greene, William H. (2000), *Econometric Analysis*, New Jersey, Prentice Hall.
- Gronau, Reuben (1973), "The Effect of Children on the Housewife's Value of Time", *Journal of Political Economy*, Vol. 81 (suplemento).
- Harvey, Andrew C. (1976), "Estimating regression models with multiplicative heteroscedasticity", *Econometrica*, Vol. 44, no. 3, 461-65.
- Heckman, James (1993), "What Has Been Learned About Labor Supply in the Past Twenty Years?", *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2.
- Kaufman, Bruce y Julie Hotchkiss (2000), *The Economics of Labor Markets* (5ª edición); Harcourt College, Publishers.
- Killingsworth Mark R. y James J. Heckman (1986), "Female Labor Supply: A Survey", cap. 2 de *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1 (O. Ashenfelter y R. Layard, editores), North Holland: Elsevier Science.
- López, Hugo (2001), "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo", en *Empleo y Economía* (M. Urrutia, editor), Banco de la República.
- Mincer, Jacob (1962), "Labor force participation of married women: a study of labor supply", en H.G. Lewis (ed.), *Aspects of labor economics*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Pencavel, John (1986), "Labor Supply of Men: A Survey", cap. 1 de *Handbook of Labor Economics*, Vol. 1 (O. Ashenfelter y R. Layard, editores), North Holland: Elsevier Science.
- Ribero, Rocío y Claudia Meza (1997), *Archivos de Macroeconomía* (DNP), No. 63.
- Santamaría, Mauricio y Norberto Rojas (2001), "La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?", *Archivos de Macroeconomía* (DNP), No. 146.
- Stigler, George J. (1961), "The economics of information", *Journal of Political Economy*, 69, p. 213-25.
- Tenjo, Jaime y Rocío Ribero (1998), "Participación, desempleo y mercados laborales en Colombia", *Archivos de Macroeconomía* (DNP), No. 81.

Distribución y salvamentos (bail outs) en Colombia*

Juan José Echavarría S.¹

Carolina Rentería R.

Roberto Steiner S.

Abstract

The Constitution of 1991 tried to develop further the decentralization process in Colombia and ordered important transfers to the regions. But the theoretical advantages of decentralization will not materialize unless regions are truly able to decide on the composition of their expenditures and also pay the costs of irresponsible expenditures. There are important flaws in the institutional framework in Colombia which have reduced fiscal discipline at the local level, and have produced large bail outs by the central government. This document analyzes the characteristics and determinants of three types of bailouts: the provision of soft loans originally oriented towards the restructuring of local finances; bailouts to pay teachers appointed at the local level; and the Medellín Metro system.

Resumen

La Constitución de 1991 buscó profundizar el proceso de descentralización en Colombia y ordenó transferir importantes sumas de dinero a las regiones. Pero las ventajas teóricas de la descentralización no se materializarán a menos que haya verdadera autonomía en el gasto y, además, que las regiones paguen el costo de los gastos irresponsables. Existen fallas en el marco institucional de la descentralización en Colombia que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, y que han llevado a grandes salvamentos (bailouts) por parte del gobierno central. El presente documento analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos: la provisión de préstamos blandos tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el caso del metro de Medellín.

Keywords: Decentralization, Fiscal discipline, Bail outs, Soft loans, Education expenditure.

Palabras clave: Descentralización, Disciplina fiscal, Salvamentos, Préstamos blandos, Gasto en educación.

* Este artículo forma parte del Proyecto de Redes de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo sobre Descentralización y Disciplina Fiscal en las entidades regionales. Los tres autores estuvieron vinculados a Fedesarrollo cuando el proyecto comenzó en 1998. Los autores desean agradecer a Paulina Lecompte y a Juan Pablo Fernández por su trabajo como asistentes de investigación. Han recibido comentarios útiles de los directores del proyecto en el BID (Ernesto Stein, Eduardo Fernández-Arias y Jurgen Von Hagen) y de los participantes en el seminario de Fedesarrollo, especialmente Olga Lucía Acosta, Ulpiano Ayala, Alejandro Gaviria, Juan Luis Londoño, Humberto Mora, Henry Rodríguez y Juan Gonzalo Zapata. Este trabajo no se hubiera podido realizar sin la ayuda y la información recibida del Ministerio de Hacienda (División de Apoyo Fiscal, División de Crédito Público y División de Presupuesto), DNP (Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial, Unidad de Desarrollo Social y Unidad de Análisis Macroeconómico) y la Misión Social en el DNP, en particular Alfredo Sarmiento.

¹ Actualmente Co-director de la Junta Directiva del Banco de la República; en el momento de escribir el artículo Director Ejecutivo de Fedesarrollo; Director de Presupuesto y Representante de Colombia en el Fondo Monetario Internacional, respectivamente.

I. Introducción

Colombia se encuentra en una etapa relativamente avanzada en términos de descentralización en el contexto latinoamericano. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (1997), el país ocupa el tercer lugar en la región en este campo después de Argentina y Brasil, dos países organizados como Estados Federales. Mientras en 1995 el gasto público promedio asignado por los gobiernos sub-nacionales fue el 15% del gasto público total en América Latina y 35% en los países de la OECD, la relación fue 39% en el caso colombiano. La actividad económica está también muy descentralizada en Colombia cuando se compara con otros países de América Latina².

El estado de descentralización alcanzado es el resultado de un proceso que comenzó a principios de los años ochenta y que cubre aspectos de naturaleza económica, administrativa y política. Este proceso recibió un empujón decisivo con la nueva Constitución de 1991. El avance hacia la descentralización durante más de 15 años ha revelado fortalezas y debilidades, y ha sugerido la necesidad de realizar cambios tendientes a corregir los problemas existentes.

Históricamente, Colombia ha mostrado un grado razonable de estabilidad macroeconómica³, pero la situación se deterioró abruptamente

en los años noventa. Una de las principales causas ha sido el enorme incremento del gasto corriente del gobierno central, explicado en buena parte por las elevadas y crecientes transferencias a las regiones y al pago de intereses sobre la deuda.

A pesar del elevado monto de las transferencias, ha habido varias situaciones en las cuales los gobiernos sub-nacionales, especialmente los departamentos, han enfrentado profundos problemas financieros. Por ello han solicitado frecuentemente un tratamiento especial, tanto en términos de la deuda con el gobierno central, en las solicitudes de crédito para el pago de salarios y pensiones, y en las solicitudes de crédito al sistema financiero comercial.

En febrero de 1999, 15 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera y fiscal, por un valor conjunto de US\$ 107 millones, con 13 peticiones adicionales en lista de espera. Los pagos a los pensionados estaban atrasados en 14 departamentos, afectando alrededor de 18,000 personas, y en cuatro de los casos los retrasos superaban 12 meses (Ministerio de Hacienda, 1999a).

Para controlar el endeudamiento se diseñó un sistema de "semáforos". Una entidad regional con luz verde puede contratar nuevos crédi-

² Montenegro (1996) estima coeficientes Gini para la concentración de la población en 19 países latinoamericanos. Colombia es el último en términos de concentración, con un Gini de 0,42, seguido por Brasil (0,49), Venezuela (0,54), Bolivia (0,56) y Ecuador (0,57). Los países con mayor concentración regional son Chile, Uruguay, Guatemala y Paraguay.

³ Entre 1970 y 1992 Colombia fue la economía menos volátil en el contexto latinoamericano (BID, 1995) y tuvo la política económica más estable de los países analizados. Recientemente Jaramillo et al. (1999) relacionaron la estabilidad de las políticas económicas con la estabilidad de algunas instituciones y con el carácter constitucionalista de su democracia - una en la cual las tendencias centrífugas inherentes a una sociedad pluralista son contrarrestadas por una actitud cooperadora de los líderes de los diferentes segmentos de la población.

tos, pero cuando tiene luz roja (baja liquidez y solvencia) la región tiene que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Actualmente, de 27 departamentos para los cuales existen cálculos, 17 están en rojo, uno en amarillo y 9 en verde; lo que significa que 18 de ellos enfrentan problemas de liquidez o de solvencia.

Existen fallas en el marco institucional de la descentralización que han reducido la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales, afectando sus balances fiscales y elevando la presión para una acción de salvamento (*bail out*) por parte del gobierno central. Es por ello necesario modificar los contratos fiscales entre los tres niveles gubernamentales, para aumentar la capacidad de seguimiento y control del *principal* (gobierno central) a los *agentes* (las entidades territoriales).

Este documento está dividido en cuatro secciones. La segunda sección hace un resumen de las características básicas del proceso de descentralización en Colombia, incluyendo un análisis de las asignaciones de ingresos y gastos, del sistema intergubernamental de transferencias y de los desarrollos recientes en términos del endeudamiento territorial.

La tercera sección constituye la parte central del artículo, y analiza las características y determinantes de tres tipos de salvamentos del gobierno central: la provisión de préstamos blandos con convenios de desempeño tendientes en teoría a reestructurar las finanzas departamentales; el salvamento para compensar el gasto en educación en las entidades territoriales; y el ca-

so del metro de Medellín. La última sección contiene las conclusiones y recomendaciones del estudio.

II. El proceso de descentralización en Colombia⁴

A. La actual división político-administrativa

Colombia está dividida en departamentos, compuestos a su vez por municipios. Hay 32 departamentos y cerca de 1.090 municipios incluyendo 4 distritos especiales: Bogotá, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Cada departamento constituye una circunscripción electoral para la elección de gobernadores, miembros de la Cámara de Representantes y diputados de las Asambleas Departamentales. Los senadores son elegidos en la circunscripción nacional.

La Constitución de 1991 otorgó autonomía a los departamentos en la administración de los asuntos regionales y en la planeación y promoción del desarrollo económico y social en su territorio. Las *Asambleas Departamentales* son corporaciones administrativas elegidas por votación popular. Su tamaño varía entre 11 y 31 miembros elegidos por tres años.

El gobernador es el representante legal y la cabeza administrativa del departamento. Actúa como agente del Presidente en la administración del orden público y en la ejecución de la política económica, siendo un puente para lograr acuerdos entre la nación y el departamento. Los

⁴ Esta sección se basa en Correa y Steiner (1999).

gobernadores son elegidos por tres años, no existe posibilidad de reelección y pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente.

Los municipios constituyen la entidad fundamental en la división político-administrativa del estado. Los *Concejos Municipales* son corporaciones administrativas, elegidas por voto popular por un período de tres años, con un tamaño que varía entre 7 y 21 miembros. El alcalde, elegido por tres años, es la cabeza de la administración local y su representante legal. La reelección no está permitida y los alcaldes pueden ser suspendidos o despedidos por el Presidente o por el gobernador del departamento.

B. Etapas de la descentralización, 1982-2000

Entre 1982 y 1991 en las etapas iniciales del proceso de descentralización, el objetivo principal fue la independencia fiscal entre los diferentes niveles del gobierno y la protección del equilibrio presupuestal a nivel central (Rojas y Campbell, 1993). Los esfuerzos más agresivos en las áreas de descentralización fiscal y administrativa se condensaron en dos leyes. La Ley 14 de 1983 reestructuró las estructuras impositivas, permitiendo a los niveles inferiores del gobierno definir las tasas de impuestos y los mecanismos de exención dentro de los límites determinados por la ley.

La Ley 12 de 1986 y el Decreto 77 de 1987 redistribuyeron las funciones entre los niveles gubernamentales, fortalecieron el sistema de transferencias del gobierno central y establecieron el sistema de *cofinanciación* - un esquema de financiación compartida entre el gobierno central y las entidades territoriales, que permite al go-

bierno central participar en la financiación y la puesta en marcha de proyectos asignados a los municipios y departamentos.

En 1989 y 1990 se modificaron los sistemas de prestación de los servicios de educación y salud. Los alcaldes se convirtieron en los responsables del nombramiento de los maestros y de la administración de los gastos en las escuelas. Al gobierno central se le hizo responsable del diseño de las políticas de salud, de la transferencia de recursos a los niveles sub-nacionales y de la coordinación y supervisión general. Se le dio a la nación el monopolio de las loterías y de las actividades de juegos de suerte y azar, cuyos ingresos deberían ser dedicados a la financiación de programas de salud. Los departamentos y municipios ejecutarán los programas de manera directa o a través de contratos con el sector privado.

El ritmo de la descentralización se intensificó con la nueva Constitución de 1991, cuyo primer artículo dice: "Colombia es un estado social legalmente organizado bajo la forma de una República unitaria, descentralizada con entidades regionales autónomas...". La principal reforma concerniente a la descentralización política fue establecer la elección popular de los gobernadores. La nueva Constitución dio mayor autonomía fiscal a las autoridades municipales y departamentales, las cuales ahora tienen el derecho de administrar y modificar los impuestos para cumplir las funciones que les fueron asignadas. En términos de las responsabilidades, la Constitución ordena que los diferentes niveles territoriales sean guiados por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad.

La Constitución modifica el sistema de transferencias estableciendo nuevas reglas para los

departamentos y distritos especiales (*Situado Fiscal*, educación y salud), para los municipios (participación en los ingresos corrientes del gobierno central) y para la distribución de las regalías procedentes de explotación de los recursos naturales. Más importante aún, introduce el equilibrio entre las funciones y los recursos: no se pueden asignar nuevos recursos a los niveles inferiores del gobierno sin la previa asignación de responsabilidades. Se verá más adelante que este principio ha sido violado sistemáticamente.

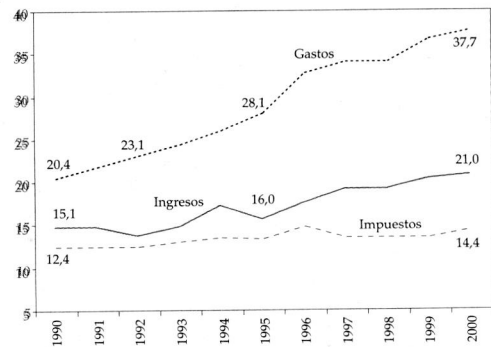
C. Asignaciones de ingresos y gastos, de-sequilibrios verticales y transferencias

1. Gastos, ingresos e impuestos

El Gráfico 1 presenta la evolución de los gastos, los ingresos y los impuestos del gobierno central, de los departamentos y de los municipios entre 1990 y 2000. Colombia fue el país de América Latina donde el gasto público creció más durante los años noventa (Echavarría, 2000), pasando de 20,4% del PIB en 1990 a 37,7% en el año 2000⁵, mientras los impuestos se mantuvieron relativamente constantes en un nivel cercano al 14% del PIB. La brecha se ha ido ampliando con el tiempo con importantes consecuencias negativas sobre la deuda pública.

El Gráfico 2 muestra la evolución de los diferentes componentes de los gastos, los ingresos y las transferencias. El Anexo 1 muestra la información detallada de los impuestos.

Gráfico 1
GASTOS TOTALES, INGRESOS E IMPUESTOS,
1990-2000 (% del PIB)



Fuente: Banco de la República (2001); Borradores de Economía, No.174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

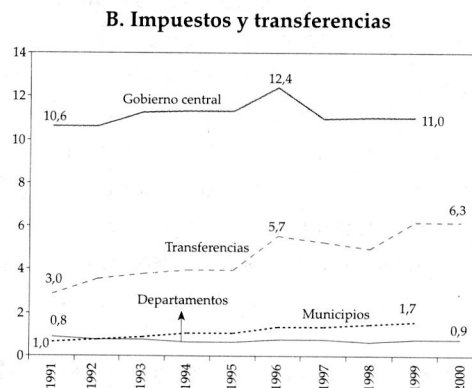
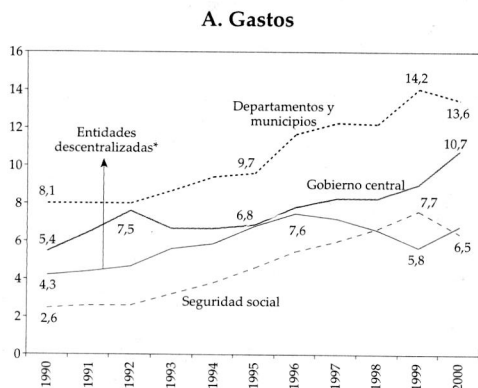
El nivel del gasto de los departamentos y municipios (excluyendo los gastos en seguridad social y las entidades descentralizadas) era similar al del gobierno central en 1992, pero aumentó más rápido en el resto de la década. Todos los gastos considerados en el gráfico aumentaron durante los años noventa, incluyendo la seguridad social y las empresas descentralizadas.

El Panel 2b muestra la evolución de los ingresos en los diferentes niveles. Los impuestos del gobierno central representan 3 veces los de los departamentos y municipios, y las transferencias cerca de 2 veces. Las transferencias y los ingresos departamentales y municipales más que se doblaron como proporción del PIB en los 1990s.

⁵ Cifras de Planeación Nacional. Según el Banco Mundial (World Development Indicators), el gasto del gobierno "general" pasó de 9,4% del PIB en 1990 a 10,1% en 1994 y a 23,1% en 1999. Las cifras para América Latina son 14,4% en 1994 y 15,3% en 2000.

Gráfico 2

GASTOS E INGRESOS EN COLOMBIA, 1990-2000



* Las entidades descentralizadas incluyen las principales loterías regionales, la protección social a nivel local; las juntas supervisoras, las oficinas de catastro, etc.

Fuente: Banco de la República (2001); *Borradores de Economía*, No. 174, Contraloría General de la República; Steiner y Soto (1999) y Anexo 1.

Según las cifras presentadas en la Tabla A.1, el gobierno central recauda los impuestos de renta y al valor agregado y los impuestos al comercio internacional. Los departamentos recaudan los impuestos al consumo de licor y cerveza, y los municipios recaudan el impuesto predial y el de industria y comercio. El impuesto predial se cobra sobre el avalúo catastral, determinado principalmente por una agencia gubernamental centralizada⁶. Existe desde 1993 la opción de imponer una sobretasa a la gasolina (clasificada como fuente no tributaria), función convertida en obligatoria en la reforma tributaria de 1998.

Un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998) resaltó las siguientes limitaciones del régimen de impuestos terri-

toriales: i) un número excesivo de impuestos que generan pocos ingresos y que son ineficientes. En muchos casos, los departamentos y los municipios administran impuestos de naturaleza similar. ii) El poder impositivo permanece muy centralizado. iii) Las administraciones de impuestos están fragmentadas, organizadas por tipos de impuestos más que por funciones, con funciones que se superponen entre las distintas divisiones. Tampoco existe un programa regular de inspección y recaudo.

El esquema de transferencias corresponde principalmente a un sistema de ingresos compartidos y se expresa en cuatro mecanismos considerados en el Anexo 1: el *Situado Fiscal*, una transferencia para educación y salud regional;

⁶ Algunas de las principales ciudades han usado un sistema de auto-avalúo de los valores de la propiedad, con resultados positivos en términos de ingresos.

las *participaciones municipales*, una transferencia a los municipios para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos; las *regalías*, provenientes de la explotación de recursos naturales; y la *cofinanciación*, un sistema de financiación compartida, ejecutado por los departamentos y municipios. El Anexo 1 también incluye el Fondo de Compensación Educativa (FCE), dinero adicional para la educación, cuyas características serán consideradas en la Sección III.B.3.

El *situado fiscal* y las *participaciones municipales* representan la mayor parte de las transferencias, creciendo exponencialmente entre 1991 y 1999, con una pequeña disminución en el año 2000. Las *regalías* y el *fondo de compensación educativa* se volvieron importantes después de 1995 y la *cofinanciación* fue eliminada después de 1998, tras alcanzar un nivel máximo de 0,9% del PIB en 1996.

2. Asignación del gasto

En Colombia se superponen dos patrones de descentralización, y el conflicto entre los dos se hizo más evidente después de 1991. Se piensa, de una parte, que el gobierno central (el principal) debería diseñar las políticas y que los gobiernos locales deberían ejecutarlas. Pero otros juzgan que las autoridades locales deberían definir las políticas a nivel regional y recibir sus ingresos directamente de los potenciales votantes locales⁷. El carácter híbrido de la descentralización en Colombia podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales son responsa-

bles ante el gobierno central y ante los electores, pero ello no ha sucedido. Más bien, el conflicto entre visiones ha permitido que las entidades territoriales evadan sus responsabilidades tanto ante el gobierno central como ante los ciudadanos.

En la Constitución de 1991 y en la legislación reglamentaria existe una notoria falta de claridad en cuanto a la distribución de responsabilidades entre los diferentes niveles gubernamentales. El resultado es una indebida interferencia de los niveles superiores de gobierno y de intereses particulares, niveles inferiores de gobierno que terminan pidiendo ayuda a los niveles superiores, y una generalizada falta de responsabilidad en todos los niveles. El gobierno central sigue involucrado, incluso cuando las responsabilidades han sido teóricamente transferidas a niveles inferiores.

El Cuadro 1 muestra la superposición de funciones en la provisión de los diferentes servicios públicos en Colombia. De acuerdo con la Constitución de 1991, las funciones y responsabilidades de cada nivel gubernamental deberían ser definidas de manera precisa por una nueva Ley Orgánica, la *Ley de Ordenamiento Territorial*, pero ésta no ha sido presentada por el gobierno al Congreso. La Ley Orgánica en mención debería prevalecer sobre toda otra legislación relacionada.

Por otra parte, la ley actual no eliminó las tareas del gobierno central en educación y salud o

⁷ De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1995) "la descentralización en Colombia favorece un modelo de administración funcional, en el cual el centro toma las decisiones y le pide a las entidades locales que las ejecute". El argumento opuesto aparece en Steiner y Soto (1999, p.126). Véase también Kure (1995) y Clavijo (1998).

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES POR NIVEL DE GOBIERNO

Servicio público	Cantidad	Estructura	Ejecución	Supervisión
Defensa nacional	N	N	N	N
Recursos naturales (petróleo)	N	N	N,D,M	N
Educación				
Primaria	N,D,M	N,D	N,D,M	N
Secundaria	N,D	N,D	N,D	N
Universitaria	N	N	N	N
Salud	N,D,M	D,M	N,D,M	N
Vivienda	N,M	N,D,M	M	M
Hospitales	N,D,M	N,D,M	N,D	N
Servicio de agua y acueductos	M	M	M	N
Transporte público	M	M	M	M
Calles	M	M	M	M
Basuras e higiene	M	M	M	N
Alumbrado público	N,M	N	N,M	N
Carreteras	N,D	N,D	N,D	N,D
Telecomunicaciones	N,M	N,M	N,M	N
Puertos	N,M	N,M	N,M	N

Fuente: BID, 1997. N: Nacional, D: Departamental, M: Municipal, Cantidad: ¿quién decide la cantidad que se gasta?; Estructura: ¿Quién decide la estructura del gasto? Ejecución: ¿quién ejecuta el gasto? Supervisión: ¿quién supervisa la función?

en otras áreas en que se adoptó la descentralización. Los gastos del gobierno central en educación y salud se incrementaron de 0,9% del PIB en 1991 a 2,7% en 1997, y los gastos locales de 3,3% a 5,4%. El gasto ejecutado por la Administración Pública Nacional ascendió al 25,6% del PIB en 1995, mientras la administración departamental ejecutó el 5,3% y los municipios el 5,7%. Esto ayuda a explicar los continuos y crecientes déficits del gobierno central desde 1993.

3. Desequilibrios verticales y transferencias intergubernamentales

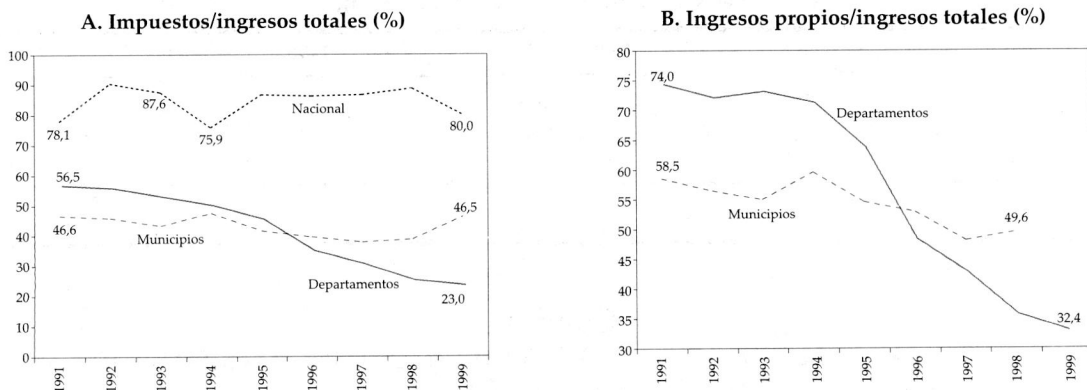
El Gráfico 3 muestra la evolución de definiciones alternativas de desequilibrios verticales: la relación entre impuestos e ingresos totales, y entre ingresos propios e ingresos totales, definiendo

do ingresos propios como la suma de ingresos tributarios impositivos y no tributarios impositivos. El panel 3a contiene información para el gobierno central, los departamentos y municipios, y el panel 3b para los departamentos y municipios.

La relación entre impuestos e ingresos totales ha sido relativamente estable y alta en el gobierno central, y ha sido baja y decreciente en los departamentos, variando desde 56% en 1991 a sólo 23% en 1999. La relación cayó de manera notoria en los municipios entre 1991 y 1998, pero regresó a sus niveles originales en 1999 (debido principalmente al buen comportamiento de Bogotá en este último año). La tendencia hacia mayores desequilibrios fiscales es aún más clara para la relación entre los impuestos y los ingresos totales menos las transferencias.

Gráfico 3

DESEQUILIBRIOS VERTICALES



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores; ingresos propios definidos como impuestos + ingresos no tributarios.

a. El Situado Fiscal

El *Situado Fiscal* fue creado en 1968 como una transferencia a los *Fondos Regionales de Educación y Salud* pero los departamentos no recibían recursos directamente puesto que los administradores regionales eran nombrados por el nivel central. La Constitución de 1991 ordenó dar estos recursos directamente a las regiones y estableció que el monto de las transferencias a los departamentos y municipios debería ser una proporción creciente de los ingresos corrientes, hasta alcanzar el 46,5% en el año 2002 (Cuadro 2), una solución no carente de problemas⁸. De acuerdo con la Ley 60 de 1993, el 15% de los in-

gresos totales del *Situado Fiscal* debe ser distribuido en partes iguales entre los departamentos y los distritos especiales y el 85% restante debe distribuirse de acuerdo con la fórmula que se explica en el Cuadro 3.

El 15% debe ser repartido por partes iguales y ello favorece a los departamentos más pequeños -con población muy esparcida y baja capacidad administrativa-, principalmente a aquellos creados por la Constitución de 1991⁹. Al menos el 60% del *Situado Fiscal* debe ser destinado a educación y el 20% a salud. El restante 20% puede ser asignado por los departamentos ya sea a educación o a salud¹⁰.

⁸ La dependencia de las transferencias sobre los ingresos corrientes limitó el comportamiento discrecional, pero también tuvo efectos negativos: institucionalizó la falta de correspondencia entre las transferencias y los costos (los principales criterios son geográficos, demográficos y sectoriales); e introdujo un elemento procíclico que complica el manejo macroeconómico (BID, 1998).

⁹ Sus necesidades de gasto deberían ser menores. Obviamente, otros factores afectan las necesidades, incluyendo los precios de los insumos usados para producir servicios (Rafuse, 1990).

¹⁰ El 75% del gasto total se ha destinado a educación y el 25% a salud.

Cuadro 2

TRANSFERENCIAS DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL ORDENADAS POR LA CONSTITUCIÓN DE 1991 (% del total de ingresos corrientes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Participaciones (Municipios)	14,0	15,0	16,0	17,0	18,0	19,0	20,0	21,0	22,0	22,0
Situado Fiscal (Departamentos)	22,5	23	23,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5	24,5
Total	36,5	38	39,5	41,5	42,5	43,5	44,5	45,5	46,5	46,5

Fuente: Constitución de 1991.

Cuadro 3

TRANSFERENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS ESPECIALES, SITUADO FISCAL (fórmula para la distribución regional)

15%	85%	
Para distribuirse en partes iguales entre todos los departamentos y distritos especiales	X%	85%-X%
	Participación variable para garantizar recursos suficientes (en adición al 15% de la columna anterior) para cubrir los mismos servicios de salud y educación prestados en 1992, bajo condiciones de eficiencia administrativa.	Porción a ser distribuida de acuerdo con el siguiente criterio: □ Población potencial de la entidad territorial □ Esfuerzo fiscal (participación de todos los recursos los ingresos totales del estado)

Fuente: Ley 60 de 1993.

b. Las participaciones municipales

Las participaciones municipales corresponden a transferencias a los municipios, diseñadas para financiar gasto corriente e inversión en servicios básicos como salud, educación, provisión de agua, saneamiento ambiental, deportes, recreación y cultura. La porción de ingresos corrientes trans-

feridos a los municipios fue 14% en 1993 y debe aumentar a 22% en 2002. La distribución geográfica de las participaciones obedece a una fórmula complicada (Cuadro 4). Como en el caso del *Situado Fiscal*, el destino de los recursos está relativamente prefijado y los municipios pueden asignar libremente sólo el 20% de éstos (Cuadro 5)¹¹.

¹¹ Después de un par de años algunos municipios, especialmente los más pequeños, no pudieron financiar sus gastos operativos ni el servicio de la deuda debido a la falta de ingresos propios procedentes de impuestos. Como resultado, el Acto Legislativo 01 de 1995 aumentó el porcentaje de las transferencias que puede ser asignado libremente por los municipios con menor grado de desarrollo relativo.

Cuadro 4

DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS

x%			Territorios indígenas (la participación es determinada por una cierta cantidad de ingreso per capita)
5,0%			Municipios con menos de 50.000 habitantes
1,5%			Municipios del río Magdalena
0,1%			Federación Colombiana de Municipios
			Criterio de distribución:
(93,4-x)%	60%	20%	De acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas (NBI)
		40%	De acuerdo con los índices relativos de pobreza
	40%	22%	Población/Población total nacional
		6%	De acuerdo con eficiencia fiscal
		6%	De acuerdo con eficiencia administrativa en la oferta de servicios públicos
		6%	De acuerdo con la evolución de un indicador de calidad de vida

Fuente: Ley 60 de 1993.

Cuadro 5

PARTICIPACIÓN MUNICIPAL (fórmula para la distribución sectorial)

	(%)
Educación	30
Salud	25
Agua y sanidad	20
Cultura y recreación	5
Discrecional	20

Fuente: Ley 60 de 1993.

c. Los fondos de cofinanciación

Los *fondos de cofinanciación* fueron establecidos en 1992 como un sistema de financiación compartida que permite al gobierno central apoyar prioridades específicas a nivel territorial. Su nivel y composición es definido en el presupuesto de la nación y es asignado después a través de negociaciones en el Congreso. Una vez definido, los ministerios relevantes determinan las

condiciones técnicas, financieras e institucionales. Los municipios identifican, formulan y ejecutan los proyectos, mientras los departamentos los coordinan, promueven, planean y evalúan.

La asignación de los recursos a los fondos y su distribución geográfica se realizan por un proceso arbitrario sujeto a fuertes presiones políticas. En el presupuesto hay partidas globales que corresponden a asignaciones administradas directamente por congresistas específicos. En 1996 éstas representaron cerca del 20% del total de recursos asignados a través de los fondos (BID, 1998).

Los *fondos de cofinanciación* están divididos en dos tipos: los de destinación específica y los de libre destinación. Los primeros corresponden a aquellos aprobados en el presupuesto, mientras que los segundos son asignados directamente por los fondos con el objetivo de financiar proyectos presentados por las entidades territoria-

les¹². Los criterios para la asignación de recursos a las entidades territoriales son similares a los que se utilizan para distribuir el *Situado Fiscal* y las *participaciones municipales*, de tal forma que la distribución geográfica de los recursos de los *fondos de cofinanciación* tiende a seguir la de las transferencias. Por otra parte, los programas son formulados de manera independiente por parte de las diferentes agencias involucradas en el proceso, sin que existan criterios claros para la selección de los proyectos o la distribución de costos (*Coyuntura Económica*, 1998).

d. Las regalías

El objetivo de las regalías es distribuir los recursos generados en la explotación de los recursos naturales. Una vez se determina su monto, se distribuye entre los departamentos y los municipios involucrados en la producción y el transporte. Una parte va al *Fondo Nacional de Regalías* para ser distribuido entre el resto de las entidades territoriales. En la actualidad 28 departamentos y 328 municipios reciben regalías (BID, 1998).

Todos los recursos deben invertirse en proyectos considerados como prioritarios en los planes de desarrollo departamentales y municipales, y al menos el 50% debe dirigirse hacia salud, educación, agua o acueducto cuando la cobertura en esos sectores es deficitaria.

La distribución de las regalías está altamente sesgada a favor de los departamentos con poca

población, lo cual resulta en una mala utilización de recursos. Los departamentos con regalías altas han creado pocos impuestos locales y han financiado gasto corriente en lugar de inversión.

D. Endeudamiento territorial, convenios de desempeño y semáforos

1. Consideraciones generales

La mayor autonomía para contratar créditos otorgada a las entidades territoriales por la Constitución de 1991, la falta de regulación, el mayor apalancamiento permitido por las nuevas transferencias y el comportamiento agresivo de los bancos, produjeron un rápido endeudamiento de las entidades territoriales, especialmente entre 1992 y 1994, bajo los primeros gobernadores elegidos por voto popular.

Solo hasta la Ley 80 de 1993 tuvo el Ministerio de Hacienda un relativo control de las operaciones de crédito doméstico realizadas por las entidades territoriales (aparte del requisito de registro). Los intermediarios financieros deben ahora monitorear el destino de los préstamos y la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y los bancos son responsables de calificar los préstamos, de constituir provisiones sobre los activos de dudoso recaudo y de monitorear la naturaleza y monto de las garantías. Los préstamos a las entidades territoriales afectan la relación patrimonio - activos (ponderados por riesgo).

¹² Existen cuatro fondos: el Fondo de Inversión Social (FIS) para inversión social; el Fondo para la Inversión Rural (DRI) para proyectos de infraestructura en áreas rurales; el Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV) para carreteras intermunicipales; y el Fondo para la Infraestructura Urbana (FIU) para el transporte municipal.

2. Convenios de desempeño y "semáforos"

Sólo hasta 1997 se desarrolló el mandato constitucional de limitar la deuda a la capacidad de pago (Ley 358), y se estableció un sistema de *semáforos* basado en indicadores de liquidez (pago de intereses/ahorros operacional) y de solvencia (deuda/ingresos corrientes)¹³. Como se describe en el Cuadro 6, un entidad regional con un indicador de liquidez inferior a 40% y con un indicador de solvencia inferior a 80% está bajo "luz verde", con total autonomía para contratar créditos. Pero cuando la región está en la zona de "luz roja" (indicador de liquidez entre 40% y 60% y de solvencia inferior al 80%) y en algunos

casos cuando está en zona de "luz amarilla" es necesario firmar un *Convenio de Desempeño*¹⁴.

Los *Convenios de Desempeño* se basan en una negociación entre la entidad regional y la institución financiera, y son monitoreados y revisados por la *División de Apoyo Fiscal* (DAF), del Ministerio de Hacienda. El departamento puede hacer un monitoreo adicional cuando el nuevo crédito es otorgado a uno de sus municipios¹⁵. Se limita el acceso a futuros créditos en caso de no cumplirse el acuerdo.

Los *Convenios de Desempeño* consisten en una serie de metas y recomendaciones que la enti-

Cuadro 6
SEÑALES DE ALERTA SOBRE LA DEUDA

Indicador	Endeudamiento autónomo Luz verde	Endeudamiento intermedio Luz amarilla	Endeudamiento crítico Luz roja
Intereses de la deuda/ahorros operacional* (Indicador de liquidez)	<40%	40%/60%	>60%
Saldo de la deuda/ingresos corrientes (Indicador de solvencia)	<80%	<80%	>80%
Efecto	Se permite a la entidad territorial contratar nuevos créditos autónomamente	<ul style="list-style-type: none"> □ La entidad territorial puede endeudarse autónomamente □ Requiere autorización del Ministerio de Hacienda o del departamento, condicionada a la firma de un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras 	Se requiere autorización para celebrar operaciones de crédito, y se debe firmar un Convenio de Desempeño con las instituciones financieras

* Ahorros operativos definidos como ingresos corrientes - gastos corrientes (excluyendo el pago de intereses).

Fuente: Ministerio de Hacienda.

¹³ Un mejor indicador de solvencia relaciona los pasivos con la riqueza neta.

¹⁴ Cuando un nuevo crédito aumenta el valor real del stock de deuda. Esto significa que es posible rotar la deuda automáticamente en "luz amarilla", pero no en roja.

¹⁵ Regulaciones adicionales desarrollaron la ponderación de riesgo que las instituciones financieras deben aplicar a los préstamos de las entidades territoriales. Las operaciones realizadas bajo luz verde deben ser consideradas por el 100% de su valor y las que están bajo luz amarilla y roja (con autorización) por el 130%. Sin embargo, cuando estas operaciones tienen garantías del gobierno central ellas deben ser contabilizadas por el 0% de su valor. Esta distinción constituye un incentivo perverso.

dad territorial debe cumplir en un determinado período de tiempo. Entre las metas se incluyen el incremento de los recursos propios, el control del gasto, la generación de ingresos corrientes y la mejora en el perfil del crédito; existen también límites a la evolución de los salarios totales¹⁶. El *Convenio de Desempeño* especifica cuáles procedimientos de información deben ser mejorados para garantizar el acceso del gobierno central y ordena crear un censo de contribuyentes. Deben diseñarse nuevos programas destinados a evitar la evasión de impuestos y el contrabando, y deben incrementarse los impuestos más de 20% por año.

El Cuadro 7 presenta una estimación de la capacidad legal de endeudamiento de los departamentos y de las ciudades capitales en 1998. De los 27 departamentos para los que se cuenta con estimaciones, 17 están en rojo, 1 en amarillo y 9 en verde. La mayoría de los problemas de liquidez se originan en ahorro operacional negativo. En relación con los municipios, 13 de 26 casos están en luz roja, 5 en luz amarilla y 8 en luz verde. El problema parece ser menos agudo que para el caso de los departamentos.

La *Federación Nacional de Departamentos* (1999) estima que el uso de las transferencias para apalancar deuda (Ley 85 de 1995) llevó a las entidades territoriales a financiar el gasto corriente y el servicio de la deuda con nuevos préstamos. El servicio de la deuda comprometió de manera

creciente todas las fuentes de ingreso que habían sido usadas como colateral. Los recursos terminaron en las instituciones financieras sin siquiera haber pasado por la caja del gobierno.

Como resultado, los gobiernos regionales pospusieron los pagos a sus contratistas, empleados y retirados, y comenzaron a depender de préstamos de corto plazo y de sobregiros. Los préstamos se volvieron recurrentes y no eran pagados durante el año, como es obligatorio. Las entidades financieras toleraron lo sucedido y contribuyeron al caos reinante.

El gobierno central prestó recursos a Chocó, Nariño y Putumayo en 1995 para contrarrestar la crítica situación fiscal, y como condición cada departamento tuvo que firmar un *Convenio de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda. Desde 1996 el Ministerio ha recibido un creciente flujo de peticiones de apoyo, y ello llevó a la creación del *Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales* (Pasfiet).

El Decreto 488 de diciembre de 1999 redujo algunas de las restricciones de los créditos, ante las dificultades enfrentadas para la firma de los *Convenios* y la falta de interés de los intermediarios financieros¹⁷. En particular, se permitió que las entidades financieras disminuyeran el peso de las entidades locales con luz roja en los cálculos de riesgo. El gobierno central asumió así nuevas obligaciones.

¹⁶ Los salarios totales no pueden aumentar más que el porcentaje permitido cada año para los salarios unitarios de los empleados públicos. Esto es (relativamente) similar a mantener constante el número de empleados públicos.

¹⁷ Se ha argumentado que los intermediarios financieros no creían en el diagnóstico o en las soluciones propuestas en los *Convenios*.

Cuadro 7
CAPACIDAD LEGAL DE ENDEUDAMIENTO EN 1998

	Relaciones de		Semáforos		Situación
	Liquidez	Solvencia	Liquidez	Solvencia	
Departamentos					
Valle	(23,7)	222,3	Roja	Roja	Roja
Antioquia	(163,4)	46,9	Roja	Verde	Roja
Atlántico	339,0	65,2	Roja	Verde	Roja
Tolima	(13,1)	86,6	Roja	Roja	Roja
Nariño	(64,7)	186,5	Roja	Roja	Roja
Magdalena	(18,2)	57,0	Roja	Verde	Roja
Huila	(30,5)	11,5	Roja	Verde	Roja
Cesar	70,6	38,0	Roja	Verde	Roja
Santander	106,9	11,1	Roja	Verde	Roja
Caldas	(7,6)	16,0	Roja	Verde	Roja
Bolívar	273,5	5,2	Roja	Verde	Roja
Sucre	233,8	22,7	Roja	Verde	Roja
Quindío	(4,8)	12,2	Roja	Verde	Roja
Amazonas	(1,2)	101,3	Roja	Roja	Roja
Vaupés	(0,5)	81,2	Roja	Roja	Roja
Vichada	(4,2)	28,0	Roja	Verde	Roja
Córdoba	(326,3)	-	Roja	Verde	Roja
Norte de Santander	47,4	10,9	Amarilla	Verde	Amarilla
Cundinamarca	9,6	30,8	Verde	Verde	Verde
Risaralda	19,8	39,6	Verde	Verde	Verde
Guajira	12,7	76,9	Verde	Verde	Verde
Arauca	16,8	14,8	Verde	Verde	Verde
Cauca	30,1	18,3	Verde	Verde	Verde
Boyacá	17,4	11,6	Verde	Verde	Verde
Caquetá	7,2	9,2	Verde	Verde	Verde
Putumayo	27,5	13,6	Verde	Verde	Verde
Meta	30,7	-	Verde	Verde	Verde
Municipios					
Medellín	(87,5)	26,4	Roja	Verde	Roja
Barranquilla	94,2	29,2	Roja	Verde	Roja
Bogotá D.C.	105,9	7,0	Roja	Verde	Roja
Cartagena	(72,6)	44,7	Roja	Verde	Roja
Tunja	78,3	27,5	Roja	Verde	Roja
Florencia	209,5	36,5	Roja	Verde	Roja
Popayán	67,4	42,7	Roja	Verde	Roja
Montería	103,9	333,9	Roja	Roja	Roja
Neiva	(12,3)	32,6	Roja	Verde	Roja
Santa Marta	102,5	44,6	Roja	Verde	Roja
Bucaramanga	128,7	94,3	Roja	RED	Roja
Pasto	(18,5)	48,6	Roja	Verde	Roja
Inírida	(7,3)	99,5	Roja	Roja	Roja
Pereira	52,9	26,1	Amarilla	Verde	Verde
Manizales	45,9	74,0	Amarilla	Verde	Verde
Sincelejo	44,0	35,6	Amarilla	Verde	Verde
Ibagué	43,1	5,1	Amarilla	Verde	Verde
Cali	49,7	53,6	Amarilla	Verde	Verde
Villavicencio	22,7	19,5	Verde	Verde	Verde
Armenia	16,8	19,2	Verde	Verde	Verde
Arauca	27,1	63,7	Verde	Verde	Verde
Yopal	30,0	67,2	Verde	Verde	Verde
Mocoa	16,4	31,6	Verde	Verde	Verde
Leticia	21,4	15,6	Verde	Verde	Verde
Mitú	-	26,8	Verde	Verde	Verde
Puerto Carreño	5,2	6,4	Verde	Verde	Verde

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (DNP).

La ley de endeudamiento no ha sido efectiva. Algunas entidades con luz roja han contratado nuevos créditos sin el permiso del Ministerio de Hacienda. De 21 departamentos que en 1997 requerían permiso para tomar nuevos préstamos, 10 aparentemente los obtuvieron sin el permiso del Ministerio y otros cinco que fueron autorizados suscribieron *Convenios de Desempeño* imposibles de cumplir (Ministerio de Hacienda, 1999). Para hacerlo, los departamentos presentaron información financiera defectuosa y las instituciones financieras no fueron suficientemente cuidadosas en su análisis. Además, el Ministerio de Hacienda dio su autorización en casos en que la legislación ordenaba negarlos. La "borrachera" del momento llevó a no respetar los semáforos.

También se han firmado *Convenios de Desempeño* con el Ministerio de Hacienda fuera del Pasfiet. Así, se firmó un acuerdo entre el Departamento del Valle y sus acreedores sin que el gobierno estuviera muy involucrado. El Valle tenía el mayor nivel de deuda en 1997, y representaba el 23% del total de la deuda de los departamentos. La Sección III.A.4 revisa las características de ese convenio y su evolución.

3. La Deuda regional y el sistema financiero¹⁸

El Gráfico 4 muestra la evolución de la deuda doméstica y externa entre 1990 y 2001 para el go-

bierno central, para los departamentos y municipios, y para las demás entidades descentralizadas. El total de la deuda del gobierno central pasó de 16,5% del PIB en 1990 a 43% en 2001, y se obtuvo para financiar la inmensa brecha descrita en el Gráfico 1. El total de la deuda de "otras entidades descentralizadas"¹⁹ representó el 5,2% del PIB en 2001, mucho más que la de los municipios (2,0%) y departamentos (1,2%). La deuda de los departamentos y municipios aumentó muy rápidamente entre 1990 y 1997 pero se mantuvo relativamente estable desde ese último año.

La deuda en pesos constantes aumentó entre 1990 y 1997 a las increíbles tasas anuales de 25% para los municipios, 22% para los departamentos, 15% para el gobierno central y 14% para otras entidades regionales; las cifras respectivas para el período 1990-2001 fueron 14%, 12%, 18% y 7%. La comparación muestra la gran expansión de la deuda del gobierno central después de 1997 y la mejora relativa en la deuda de "otras entidades regionales".

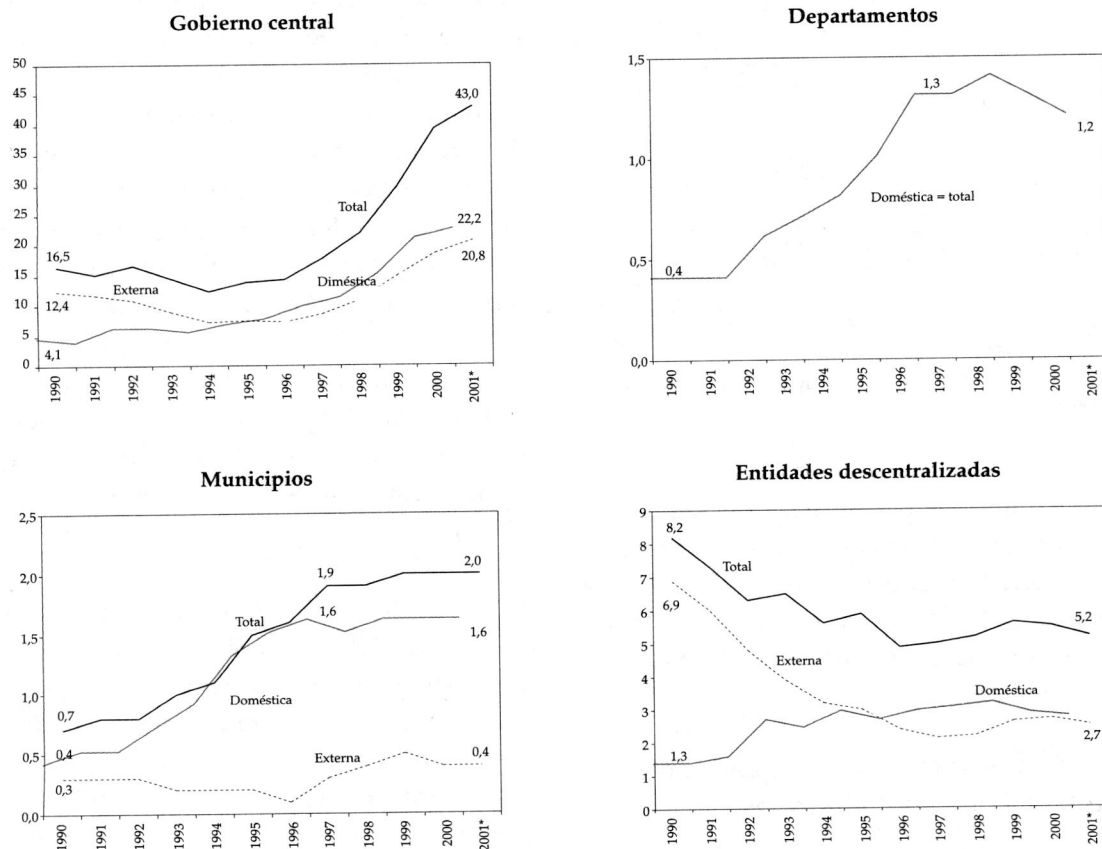
En 2001 el monto de la deuda *externa* era similar al de la deuda *doméstica* en las entidades descentralizadas, casi nula en los departamentos, y relativamente pequeña para los municipios. Se requieren nuevas investigaciones en esta área ante los grandes montos de deuda originados en el sistema de pensiones²⁰.

¹⁸ Esta sección está basada en Asociación Bancaria (2000).

¹⁹ Incluye principalmente las loterías, la protección social al nivel local, las juntas supervisoras, las oficinas del catastro, etc. Véase el Gráfico 2.

²⁰ Tampoco están incluidas las deudas con los contratistas, pero ellas parecen ser relativamente poco importantes, con un monto cercano al 12% del total de la deuda regional.

Gráfico 4
DEUDA EXTERNA Y DOMÉSTICA
(% del PIB)



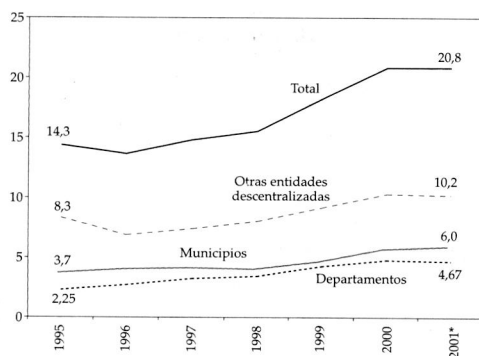
Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

El sistema financiero está aún en una situación precaria (Arbeláez y Echavarría, 2002) y su exposición a las entidades territoriales contribuye a dicha situación. El Gráfico 5 muestra que la participación de los préstamos regionales en el total de préstamos del sistema financiero colombiano se elevó de 14,3% en 1995 a 20,8% en 2001; el incremento fue relativamente similar en las "otras entidades regionales" (1,8 puntos adi-

cionales), los departamentos (2,4 puntos) y los municipios (2,2 puntos).

Además, la calidad de los préstamos regionales se ha ido deteriorando rápidamente. La relación entre la cartera de dudoso recaudo y la cartera total saltó de 11,2% en 1998 a 60,6% en el año 2000 para los departamentos y de 11% a 50% para los municipios. Las cifras son mucho más

Gráfico 5
PRÉSTAMOS DE LA BANCA A LAS REGIONES
 (Préstamos a la regiones/préstamos totales, %)



Fuente: Contraloría General de la República y cálculos de los autores.

preocupantes que para el resto del país, si se considera que las deudas de dudoso recaudo para el total del país pasaron de 13,1% en 1998 a 16,8% en 2000. Una cesación de pagos de las regiones castigaría duramente al sistema financiero colombiano.

4. Desarrollos recientes. Algunas noticias relativamente satisfactorias

La situación de deuda de las entidades territoriales mejoró en los años posteriores a 1997, en parte por que los bancos "disciplinaron" a las regiones cuando dejaron de otorgar préstamos en la crisis del período 1998-2000 (Arbeláez y Echavarría, 2002), pero también por las medidas tomadas en los últimos años. El gobierno central entendió que terminaría pagando buena parte de la deuda regional al sistema financiero si no las adoptaba.

Las reformas del período 2000-2002 han conllevado recortes importantes en los gastos re-

gionales, incrementos en los impuestos, mayor control al endeudamiento y mas responsabilidad fiscal. De hecho, el ajuste fiscal y de las entidades territoriales (y los mayores ingresos por petróleo) le han permitido a Colombia alcanzar buena parte de las metas fiscales acordadas con el Fondo Monetario Internacional. También es importante mencionar que el país ha aceptado finalmente la idea de que existen regiones con diferente nivel de desarrollo y capacidad administrativa y que ello amerita un tratamiento diferencial en el proceso de descentralización.

Se presenta a continuación una revisión no exhaustiva de las principales medidas adoptadas recientemente en el área, con base en el trabajo más completo de Zapata, Acosta y González (2001):

La Ley 549 de 1999, crea el Fonpet (Fondo Nacional para Cubrir las Deudas de las Entidades Territoriales) el cual provee recursos adicionales del gobierno central y de las entidades territoriales para cubrir las obligaciones del sistema pensional regional. Se destinarán a este fondo la mayoría del incremento en las transferencias a las regiones entre 2000 y 2002, 20% del las regalías nacionales y los recursos de las privatizaciones futuras.

La Ley 617 de 2000 crea límites a los gastos corrientes de las entidades territoriales y establece 7 categorías diferentes de departamentos y municipios. Los municipios y departamentos pequeños -pobres pueden gastar el 80% de su ingreso corriente en gastos operativos (salarios, intereses y gastos generales), y las entidades territoriales grandes- ricas el 50%. Algunos salarios públicos (el del alcalde, los concejales, etc.)

varían entre las 7 categorías y hay límites al tamaño y al crecimiento de los salarios públicos en las entidades territoriales.

El Acto Legislativo 012 de 2001 modificó los Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 y creó el *Sistema General de Participaciones*, el cual incorpora el antiguo *Situado Fiscal*, el *Fondo de Compensación Educativa* y las *participaciones municipales*. Además, desliga las transferencias regionales de los ingresos corrientes del gobierno central hasta el año 2008²¹.

La Ley 715 de 2001 mejora los criterios usados en la Ley 60 para gastos regionales en educación y salud. Así, por ejemplo, las transferencias son ahora asignadas de acuerdo con el número de niños matriculados en los colegios de cada entidad territorial, en reemplazo de las complicadas normas previas que regían el *Situado Fiscal* (Cuadro 3) o de las oscuras o inexistentes normas del Fondo de Compensación Educativa (FCE, Sección II.B.1). Este fue un punto sensible políticamente al cual se opuso sistemáticamente Fecode. Es claramente mejor asignar recursos a la educación con base en el número de niños matriculados que con base en el valor total de los salarios para educación de cada entidad territorial.

Sin embargo, las medidas recientes implican un retorno al viejo modelo principal - agente, en el cual el gobierno central (el principal) diseña la

política y los gobiernos locales (el agente) las ejecutan. Esto asegura una mayor disciplina fiscal, pero habrá sacrificios de eficiencia por la falta de asignación de responsabilidades y de autonomía a nivel local. El debate continuará, por supuesto, y el trabajo reciente de Alesina et al. (2002) propone avanzar en la dirección contraria: las regiones deberían ser totalmente libres en escoger la estructura del gasto²².

III. Diferentes tipos de salvamentos (*bail outs*)

En la sección anterior se describieron los principales elementos de las relaciones intergubernamentales en Colombia, y las principales fallas en términos de imponer una disciplina fiscal a las entidades territoriales. En diferentes momentos y con distintos mecanismos las entidades territoriales terminaron siendo salvadas, pagando sus deudas con nuevos préstamos del gobierno central. En esta sección describiremos las circunstancias bajo las cuales el gobierno central ha extendido dichos salvamentos, siendo nuestro objetivo central la identificación del marco institucional que los permite e incentiva.

Se consideran tres clases de salvamentos en las siguientes secciones:

Salvamento tipo 1: se analizan los préstamos del gobierno central a los departamentos tendientes a facilitar la reestructuración financiera

²¹ Pero las transferencias reales deben crecer 2,5% por año entre 2002 y 2004, y 2,0% entre 2004 y 2008.

²² También se propone prohibir el endeudamiento regional. Las regiones sólo podrían obtener algunos préstamos del gobierno central contra las transferencias del año siguiente. La propuesta de Alesina también considera que los impuestos deben ser recaudados por el nivel central y devueltos a las regiones con base en el PIB. La redistribución sería realizada a través de la creación de un fondo especial donde las regiones ricas ceden recursos a las pobres.

regional, y las características de los *Convenios de Desempeño* firmados. Salvamento tipo 2. se analiza el incumplimiento del contrato que asignó las transferencias encaminadas a financiar la educación escolar (*Situado Fiscal*) y la expansión del Situado mediante el *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Finalmente, en la Sección III.C se analiza un salvamento específico, el Metro de Medellín²³.

Sobre el salvamento tipo 1, el gobierno central puso en marcha un programa de reestructuración condicionando el acceso de las entidades territoriales a nuevos créditos a la firma de un *Convenio de Desempeño*. Sin embargo, los contratos de crédito no se han hecho cumplir y algunos departamentos han firmado más de un *Convenio* cuando el primero ha sido violado y las condiciones financieras se han deteriorado aún más (Sección II.D).

El segundo caso corresponde a la expansión del *Situado Fiscal* por medio del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Desde la Constitución de 1991, el *Situado Fiscal* ha financiado el acceso a preescolar y a educación básica (primaria y secundaria hasta noveno grado), con recursos suficientes para financiar casi todas las necesidades educativas del país (Vargas y Sarmiento, 1997). Sin embargo, un acuerdo firmado entre el gobierno central y el sindicato de maestros creó otro fondo (el FCE) para financiar el "déficit" del *Situado* y otros gastos en educación de los departamentos y municipios.

El FCE representó el 7,5% del *Situado* en 1996 y el 31,7% en 1998. El gobierno central anunció la eliminación de este fondo recientemente, pero esa idea duró sólo unas pocas semanas. La nación está ahora tratando de negociar con los departamentos las asignaciones de los recursos del *Fondo de Compensación Educativa* sujeto a la firma de nuevos *Convenios de Desempeño*. Ni el gobierno central ni los departamentos cuentan con el respaldo de Fecode. Como se mencionó en la Sección I.D.4, el Acto Legislativo 012 de 2001 incorporó el viejo *Situado Fiscal*, el FCE y las participaciones municipales y el gobierno central terminó pagando todas las deudas implícitas en los tres esquemas.

El caso final corresponde al sistema de Metro construido en Medellín. El proyecto no podía ser defendido desde el punto de vista técnico pero se justificó con base en supuestas y muy dudosas "externalidades" que facilitarían la recuperación económica de Antioquia. El Presidente antioqueño Belisario Betancur fue su principal defensor. El proyecto estaba prácticamente en quiebra a finales de los años ochenta, la nación empezó a asumir el servicio de la deuda externa y la región ha incumplido los pagos recurrentemente.

Los tres casos de salvamento comenzaron como intervenciones *ad hoc* por parte del gobierno central para apoyar a las entidades territoriales en crisis. En muy poco tiempo se convirtieron en prácticas comunes, de mayor tamaño, y

²³ Limitaciones de información impidieron el análisis de otra experiencia de salvamento: la participación del gobierno central en el sistema de carreteras secundarias y terciarias. La ley establece que estos rubros son estricta responsabilidad de las entidades territoriales.

el gobierno central no pudo forzar un compromiso con las políticas anunciadas. Las salvamentos tuvieron un impacto obvio en el corto plazo, pero comprometieron la reputación y los incentivos de largo plazo (Wildasin, 1997).

Se analizan algunos determinantes de los salvamentos tipo 1 y 2 en Colombia, las características de la base impositiva, las consideraciones políticas y los arreglos institucionales que produjeron los resultados en cada caso.

A. Salvamento tipo 1: reestructuración de las deudas de los departamentos con el gobierno central

1. Primeras experiencias y Convenios de Desempeño²⁴

En 1995 el gobierno central emprendió un programa para ayudar a Chocó, Putumayo y Nariño,

tres departamentos que estaban presentado déficit fiscales estructurales y ahorro corriente negativo. Se pensó darles créditos blandos y asistencia técnica para sanear su situación financiera. El respectivo *Convenio de Desempeño* presentaba las condiciones acordadas que llevarían a una mejor situación.

El tamaño de los préstamos otorgados fue alto, especialmente en los casos de Chocó y Putumayo, representando el 77% y el 74% de sus ingresos corrientes en 1994 (Cuadro 8). Los tres departamentos eran pequeños, poco poblados y con un PIB *per capita* y un recaudo de impuestos muy inferiores al promedio nacional; el PIB *per capita* de Chocó y Nariño era una tercera parte del promedio nacional. En el caso de Putumayo, un departamento altamente dependiente de las regalías del petróleo, la participación de los ingresos por impuestos era sólo una cuarta parte del promedio nacional.

Cuadro 8
INDICADORES PARA CHOCÓ, NARIÑO Y PUTUMAYO

	Chocó	Nariño	Putumayo
Préstamo en millones de pesos	3.000	2.860	3.200
Préstamo en millones de dólares	3,3	3,1	3,5
Fecha del Convenio de Desempeño	Julio 1995	Septiembre 1995	Julio 1995
Préstamo/ingresos corrientes del departamento	77	24	74
Población	363.438	1.192.515	237.166
PIB per capita (PIB per capita nacional)	28,33	43,76	16,98
Ingreso per cápita (% del promedio nacional)	34,33	32,63	58,82
Gastos generales per capita (gastos generales per capita nacionales)	82,10	73,90	163,40
Ahorro corriente/ingresos corrientes	5,5	-14,4	-16,5

Fuente: Gutiérrez, 1996.

²⁴ Esta sección incluye información de Gutiérrez (1996) y de los Convenios de Desempeño firmados con las entidades territoriales.

Estas limitaciones en términos de ingresos no se reflejaban en sus gastos: los gastos *per capita* de Chocó y Nariño eran similares al promedio nacional, y eran 60% mayores en el Putumayo. Los tres departamentos tenían ahorros corrientes negativos. El Cuadro 9 muestra los principales préstamos otorgados a los tres departamentos entre 1995 y 1998.

Chocó. El departamento cumplió la mayoría de las condiciones impuestas en el primer *Convenio de Desempeño*²⁵ en materia de ingresos, pero no así en materia de gastos. La remoción de personal fue tímida, los salarios de los miembros de la *Asamblea Departamental* siguieron su-

biendo. El presupuesto aprobado implicaba una reducción del 30% en los gastos, a pesar de que el *Convenio de Desempeño* pedía una reducción del 60%. Esta cifra es alta pero no excesiva dado el comportamiento irresponsable del departamento en la época. Los salarios pagados a los diputados eran mayores que en la mayoría de regiones del país y el número de pensionados continuó aumentando en el tiempo. La magnitud del ajuste era similar a la que hoy requiere el departamento del Valle (véase la Sección III.A.4).

El segundo *Convenio de Desempeño* fue diseñado para financiar una reducción de personal, pero la acumulación de obligaciones con los empleados y con el personal retirado, el debilitamiento de la base tributaria y los problemas legales llevaron a Chocó a una situación crítica. El tercer préstamo mencionaba nuevamente la reducción de personal y la racionalización del gasto.

Nariño. La reducción de personal posterior a la firma del primer *Convenio de Desempeño* fue agresiva, costosa (contratos de trabajo muy onerosos) e insuficiente en relación con las restricciones financieras. Los ingresos por impuestos cayeron en términos reales, la carga de los retirados y de los maestros siguió drenando los limitados recursos, y el nivel de endeudamiento casi se duplicó entre 1996 y 1997.

Putumayo. Se llevaron a cabo importantes reducciones de personal y se cumplieron las metas de impuestos fijadas en este *Convenio de Desempeño*, pero las obligaciones con los retirados,

Cuadro 9

PRÉSTAMOS DEL GOBIERNO CENTRAL (Indicadores para Chocó, Nariño y Putumayo)

Departamento	Fecha	Millones de US\$
Chocó	Julio 1995	3,3
Chocó enmienda No.1	Diciembre 1995	0,0
Chocó enmienda No.2	Diciembre 1996	1,1
Chocó enmienda No.3	Noviembre 1998	3,5
Total Chocó		7,9
Nariño	Septiembre 1995	3,1
Nariño	Octubre 1998	2,4
Total Nariño		5,5
Putumayo	Julio 1995	3,5
Putumayo enmienda No.1	Diciembre 1996	1,0
Putumayo enmienda No.2	Diciembre 1997	1,1
Putumayo enmienda No.3	Julio 1998	2,3
Total Putumayo		7,8
Total 3 casos		21,2

Fuente: Convenios de Desempeño y cálculos de los autores.

²⁵ Revisión y verificación de las cuentas por pagar y de los procedimientos legales en contra del departamento, refinanciación de la deuda, cumplimiento de las medidas diseñadas para aumentar los ingresos propios y reestructuración administrativa.

los aumentos de salarios, los mayores costos de la *Asamblea Departamental* y de la *Contraloría*, las nuevas demandas legales y la reducción de las regalías, no permitieron sanear la situación financiera. El segundo y tercer préstamo estuvieron dirigidos a financiar las mayores reducciones de personal, en un contexto en que se limitaron los incrementos salariales y los privilegios especiales de los miembros de la *Asamblea Departamental*, el Gobernador y los empleados de alto rango.

Los *Convenios de Desempeño* firmados con Chocó, Nariño y Putumayo no han funcionado como se esperaba. La deuda ha aumentado y la situación financiera ha empeorado a pesar de las reducciones en personal y el incremento en impuestos. Con frecuencia el gobierno central ha sido forzado a otorgar recursos adicionales a estas entidades territoriales al firmar los *Convenios de Desempeño*.

El Cuadro 9 muestra que el gobierno central firmó dos *Convenios* adicionales con Chocó (US\$7,9 millones), uno con Nariño (por US\$5,5 millones) y tres con Putumayo (US\$7,8 millones). En total el gobierno central otorgó US\$21,2 millones entre 1995 y 1998 a tres departamentos que actualmente continúan enfrentando una situación financiera extremadamente difícil.

La crítica situación de Chocó fue el producto de la combinación de un pobre crecimiento de los ingresos corrientes -como resultado de un rápido descenso del ingreso gravable que no fue

compensado por aumentos en las transferencias del gobierno central- y un rápido incremento del servicio de la deuda y de los gastos operativos.

Entre 1992 y 1994 los gastos corrientes de Nariño fueron mayores que sus ingresos (i.e ahorro corriente negativo). Los déficit fiscales y la rotación de la deuda se convirtieron en la norma, y el departamento se vio forzado a obtener nuevos créditos para pagar a sus empleados.

En 1995 Putumayo tenía un déficit fiscal muy grande (el déficit corriente representaba casi el 40% del ingreso corriente y el déficit total el 23% del ingreso total) principalmente como resultado de la disminución de las regalías. En contraste, hubo un aumento significativo en el gasto operativo, en el número de empleados, y en el pago de intereses.

Existe en el Ministerio de Hacienda la *División de Apoyo Fiscal-DAF*)²⁶ encargada de los temas relacionados con las entidades territoriales y con los *Convenios de Desempeño*, pero el control y la evaluación de estos acuerdos ha sido muy complicada, desorganizada e ineficiente. Ha existido una indisciplina fiscal generalizada a nivel regional y las entidades territoriales pueden inclusive estar entregando información desactualizada y poco confiable como un comportamiento estratégico para conducir a un salvamento²⁷.

Se suponía que la División de Apoyo Fiscal le haría seguimiento a la ejecución de los presta-

²⁶ La División de Crédito Público del Ministerio de Hacienda se ocupa de las entidades territoriales y de los *Convenios de Desempeño*.

mos, pero nunca se le dieron poderes amplios de supervisión y control. Además puede ser una mala idea tener la *División de Apoyo Fiscal* al interior del Ministerio de Hacienda, entidad que controla al mismo tiempo que asigna dinero a las entidades territoriales.

Las condiciones impuestas por los *Convenios de Desempeño* fueron débiles y no conllevaban un castigo real en caso de incumplimiento. La situación financiera de los tres departamentos sigue siendo crítica. Los *Convenios de Desempeño* fueron usados para obviar problemas de liquidez de corto plazo sin resolver los desequilibrios estructurales. Es políticamente difícil y costoso despedir a un gran número de empleados, particularmente cuando las asambleas regionales son débiles, cuando los costos de compensación son altos y cuando es alta la probabilidad de futuras demandas legales. La reestructuración de los préstamos se ha vuelto perversa, se están creando incentivos equivocados y claras situaciones de pérdida de recursos por los salvamentos descritos.

2. El Programa de Apoyo y Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales (Pasfiet) y otros Convenios de Desempeño

La situación financiera de las entidades territoriales era deficitaria, pero parecía sostenible

hasta 1995, pues las entidades territoriales podían cubrir sus gastos operativos y generar ahorro. Las cosas comenzaron a deteriorarse rápidamente después de 1996, sin embargo, especialmente en los departamentos con menores ahorros y deudas crecientes. La situación se tornó crítica en 1997 cuando la mayoría de los departamentos comenzó a mostrar ahorros corrientes negativos, dependencia de préstamos para el pago de salarios, gastos generales e intereses crecientes, con atrasos importantes en los pagos a los empleados, contratistas y pensionados.

Las causas de las crisis recientes son tanto exógenas como endógenas (Ministerio de Hacienda, 1999). Entre los factores exógenos se citan las menores tasas de crecimiento del país (con menores ingresos corrientes para el gobierno central y menores transferencias a las regiones), tasas de interés muy altas en algunos años²⁸ y la baja elasticidad ingreso de los tributos departamentales. Los factores endógenos incluyen una administración tributaria ineficiente e inadecuada (no hay una clasificación de los contribuyentes ni un seguimiento de sus cuentas y falta sistematización); grandes incrementos en los gastos operativos; falta de correspondencia entre las habilidades de los empleados y sus funciones; falta de disciplina en las asambleas y en las oficinas de control; esquemas pensionales no viables; y niveles de deuda insostenibles.

²⁷ No fue fácil obtener la información requerida y no siempre se garantiza su confiabilidad total, ya que no existe en la práctica un programa sistemático de inspección y recolección (BID, 1998; véase también la página 22). Algunas regiones pueden manipular parcialmente la información para su propio beneficio y para lograr permanecer en luz amarilla (sección II.D.2). La información sobre flujos es mucho más confiable que la información sobre stocks y pocas regiones incluyen los pasivos pensionales en sus cálculos de deuda. Es fácil obtener información sobre un *Convenio de Desempeño* individual, pero es difícil obtenerla consolidada. Hay poca información en medios magnéticos.

Los *Convenios de Desempeño* fueron concebidos para controlar la deuda de las entidades territoriales sin intervención excesiva del gobierno central, pero esto sólo se ha logrado en el Convenio con Valle (Sección III.A.4). El gobierno central se convirtió en el principal patrocinador del programa en los demás casos, ayudando en el diseño del *Convenio*, debilitando las restricciones impuestas por el Pasfiet a las instituciones financieras y sirviendo de garante para los créditos del Pasfiet. El alcance del gobierno central se amplió cuando se establecieron nuevos requisitos fiscales y administrativos en la obtención de crédito. Algunos nuevos créditos se han dirigido a financiar los despidos de trabajadores y la reestructuración financiera y administrativa²⁹.

Existen dos fuentes claramente especificadas para obtener los recursos en los Acuerdos de Comportamiento: el Pasfiet y el presupuesto nacional. Sin embargo, los créditos de tesorería de corto plazo han constituido una tercera fuente altamente irregular. Estos deberían ser repagados en el período fiscal, pero han terminado convirtiéndose en deuda de largo plazo³⁰. El Anexo 2 muestra la composición de los créditos aprobados en el período 1997-1999 y el tipo de financiación correspondiente.

Las regiones con problemas financieros preferían obtener nuevos recursos a través de *Con-*

venios de Desempeño o de la Dirección de Crédito Público, porque los créditos del Pasfiet se otorgaban bajo condiciones más estrictas correspondientes a las de las agencias internacionales que apoyan el programa, y el riesgo de devaluación tenía que ser asumido por las entidades territoriales. Ellas también sabían que el salvamento era una posibilidad en los *Convenios de Desempeño* pero no en el Pasfiet. Algunas regiones utilizaron el esquema del Pasfiet en un comienzo, pero terminaron firmando un *Convenio de Desempeño* al no poder cumplir sus obligaciones iniciales. En el caso de algunas regiones pequeñas como Chocó no existía siquiera la capacidad administrativa para usar el Pasfiet.

En febrero de 1999 15 de 32 departamentos habían recibido préstamos del gobierno central a través del Pasfiet o de otros mecanismos, por valor de US\$115,7 millones, para la reestructuración de su estructura administrativa, financiera o fiscal. Bajo la sombrilla del Pasfiet, 8 departamentos han firmado *Convenios de Desempeño*, mientras que otros 7 los han firmado con la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda³¹. Hay 13 peticiones adicionales en la lista de espera del gobierno nacional.

El Cuadro 10 ofrece información sobre los departamentos que han firmado *Convenios de Desempeño*. La necesidad de recursos financieros adicionales aumentó dramáticamente en 1997 y 1998,

²⁸ La tasa de interés real aumentó de 3% a 19% entre enero y diciembre de 1998, la más altas de América Latina después de Brasil.

²⁹ Es importante hacer énfasis en que la gran mayoría de recursos son dirigidos hacia la financiación de despidos de trabajadores. El componente de asistencia técnica es muy pequeño.

³⁰ Los créditos de corto plazo pueden ser convertidos en créditos de largo plazo según la Ley 488 de 1998.

³¹ Caquetá, Bolívar, Huila, Cauca, Cesar, Magdalena, Meta y Norte de Santander.

Cuadro 10
CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) FIRMADOS POR LOS DEPARTAMENTOS
(MILES DE US\$)

Departamento	1995	1996	1997	1998	Total U\$	CD/Ingresos corrientes
Atlántico	-	-	5.565	-	5.565	5,70
Bolívar	-	-	-	6.193	6.193	19,80
Caquetá	-	-	4.638	-	4.638	58,20
Cauca	-	-	-	12.310	12.310	27,00
Cesar	-	-	3.782	-	3.782	25,20
Chocó	3.288	1.061	-	3.505	7.854	57,70
Guajira	-	5.875	-	-	5.875	70,70
Huila	-	-	-	12.741	12.741	46,10
Magdalena	-	-	-	6.846	6.846	43,40
Meta	-	-	1.314	-	1.314	2,70
Nariño	3.134	-	-	2.384	5.518	11,80
Norte de Santander	-	1.929	-	-	1.929	8,10
Putumayo	3.507	965	1.052	2.314	7.838	31,50
Tolima	-	-	8.796	-	8.796	10,20
Valle del Cauca	-	-	24.537	-	24.537	7,50
Total	-	-	-	-	115.736	14,15

Fuente: Cálculos propios con base en los *Convenios de Desempeño* de la *División de Apoyo Fiscal* y de *Crédito Público* del Ministerio de Hacienda.

y el gobierno central otorgó casi US\$100 millones a 12 departamentos. El tamaño relativo de los préstamos varió significativamente de un mínimo de 2,7% de los ingresos corrientes en el caso de Meta, a 70,7% en la Guajira. De 15 departamentos que han recibido salvamentos por parte del gobierno central, cinco -Chocó, Cauca, Guajira, Nariño y Putumayo- han firmado más de un *Convenio de Desempeño*, básicamente porque no mejoró la situación financiera luego de los préstamos iniciales.

Las cosas no han cambiado mucho en el período 1995-1998: 13 de 15 departamentos considerados en el Anexo 3 presentaban déficit en el momento de la firma del Convenio; 14 reportaron gastos crecientes (11 con grandes incrementos en los costos de personal); 11 mencionaron un comportamiento deficiente de sus ingresos;

y 12 reportaron grandes niveles de deuda y montos onerosos en su servicio. La reducción de las transferencias y de las regalías fueron mencionadas como causas de las crisis en las entrevistas que se adelantaron.

Además, la tesorería prestó dineros de "corto plazo" a los departamentos y a algunos municipios. Debían ser repagados durante el mismo año fiscal, pero ello no ocurrió; se elevó el monto de recursos involucrados. La muy poco ortodoxa Ley 488 de 1999 permitió que los préstamos de corto plazo se convirtieran en préstamos de largo plazo garantizados por el gobierno central y así surgieron los salvamentos. El único requisito era firmar un *Convenio de Desempeño*, pero éstos no disciplinaron a las entidades territoriales como veremos a continuación.

3. ¿Funcionaron los Convenios de Desempeño?

Fue el gobierno central capaz de disciplinar a las regiones con las condiciones impuestas en los *Convenios de Desempeño*? Nuestra información preliminar así lo sugiere (Anexo 3) pero se requiere el análisis detallado para concluirlo. El Cuadro 11 muestra la evolución de tres *proxies* de disciplina fiscal para el grupo de departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño* en 1995, 1996 ó 1997, con información para el período 1993-1998.

La mediana para la relación impuestos/(impuestos + transferencias) en la columna (1) fue

0,71 "antes de 1995" (1994 y 1995), y 0,33 "después de 1995" (1996-1998). El esfuerzo fiscal decreció, ya que la relación entre esos dos números es 0,46 en la columna (3). El Cuadro también indica que las dos medianas son diferentes a un nivel de significancia del 1%³². Reducciones similares se obtienen para los *Convenios de Desempeño* firmados hasta 1996 y hasta 1997. Los resultados para las otras dos variables muestran que los gastos no decrecieron después de la firma de los *Convenios de Desempeño* pues las diferencias no son estadísticamente significativas³³.

Los resultados de la sección precedente sólo consideran los departamentos que firmaron *Convenios de Desempeño*, pero las tendencias

Cuadro 11

IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD) SOBRE LA DISCIPLINA FISCAL, 1993-1998 (Mediana después de los CD/mediana antes de los CD)

CD firmado en:	1995			1996			1997		
	Antes (1)	Después (2)	Relación (3) (2)/(1)	Antes (4)	Después (5)	Relación (6) (4)/(3)	Antes (7)	Después (8)	Relación (9) (5)/(6)
# de Convenios de Desempeño firmados	-	-	3	-	-	-	5	-	11
Impuestos/(impuestos + transferencias)	0,71	0,33	0,46 (19,06)***	0,63	0,31	0,49 (3,30)**	0,64	0,10	0,15 (9,96)***
Gastos/(impuestos + transferencias)	1,39	1,50	1,08 (1,54)	2,27	3,00	1,32 (-0,21)	1,98	2,00	1,01 (-0,38)
Gastos/(impuestos+transferencias+regalías)	1,39	1,00	0,72* (4,07)	1,41	1,00	0,71 (-0,48)	1,34	1,00	0,75 (-0,50)

Las estadísticas entre paréntesis corresponden a los valores t para la diferencias entre las medias; *** significativo al 1%; ** 5%; *1%. Definimos un departamento con Convenio de Desempeño para un cierto año, cuando firmó CD en ese año o en el año anterior; 1995 (3): Chocó, Nariño y Putumayo; 1996 (4): Chocó, La Guajira, Norte de Santander y Putumayo; 1997 (7): Atlántico, Caquetá, Cesar, Meta, Putumayo, Tolima y Valle; 1998 (8): Atlántico, Cauca, Chocó, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo y Valle.

³² Formalmente, la prueba es para la diferencia entre dos promedios.

³³ Se obtuvieron resultados similares al comparar los departamentos que habían firmado *Convenios de Desempeño* en ese año (en vez de hasta ese año) con aquellos que no los firmaron.

observadas podrían haber sido comunes a todos los departamentos (con o sin *Convenios*). El Cuadro 12 compara el comportamiento de los departamentos que firmaron el *Convenio* con los que no lo firmaron³⁴. Los resultados confirman nuestras conclusiones previas: los departamentos que firmaron *Convenios* se comportaron peor que los que no lo hicieron. Los impuestos decrecieron más en los tres años considerados, y los gastos aumentaron más en 1996 y 1997³⁵.

En síntesis existió una historia perversa. Las transferencias del gobierno central crearon incentivos al mayor gasto y al comportamiento irresponsable en materia de deuda, los departamentos incumplieron sus obligaciones y lograron forzar el salvamento posterior del gobierno central. Además, los *Convenios de Desempeño* no funcionaron: los impuestos decrecieron y los

gastos no cayeron en términos relativos luego de la firma del *Convenio*. Los resultados empíricos de esta sección confirman, entonces, nuestra intuición previa sobre la existencia de importantes deficiencias alrededor del programa de *Convenios de Desempeño*. Fueron puestos en marcha de manera *ad-hoc*, y las reglas del juego no cambiaron en la dirección correcta para los nuevos participantes. El programa aumentó en tamaño y alcance sin las modificaciones requeridas.

4. El caso del departamento de Valle

Valle, el departamento más endeudado, firmó un *Convenio de Desempeño* con la nación en diciembre de 1997 como un paso previo para la obtención de nuevos créditos. Las condiciones iniciales no se cumplieron y se firmó un nuevo *Convenio* con los bancos en septiembre de 1998,

Cuadro 12
IMPACTO DE LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO, CD VERSUS NO CD
(Promedio después/promedio antes)

	1995		1996		1997	
	CD	No. CD	CD	No. CD	CD	No. CD
Impuestos (impuestos + trasnferencias)	0,48	0,71	0,56	0,60	0,23	0,49
Gastos/ (impuestos + transferencias)	0,71	1,00	1,22	0,98	1,13	0,94
Gastos/ (impuestos + transferencias + regalías)	0,72	1,05	1,24	1,04	1,15	0,92

Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relación entre promedios en vez de medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁴ Las cifras para los *Convenios de Desempeño* son cercanas (relaciones entre promedios en vez de entre medianas) a las de las columnas (3), (6) y (9) del cuadro anterior.

³⁵ Se requiere más investigación en esta área. El pobre comportamiento de las regiones firmantes de *Convenios de De-sempañ* pudo estar asociado con un bajo crecimiento en los años siguientes, o con otras variables exógenas que golpearon los impuestos.

sin mucha participación del gobierno. Esto lo hace un caso especial ya que fueron las 23 instituciones financieras involucradas (ocho de ellas dan cuenta del 70% del total de la deuda) y no el gobierno central quienes impusieron las condiciones. El acuerdo buscaba refinanciar la deuda con el sistema financiero, reducir el nivel de endeudamiento a niveles sostenibles y recuperar la viabilidad financiera del departamento.

Es importante describir las condiciones impuestas al Valle por las instituciones financieras y compararlas con otros *Convenios de Desempeño* que involucran a la nación:

El Valle fue forzado a constituir un fideicomiso irrevocable en una sociedad fiduciaria que administra los recursos. La fiduciaria transfiere al departamento recursos para pagar personal, otros gastos generales, y otras responsabilidades obligatorias. La fiduciaria cancela expeditamente el servicio de la deuda y evalúa, administra y vende las acciones que posee el Departamento en las áreas de energía y de puertos³⁶.

Antes de firmar el *Convenio* el departamento debe obtener autorización para reprogramar y refinanciar sus deudas de corto plazo, y para obtener préstamos que le permitan pagar los intereses vencidos, los créditos de corto plazo y los intereses generados en el período.

Los gastos de personal y otros gastos corrientes no cubiertos por el *Situado Fiscal*³⁷ deben

ser recortados por lo menos 5% en términos reales durante 1999 y 2000. Los incrementos (obligatorios) en los ingresos corrientes deben dirigirse en primera instancia al pago del servicio de la deuda. El departamento puede asignar libremente el 50% de los ingresos adicionales sólo cuando los incrementos anuales son mayores a 2,5%.

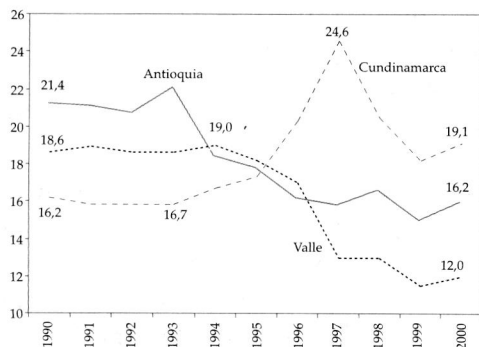
En términos generales este *Convenio de Desempeño* mejora el perfil de la deuda: el período de amortización aumenta y las tasas de interés disminuyen. Si una de las cláusulas de no cumplimiento tiene lugar, las instituciones financieras pueden declarar en incumplimiento el monto total de la deuda, la deuda reestructurada, los intereses y otras obligaciones y por lo tanto considerarlas exigibles de inmediato.

Es aún difícil predecir el desarrollo final del *Convenio* pero la evidencia preliminar no es muy promisorio. El departamento apenas ha cumplido con sus obligaciones y no ha podido mostrar un buen desempeño en términos de impuestos. Por ello, como lo ilustra el Gráfico 6, la participación del Valle en el total de impuestos departamentales se mantuvo relativamente constante entre 1990 y 1994, pero ha venido cayendo desde ese año. El patrón observado para el Valle es mucho peor que el de Antioquia o Cundinamarca, los otros dos departamentos grandes del país. Tampoco es muy positiva la evidencia preliminar que se tiene sobre el comportamiento de los gastos corrientes.

³⁶ La Empresa de Energía del Pacífico S.A. (EPSA) y la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A. Si la venta de las acciones representa menos de \$ 120.000.000.000, el departamento se obliga a proveer alternativas para completar la suma requerida según los niveles de deuda.

³⁷ Los gastos no pueden crecer en términos reales después del año 2001.

Gráfico 6
VALLE, CUNDINAMARA Y ANTIOQUIA
 (impuestos de cada departamento/total de
 impuestos departamentales, %)



Fuente: Contraloría General de la República, DAF y cálculos de los autores.

5. Conclusiones sobre la creación de disciplina y los *Convenios de Desempeño*

La ley especifica que los *Convenios de Desempeño* deben ser acordados con las instituciones financieras, pero el Ministerio de Hacienda ha buscado activamente la firma con la nación, disminuyendo el efecto disciplinario del mercado. En palabras de la Contraloría General de la Nación (1997, pp.112) "La Ley 358 y los Convenios de Desempeño son instrumentos que prolongan la tradición paternalista de ayudar a los malos administradores de las finanzas locales".

Únicamente el departamento de Valle ha firmado un *Convenio* directamente con sus deudores, el cual es radicalmente diferente de aquellos firmados con la nación, siendo el criterio básico detrás del *Convenio* la recuperación de los préstamos de las instituciones financieras. Otros aspectos, como la modificación de la estructura organizativa del departamento, la disminución

de la planta de personal y otros ajustes están implícitos en el *Convenio*.

Los dos principales actores -el gobierno central vía el Ministerio de Hacienda y los departamentos a través de su *Federación Nacional*- están de acuerdo en que la ley de endeudamiento no se ha cumplido, y que por ello no actúa como una verdadera restricción. También existen problemas técnicos que dificultan aún más la administración de los acuerdos. Así, por ejemplo, la relación que estima la liquidez de las entidades territoriales sólo incluye el pago de intereses, excluyendo las amortizaciones y por lo tanto subvalúa el servicio de la deuda de las entidades territoriales.

Se indicó en la sección anterior que los *Convenios de Desempeño* no produjeron el efecto disciplinante esperado y que la intervención del gobierno central incentivó el mal comportamiento de los departamentos colombianos; el gobierno central fue considerado una fuente potencial de financiamiento y un buen socio en las negociaciones con el sector financiero.

El gobierno central claramente ha salvado a las regiones colombianas y los mecanismos se han vuelto perversos, con incentivos errados. Se ha creado una situación de riesgo moral y se han suavizado las restricciones presupuestal de las entidades territoriales. El *Convenio de Desempeño* firmado por el departamento de Valle tampoco ha mostrado los resultados esperados.

Tal como se dijo antes, ha surgido una historia perversa en el área de los *Convenios de Desempeño*. Los nuevos recursos ofrecidos por el gobierno central, las transferencias y cofinanciaciones, y por los bancos, la deuda, permitie-

ron a los departamentos, principalmente a los pobres, reducir su esfuerzo fiscal, con las consecuencias predecibles. El sistema fue diseñado originalmente de una manera *ad-hoc* para resolver los problemas de 3 o 4 departamentos pequeños, pero no se le introdujeron modificaciones importantes cuando nuevos participantes se unieron al club y cuando se comprobó que los incentivos eran inadecuados.

6. Análisis cuantitativo de los determinantes de los "salvamentos" tipo 1 (Convenios de Desempeño)

Al analizar los determinantes de los salvamentos deben tenerse en cuenta las características de la base gravable y el gasto, las consideraciones políticas y los acuerdos institucionales. En cuanto a la primera variable, los salvamentos pueden ser menos probables cuando los gobiernos locales tienen una base gravable robusta, cuando generan gran parte de sus ingresos (equilibrio vertical), cuando tienen autonomía para modificar la base o la tasa impositiva, y cuando están poco dispersas las responsabilidades de gasto.

La causalidad es menos clara cuando se introducen las consideraciones políticas. En efecto, los salvamentos pueden ser mayores o más probables cuando los niveles descentralizados de gobierno pertenecen al mismo partido político que los niveles superiores, pero debe reconocerse también que los salvamentos podrían ser extendidos a cambio de votos favorables en el Congreso por parte de la oposición y especialmente cuando la disciplina de partido es débil,

cuando el sistema político es inestable, cuando no se permite la reelección o cuando las elecciones están cerca. Obviamente, los salvamentos serán más probables cuando las crisis locales pueden ser atribuidas parcialmente a acciones realizadas por el gobierno central (i.e. en el campo de la educación en Colombia, véase más adelante).

Finalmente, los arreglos institucionales son importantes y los salvamentos pueden ser más probables cuando la Constitución estipula un rescate obligatorio, cuando no existen límites a las deudas de las entidades locales (existen límites en varios estados de Estados Unidos), cuando existen bancos locales de propiedad de los estados (como en Brasil) y cuando las transferencias pueden ser usadas como garantía en nuevos préstamos³⁸.

Se incluyen así algunas de estas variables en el análisis empírico de los determinantes de los *Convenios de Desempeño* en Colombia. Se utiliza un modelo de regresión *probit* para proyectar la probabilidad de que un departamento firme un *Convenio de Desempeño* entre 1995 y 1998. Siguiendo la discusión de los párrafos anteriores, el Cuadro 13 considera algunas de las variables potencialmente relevantes en la explicación de los salvamentos y las clasifica en 6 categorías: desequilibrios verticales, deuda, pobreza, variables políticas, violencia y tamaño.

Se usan cinco *proxies* de desequilibrio vertical: las tres variables incluidas en el Cuadro 11, las transferencias per capita y la cofinanciación;

³⁸ Véase E.Fernández-Arias, E.Stein y J.Von-Hagen (1999).

Cuadro 13
VARIABLES POTENCIALMENTE RELEVANTES PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS
CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Tipo de variable	Variable
Desequilibrio vertical y dependencia	Impuestos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias) Gastos/(impuestos + transferencias + regalías) Transferencias per capita Fondos de cofinanciación per capita
Deuda	Deuda per capita
Pobreza	PIB per capita % de la población con la necesidades básicas insatisfechas
Variables políticas	Partido político del gobernador
Violencia	Tasa de actividades criminales por cada 10,000 personas
Tamaño	PIB per capita Población

dos de pobreza: el PIB per capita y las necesidades básicas insatisfechas; y dos proxies de tamaño: el PIB y la población. Para la categoría política se usa una variable dummy con valor igual a 1 cuando en el departamento hubo un gobernador del mismo partido que el Presidente (liberal) durante cualquiera de los años del período 1994-1998; para violencia se utiliza la tasa de actividades criminales. Se trabaja con el promedio de cada variable para el período 1994-1998 cuando las variables no son dummy.

El Cuadro 14 muestra los resultados de las regresiones *probit*. Los coeficientes entre paréntesis corresponden al estadístico t (White) ajustado por heterocedasticidad. El número de observaciones es 23 ya que para 9 de los departamentos no existe información completa (i.e. PIB

per capita). La variable dependiente toma el valor de 1 cuando un *Convenio de Desempeño* ha sido firmado por el departamento durante el período 1994-1997 y 0 en caso contrario.

La columna (1) presenta el modelo "básico" y muestra que la probabilidad de firmar un *Convenio de Desempeño* aumenta con la deuda y con la pobreza (PIB per capita) y disminuye con (impuestos/impuestos + transferencias). Un *Convenio de Desempeño* también es menos probable cuando el gobernador del departamento es del mismo partido político del Presidente (liberal en esos años).

Todos los coeficientes son significativos al 1% y el R^2 de 0,66 es aceptable para un ejercicio de corte transversal. El análisis de los posibles

Cuadro 14
DETERMINANTES DE LA FIRMA DE UN CONVENIO DE DESEMPEÑO
(Regresiones probit)

Variable dependiente: Convenio de Desempeño (1 o 0)								
	Básico	Esfuerzo fiscal y dependencia		Pobreza	Violencia	Tamaño		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Esfuerzo fiscal y dependencia								
Impuestos / (impuestos + transferencias)	-15,75 (-2,68)***	-	-	-16,94 (-3,00)***	-15,42 (-2,41)***	-22,73 (-5,06)***	-14,56 (-2,38)***	-15,65 (-2,48)***
Gastos / (impuestos + transferencias + regalías)	-	-0,89 (-0,99)	-	-	-	-	-	-
Transferencias per capita	-	-	82,01 (1,95) **	-35,82 (-0,74)	-	-	-	-
Deuda (Stock)								
Deuda per capita	249,95 (2,19) **	112,35 (2,42)***	219,04 (2,41)***	200,51 (1,80) *	247,27 (2,15) **	79,32 (1,28)	237,02 (2,36)***	248,84 (2,21) **
Riqueza o pobreza								
PIB per capita	-7,47 (-2,42)***	-3,75 (-3,22)***	-7,42 (-2,74)***	-5,64 (-1,56)	-7,41 (-2,42)***	-5,53 (-3,53)***	-6,74 (-2,27)***	-7,43 (-2,46)***
% población con necesidades básicas insatisfechas	-	(2,00) *	-	-	-1,67E-07 (-0,14)	-	-	-
Políticas								
Gobernador liberal entre 1994 y 1998	-4,13 (-2,43)***	-1,24 (-1,80) *	-2,21 (-2,08) **	-3,56 (-2,30)***	-4,07 (-2,25)***	-8,99 (-4,42)***	-4,08 (-2,54)***	-4,12 (-2,40)***
Violencia								
Tasa actividades criminales por cada 10.000 personas	-	-	-	-	-	12,96	-	-
Tamaño								
PIB	-	-	-	-	-	(2,76)***	-	-
Población	-	-	-	-	-	-	-3,40E-07 (-0,51)	-
Número de observaciones	23	23	23	23	23	23	23	23
(Pseudo) R ²	0,66	0,37	0,50	0,66	0,66	0,78	0,61	0,66

En todos los casos regresiones Probit para 32 departamentos; promedio para 1994 - 1998; corrección de White para heterocedasticidad en todos los casos. Los números entre paréntesis corresponden a *t* asintóticas; t***: significancia al 1%; **5%; * 10%; no se reportan los resultados para la constante.

casos atípicos (no se muestra) sugiere que los resultados son relativamente consistentes para todos los departamentos excepto Chocó, pero los resultados son robustos a la exclusión de Chocó.

Las columnas (2) - (4) consideran diferentes indicadores de desequilibrio vertical y dependencia. La comparación con el modelo básico sugiere que los impuestos son una mejor medida del esfuerzo fiscal que los gastos³⁹. Las trans-

³⁹ Se tomó la variable gastos / (impuestos + transferencias + regalías) pero los resultados son similares a los de gastos / (impuestos + transferencias).

ferencias *per capita* son significativas al 5% y tienen el signo correcto, pero sólo cuando excluimos nuestro "mejor" índice de esfuerzo fiscal en el primer modelo. La inclusión de la *cofinanciación per capita* (no se muestra), de las necesidades básicas insatisfechas (el segundo proxy de pobreza) y de los dos proxies de tamaño (PIB y población) no mejoran el poder explicativo de las variables independientes.

Los resultados de la columna (6) sugieren que los departamentos que sufren de más violencia tienen mayor probabilidad de resultar involucrados en un *Convenio de Desempeño*, aunque la significancia de la deuda desaparece. El R^2 aumenta a 0,78. La "violencia" también podría haber sido incluida en el modelo básico de la columna (1)⁴⁰.

Por fortuna, algunas de las tres variables significativas son instrumentos de política. Se les pueden asignar metas o modificar, y mejorar los arreglos institucionales que las afectan. El esfuerzo fiscal puede crecer y se podrían diseñar incentivos especiales para elevar el recaudo de impuestos en las regiones. Las transferencias han aumentado drásticamente en los años noventa, tal como lo ordenó la Constitución de 1991, pero las fórmulas de asignación se encuentran bajo intenso debate. El ejercicio empírico adelantado sugiere que las voluminosas transferencias distorsionan las finanzas locales y elevan la probabilidad de llegar a *Convenios de Desempeño* y a problemas; existen sugerencias sobre cómo racionalizarlas (Alesina, *et al*, 2000).

Se ha dicho que los *fondos de cofinanciación* podrían representar una manera de proveer fondos adicionales a algunas jurisdicciones, las cuales así tendrían menos necesidad de acudir a *Convenios de Desempeño*. Pero esa variable no resultó significativa en nuestro análisis previo, los montos involucrados son pequeños cuando se comparan con otros tipos de transferencias, y no han funcionado apropiadamente (Fedesarrollo, 1998).

Deberían establecerse límites a la deuda. Ellos restringen la cantidad de recursos (futuros) transferidos por el gobierno central, promueven la disciplina fiscal y reducen la probabilidad de salvamentos. El PIB *per capita* - pobreza aparece como una variable significativa en nuestros resultados, y por ello es conveniente diseñar políticas especiales para el grupo de departamentos pobres. Ello va en la línea aprendida por el país luego de más de 10 años de malas experiencias en el campo de la descentralización. Algunas regiones no cuentan con la infraestructura necesaria para una administración pública moderna y eficiente.

La violencia no sólo afecta el crecimiento directamente a través de su impacto sobre la inversión y la productividad, sino también indirectamente a través de su efecto sobre la política y la administración pública (Arbeláez, Echavarría y Gaviria, 2001). El mejor "proyecto" económico que puede poner en marcha el país es invertir en la reducción de la violencia. Los departamentos con mayores índices de violencia tie-

⁴⁰ La mayoría de nuestros resultados previos se mantienen al incluir la violencia en las otras regresiones del Cuadro 14. La violencia y la deuda son significativas en algunas de ellas.

nen mayor probabilidad de terminar en un *Convenio de Desempeño*.

B. Salvamento tipo 2: El Fondo de Compensación Educativa (FCE)

El segundo tipo de salvamento estudiado en este artículo se relaciona con la provisión y financiación de la educación preescolar, elemental y secundaria en Colombia. La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 regularon parcialmente la asignación de los recursos y de las responsabilidades entre los niveles de gobierno y crearon un marco legal para la financiación de la educación.

1. El Situado Fiscal y el FCE

El artículo 67 de la Constitución define como obligatoria la educación para los niños entre 5 y 15 años, cubriendo por lo menos un año de preescolar y nueve años de educación básica (cinco de elemental y cuatro de secundaria). Sin embargo, la responsabilidad constitucional del gobierno central y de las entidades territoriales sigue siendo vaga: la educación en las instituciones estatales debería ser gratis, pero también sedice que quienes que pueden pagar deben hacerlo.

El Artículo 356 establece que el *Situado Fiscal* debe dirigirse a financiar la educación preescolar, primaria y secundaria, y los servicios de salud. La Ley 60 reglamentó este artículo, definió el *Situado* como el principal instrumento para la financiación de la educación y estableció el por-

centaje de los ingresos corrientes del gobierno central que debe ser transferido a los departamentos, al Distrito Capital (Bogotá) y a los cuatro distritos especiales; también estableció la distribución sectorial y regional de los recursos.

De 290,000 maestros del sector público, a 220,000 se les paga a través del *Situado*. El resto, cerca de 15,000 maestros, son financiados mediante el sistema de *cofinanciación*, las *participaciones municipales* (que están destinadas a financiar inversión en infraestructura y a mejorar la calidad), recursos propios y, recientemente, el *Fondo de Compensación Educativa* (FCE).

La asignación del *Situado* ha recibido críticas por generar confusión, ineficiencia, problemas administrativos e inequidad. Veamos:

Confusión. No hay una clara definición de las responsabilidades en el área de la educación entre los niveles de gobierno.

Ineficiencia. No existen incentivos para que las organizaciones operen eficientemente (Duar-te, 1997). Los departamentos nombran maestros bajo el supuesto (*ex post* correcto) de que el gobierno central terminará pagando sus salarios cuando se agoten los recursos locales⁴¹. Por lo demás, la falta de reglas claras y de una restricción presupuestal fuerte otorga un enorme margen de maniobra a Fecode.

Problemas administrativos y empresariales. La falta de información confiable y oportuna y

⁴¹ Hay un ingrediente adicional que aumenta la presión que enfrenta el gobierno central. Fecode es el sindicato más grande del país. En él están afiliados todos los maestros nacionales, cerca de 220.000 maestros departamentales y 70.000 municipales. Cuando una entidad territorial deja de pagar los salarios a los maestros que están bajo su responsabilidad, el sindicato llama al paro que todos los maestros de las escuelas y colegios públicos acatan.

la politización del sector han resultado en continuas y crecientes demandas por recursos. No existe información sobre variables claves como el número y el tipo de maestros en los niveles nacional, departamental o municipal, sobre el número de estudiantes o sobre el número potencial de niños a ser cubiertos.

Inequidad. La fórmula para la distribución sectorial de los recursos entre educación, salud y otros servicios no tiene en cuenta las necesidades particulares de las diferentes regiones, generando excesos o carencias de recursos locales para salud y/o educación. La fórmula para la distribución del *Situado* en la educación pública está basada principalmente en el número de maestros asignados a cada región en 1993. Este arreglo, que inicialmente motivó a las regiones a aceptar el nuevo esquema descentralizado, ayudó a perpetuar las distorsiones, las ineficiencias y las desigualdades existentes en la distribución regional de maestros y en los montos de los recursos educativos (Duarte, 1997). El presente modelo está basado en el costo del sistema, no en los resultados, porque no hay asignaciones sobre una base *per capita* o por alumno.

2. Alguna información sobre Fecode

La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) ha jugado un papel importante en la evolución de los montos globales asignados a la educación, en su distribución regional y, finalmente, en los salvamentos en que ha incurrido el gobierno central. Reúne todos los empleados que trabajan en la educación pública, en la mayoría de niveles escolares y se ha convertido en una de las pocas organizaciones laborales de Colombia capaz de ejercer presión real sobre el gobierno central. El período promedio de dura-

ción de los Ministros de Trabajo en Colombia durante la década de los noventa fue inferior a un año y eso define muy bien quién gana en las negociaciones, generalmente marcadas por fuertes confrontaciones. Las demandas de Fecode están relacionadas casi siempre con aumentos de los salarios (la calidad de la educación y los aspectos relacionados están normalmente ausentes de las negociaciones) y los resultados han sido notoriamente favorables a la agremiación.

En 1995 el gobierno ofreció \$300 billones para el sector educativo, 30% de estos recursos relacionados con "incentivos", pero después de un paro Fecode obtuvo \$800 billones y sólo 18% para "incentivos"; la mayoría de estos recursos se dedicaron a aumentos salariales. Los salarios nominales de los maestros del sector público aumentaron en 1996-1998 8% más rápido cada año que los del resto del sector público. En 1996 los salarios de los maestros aumentaron 25%, mucho más que en los demás sectores (rango entre 15,5% y 19,5%); las cifras para 1997 fueron 21,5% versus 13,5% y para 1998 24% versus 16%.

En 1997 Fecode y el gobierno central negociaron la construcción de centros recreativos para los maestros y sus familias en cinco departamentos. Estos, conjuntamente con el aumento real de 26% en los salarios, corresponden al programa de "incentivos a los educadores diseñado para aumentar la calidad de la educación". Fecode aún argumenta que los salarios promedio de los maestros son inferiores a los de otros empleados públicos, pero ello ya no es cierto cuando se considera el salario por hora trabajada en diferentes profesiones (Ayala y Hernández, 1998).

La Constitución de 1991 y la Ley 60 de 1993 procuran la descentralización de la educación,

pero Fecode se opone a ella. Y se opone a las negociaciones de salarios a nivel local argumentando que ello "promueve la politización". Fecode también ha forzado al gobierno central a los salvamentos que estudia esta sección. A pagar los salarios y las pensiones cuando las autoridades locales no han tenido dinero para hacerlo.

3. ¿Es el Fondo de Compensación Educativa (FCE) un salvamento?

El monto de los recursos destinados al *Situado Fiscal* debería ser suficiente para cubrir todos los costos educativos (Vargas y Sarmiento, 1997) pero, por razones explicadas más adelante, el gobierno central creó el Fondo de Compensación Educativa (FCE) diseñado para "compensar" los déficit del *Situado*.

El FCE fue creado para financiar salarios adicionales⁴² negociados en 1995 entre el gobierno y el sindicato nacional de maestros para todos los maestros del país, pero se le han ido añadiendo nuevos objetivos: el respaldo financiero a los maestros pagados por los departamentos y municipios⁴³; la atención de familias y maestros desplazados por la pobreza y la violencia en las áreas rurales, etc. El FCE también incorporó algunos recursos adicionales necesarios para financiar los gastos descritos en la sección precedente.

La importancia y tamaño del FCE ha crecido dramáticamente, pasando de 7,5% del *Situado* en 1996 a 32% en 1998. Los recursos del *Situado* y del FCE alcanzaron un monto equivalente al 30% de los ingresos corrientes del gobierno central en 1998 y 0,7% del PIB en 1999 (Anexo 1). El Departamento Nacional de Planeación determina el monto global del FCE y el Ministerio de Educación, después de intensas negociaciones, produce cifras detalladas para las diferentes regiones. El Ministerio de Hacienda siempre puede modificar las cifras "finales" (Cuadro 15).

No es fácil estimar la porción del FCE que constituye un verdadero salvamento, ante los problemas de falta de asignación y confusión de responsabilidades, y la existencia de información poco confiable y de incentivos perversos. No es un salvamento dar recursos adicionales a las regiones para pagar los mayores salarios negociados a *nivel nacional* entre el gobierno central y Fecode (parte de la verdadera historia), pero un claro salvamento surge cuando las regiones nombran nuevos maestros, sin tener los recursos necesarios, confiando en que el gobierno central proveerá los recursos adicionales en el futuro, cuando la situación política salga de control.

La analogía con los hechos planteados por Wildasin (1997) es clara. Según el autor, existe en primer lugar un contrato entre el principal

⁴² Debido a los incrementos salariales, a la promoción de los maestros en la escala salarial y a la incorporación a la nómina nacional de los maestros cofinanciados (Ministerio de Hacienda, 1998). En 1995 el gobierno nacional y FECODE acordaron un aumento adicional en los salarios de los maestros y de los administradores del sistema de educación pública, con respecto al aumento otorgado al resto de los trabajadores oficiales.

⁴³ Una parte corresponde a los acuerdos alcanzados en la tabla de negociaciones en 1996 cuando los campesinos organizados marcharon en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Cauca, Guaviare, Bolívar, Santander, Meta y Nariño.

Cuadro 15

SITUADO FISCAL Y EL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE)
(Millones de dólares a menos que se especifique algo diferente)

	1995	1996	1997	1998
Situado Fiscal	2.004	2.348	2.459	2.248
Situado Fiscal para educación	-	1.706	1.751	1.597
Fondo de Compensación Educativa	-	128	317	507
Situado Fiscal para educación + FEC	-	1.834	2.067	2.104
Ingresos corrientes *	8.526	9.583	10.036	9.176
Situado fiscal/ ingresos corrientes	23,5	24,5	24,5	24,5
Situado Fiscal + FEC / Ingresos corrientes	-	25,8	27,7	30,0
FEC como porcentaje del Situado Fiscal	-	5,5	12,9	22,5
FEC como porcentaje del Situado Fiscal para educación	-	7,5	18,1	31,7

* Calculado aplicando la participación (por ley) del Situado en los ingresos corrientes.

Fuente: Cálculos del autor con base en DNP y Ministerio de Hacienda.

(gobierno central) y el agente (el departamento) para la provisión y financiación de los servicios educativos a nivel escolar. El *Situado* ha sido definido como el mecanismo a través del cual el gobierno central garantiza un nivel de educación que considera correcto, y la Ley 60 provee los mecanismos legales a través de los cuales puede ser asignado. En una segunda etapa, las entidades territoriales toman sus decisiones de generación de recursos y de gasto (patrones y niveles). A pesar de la existencia de un contrato con el gobierno central, el departamento decide un nivel de gasto en educación que supera los recursos disponibles y ocurre una violación del contrato. En una tercera etapa aparece el gobierno central y valida, a través del FCE, las decisiones locales. La restricción presupuestal deja de ser limitante y ocurre el salvamento.

4. Determinantes econométricos del los salvamentos tipo 2 (Fondo de Compensación Educativa, FCE)

En las regresiones del Cuadro 16 se toma como variable dependiente el monto del FCE transferido a cada departamento. Las variables independientes son la tasa de crecimiento del número de maestros contratados a nivel local (i.e. pagados por los departamentos y municipios) en 1996-1998 y los maestros nombrados (y pagados) a nivel nacional⁴⁴. También se incluyen el valor del Situado Fiscal para educación, la relación estudiantes/ maestros, la existencia o ausencia de *Convenios de Desempeño* en ese departamento (1 ó 0), una variable dummy para gobernador liberal en el departamento en el período mencionado, y el número de senadores.

⁴⁴ Agradecemos a Fabio Sánchez esta valiosa información no oficial.

Cuadro 16

DETERMINANTES DEL FONDO DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA (FCE), SALVAMENTO TIPO 2

Variable dependiente: Fondo de Compensación Educativa

Variables independientes

Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por departamentos y municipios	-	102,18 (2,41)***	78,32 (1,96)**	78,50 (1,93)**	102,57 (2,44)***	78,72 (1,88)**	79,45 (1,90)**
Tasa de crecimiento del número de maestros nombrados (y pagados) por el gobierno central	-	-322,79 (-2,44)***	-196,16 (-1,28)	-195,46 (-1,29)	-321,33 (-2,41)***	-264,02 (-1,76)**	-265,67 (-1,93)**
Situado Fiscal para educación	0,16 (4,60)***	0,13 (4,31)***	0,13 (4,97)***	0,13 (5,17)***	0,13 (4,47)***	0,13 (5,91)***	0,13 (3,40)***
Estudiantes / Maestros	-	-	-308,76 (-1,71)*	-308,82 (-1,72)*	-	-221,38 (-1,20)	-222,20 (-1,19)
Convenios de Desempeño (0,1)	-	-	-	112,33 (0,05)	241,10 (0,11)	1035,53 (0,54)	1062,95 (0,51)
Gobernador liberal (0, 1)	-	-	-	-	-	11531,66 (3,27)***	11534,92 (3,19)***
Senadores por departamento	-	-	-	-	-	-	41,92 (0,05)
Número de observaciones	81	69	69	69	69	69	69
R ²	0,61	0,72	0,75	0,74	0,72	0,77	0,77

Regresiones con datos de panel con 32 departamentos; t: 1994-98; corrección de White para heterocedasticidad. Los números entre paréntesis corresponden al estadístico t (asintótico): *: nivel de significancia del 1%, **: 5%, ***: 10%; no se reportan los resultados para la constante.

Parece apropiado incluir en nuestro análisis la expansión de los maestros contratados en cada nivel ya que se desea detectar signos de "mal comportamiento" a nivel local: ¿creció el FCE porque las autoridades regionales contrataron maestros y el gobierno central se limitó a validar *ex post* el comportamiento? Este podría ser un claro signo de salvamento. Para comparar las tendencias también se incluye en el análisis el número de maestros contratados a nivel nacional.

Parece apropiado incluir en las regresiones el *Situado* para educación ya que el FCE podría sólo ser una extensión, un resultado de la mala planeación inicial cuando comenzó el programa. El que el monto inicial del *Situado* hubiese sido insuficiente no amerita llamar salvamento el dinero adicional requerido en los años posteriores. Pero ninguna otra variable debería resultar significativa si éste fuera el caso, un hecho empírico que se analiza más adelante⁴⁵.

⁴⁵ En cualquier caso, ¿cuál es la lógica de emplear diferentes criterios de asignación en educación? ¿Están mal los parámetros utilizados en la asignación de los recursos del *Situado*?

La inclusión de los *Convenios de Desempeño* es obvia, pues aquellos departamentos con mal comportamiento a nivel general (salvamento tipo 1), son buenos candidatos para un mal comportamiento en el área de la educación. También se incluye la relación estudiantes/maestro como un *proxy* de esfuerzo, eficiencia y disciplina en el área.

La primera columna muestra una relación significativa y positiva entre el FCE en educación y el *Situado Fiscal*, relación que permanece en las otras regresiones del Cuadro. Eso significa que las regiones con mayores ingresos por *Situado Fiscal* también obtuvieron los mayores montos por el FCE y sugiere que realmente existió inicialmente un elemento de mala planeación.

Pero este no es el final de la historia puesto que otras variables también resultan significativas. En efecto, hay una relación positiva y altamente significativa entre el FCE y la tasa de crecimiento de los maestros contratados por los departamentos y municipios, y una relación negativa y significativa con el número de maestros contratados a nivel central. Esto sugiere que las autoridades locales contrataron maestros con sus recursos y más tarde consiguieron recursos adicionales del FCE⁴⁶.

Finalmente, nuestros resultados muestran que los gobernadores liberales recibieron más

dinero que los gobernadores conservadores. La relación estudiantes/maestro no tiene gran poder explicativo (apenas es significativa en la mitad de las regresiones, y sólo al nivel del 10%) y aún menos importante resultaron el *Convenio de Desempeño* y/o el número de senadores por departamento.

C. Salvamento tipo 3: el Metro Tren de Medellín

El tercer tipo de salvamento que se estudia es la construcción del Metro de Medellín. En el momento de tomar la decisión de construirlo existían numerosos mecanismos institucionales a nivel regional o nacional para asegurar que sólo se llevaran a cabo proyectos rentables, pero los estudios de factibilidad poco favorables no fueron tomados en cuenta, los Ministros de Hacienda fueron presionados, se realizó una engañosa campaña con los medios de comunicación y las leyes fueron reformadas cuando fue necesario.

El sistema del Metro de Medellín ha producido tasas internas de retorno altamente negativas, la demanda ha sido tres veces menor a la estimada originalmente y el costo total tres veces más alto⁴⁷; han sido cuestionables los beneficios en términos de reducción del tráfico⁴⁸. Y el gobierno central tuvo que asumir al final una porción considerable del costo. Se había acordado desde un principio que el Metro tendría que

⁴⁶ Las regiones que aumentaron rápidamente los maestros contratados con sus propios recursos también obtuvieron más tarde grandes montos del FCE, lo que sugiere el tipo de historia que estamos tratando de documentar en esta sección. Desafortunadamente sólo tenemos información sobre el número de maestros en 1996 y 1998, insuficiente para realizar un análisis detallado de rezagos.

⁴⁷ Pachón (1991, pp. 53-54) encuentra una tasa interna de retorno de -1,7%, asumiendo una demanda de 900.000 pasajeros por día. En 1981 el DNP estimó una demanda de 300.000 pasajeros por día. La cifra observada en 1998 fue de 281.000 pasajeros por día.

ser financiado con recursos externos y los bancos privados internacionales siempre condicionaron su participación a la consecución de la garantía del gobierno central. Para obtenerla fue necesario el concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación y la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

La primera empresa creada por el gobierno municipal de Medellín para analizar el tema del tren -*Metropolitana de Aburrá*- concluyó en 1968 que el proyecto no era viable. Su administrador redactó un reporte según el cual: a) Medellín no tiene ni tendrá suficiente población para justificar la obra; b) la mayoría de los habitantes viven en zonas montañosas donde no llegará el metro; y c) existen mejores alternativas de transporte masivo.

Después de crear una nueva empresa - La *Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá*, *Etmva*⁴⁹ que comisionó varios estudios (deficientes)⁵⁰ y de sobrepasar múltiples obstáculos a nivel municipal, se presentó en 1979 una solicitud de endeudamiento externo por valor de US\$263 millones ante el Departamento Nacional de Pla-

neación (DNP) y ante el Ministerio de Hacienda, la cual no fue aprobada.

En septiembre de 1981 *Etmva* presentó un nuevo estudio al DNP, que estimaba una tasa interna de retorno de 8,4% (DNP, 1982^a), y un año más tarde presentó una nueva aplicación para endeudamiento externo, esta vez por valor de US\$656 millones. El DNP propuso dos alternativas: a) que no se presentase una nueva solicitud antes de terminar el diseño final del proyecto; b) que el contrato comenzara sin diseños finales, y que el Conpes diera su opinión cuando los diseños estuviesen terminados.

El equipo técnico del DNP propuso autorizar los procedimientos de endeudamiento si los mecanismos de licitación garantizaban la competencia de los licitantes sin la garantía de la Nación (*Departamento Nacional de Planeación*, 1982b, pp. 39) y el director del DNP consideró que "en todos los estudios realizados, inclusive bajo los supuestos más negativos, la inversión es rentable" (Conpes, 1982)⁵¹. El Presidente Betancur felicitó al DNP por el estudio y enfatizó que "el proyecto era esencial para restaurar el perdido dinamismo de Antioquia, para abrir nuevos

⁴⁸ Vale la pena anotar que el Transmilenio de la Avenida Caracas de Bogotá, un sistema de transporte con buses, moviliza el doble de pasajeros a un costo mil veces menor que el del metro de Medellín.

⁴⁹ Creada como una sociedad entre el Municipio de Medellín y el Departamento de Antioquia. En esos años el Presidente de la República nombraba las principales autoridades locales (el alcalde y el gobernador). A partir de 1986 los alcaldes son elegidos por voto popular y los gobernadores también lo son desde 1991.

⁵⁰ Las principales críticas formuladas por el DNP tienen que ver con la subestimación de costos y la sobreestimación de la demanda en una tasa de 20 a 1.

⁵¹ Los funcionarios que estaban en la reunión incluyeron entre otros al Presidente de la República, los Ministros de Hacienda (quien se retiró tan pronto comenzó la discusión sobre el metro), Relaciones Exteriores, Desarrollo, Agricultura y Obras Públicas y Transporte; el Gerente del Banco Central; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros; el Director del DNP; el Presidente de Ecopetrol y el Alcalde de Medellín.

horizontes, y para devolver el liderazgo que tradicionalmente había ejercido la región..." (*Conpes*, 1982).

El *Conpes* otorgó la garantía de la Nación aunque el estudio del DNP explícitamente había negado su conveniencia. Esta garantía implicaba que la nación sería responsable en caso que *Etmva* no fuera capaz de cumplir sus obligaciones. En caso extremo, la nación podría eventualmente recuperar los fondos haciendo efectivas las contragarantías con el Municipio de Medellín y con el Departamento de Antioquia.

En enero 14 de 1982 el Ministro de Hacienda recibió la aplicación de endeudamiento y pocos días después otorgó la garantía sin requerir las correspondientes contra-garantías de Medellín y Antioquia; esto es, sin comprometer ninguna fuente de recursos de la región. Para la *Contraloría General de Nación* hubo una falta de diligencia del Ministro de Hacienda, conciente como era de la fragilidad del Proyecto (*Contraloría General de la Nación*, 1994, Introducción).

Para el Presidente Betancur, Antioqueño y conservador, era evidente que ese departamento tradicionalmente conservador había jugado un papel central en su elección frente a un partido liberal dividido. Betancur mantuvo una distancia prudente frente al tema del metro en las campañas anteriores, pero apoyó decididamente su construcción en la última de ellas. En vez de argumentos técnicos sobre un sistema que produjese resultados deseables y rentables en

materia de transporte, consideró el metro como un instrumento importante para la recuperación del liderazgo de Antioquia. Antioquia (y Colombia) sufría una fuerte crisis en 1982, cuando el PIB y la producción industrial cayeron 1,3% y 6%, respectivamente, y cuando el desempleo en Medellín aumentó a 14% en 1982 y a 17% en 1983. Pero era evidente que la construcción del Tren Metropolitano no era la solución para los serios problemas de la región: sólo generaba 2.500 empleos directos y aproximadamente 7.500 indirectos entre el 1 y el 1,5% del empleo total en Medellín⁵².

Una vez el *Conpes* aprobó el proyecto los empresarios españoles presionaron a su gobierno para obtener el contrato. De acuerdo con el periódico *El País* de Madrid (octubre 10 de 1983) "la visita del Presidente de Colombia (y antiguo embajador en España) que comenzó el viernes 7, será usada por la administración española para tratar de lograr la adjudicación de la construcción del Metro Tren de Medellín para uno de los consorcios que están compitiendo por ella... El Ministro de Desarrollo Económico de Colombia afirmó que es muy probable que España gane el proyecto... ya que no sólo se tendrán en cuenta las condiciones financieras sino también las circunstancias bajo las cuales se están conduciendo las relaciones bilaterales" (Alvear, 1990, pp. 30-31).

En octubre de 1983 se adjudicó el contrato para la construcción del Metro al consorcio español-alemán *Metromed*, y su financiación a un

⁵² Esta cantidad es 20 veces menor que la varianza de las series trimestrales de empleo. En una regresión para explicar el empleo, la variable dummy para el sistema ferroviario de metro no resultó significativa. Los resultados están disponibles a petición a los autores.

sindicato de bancos españoles y alemanes. El costo no fue establecido en el contrato entre *Etmva* y *Metromed*, lo que en términos prácticos significó la firma de un "cheque en blanco".

El Ministro de Hacienda solicitó las contra-garantías regionales en agosto de 1984, pero el entonces senador Jorge Valencia planteó la frase que se convertiría en el comportamiento estratégico de la región, anticipándose a la concepción de la Ley 310 de 1996 (véase más adelante). De acuerdo con Valencia, la contra-garantía era "una declaración de buenas intenciones" que no debería ser ejecutada por el monto total del proyecto. Además, la garantía del departamento y/o municipio no se haría efectiva porque tarde o temprano la Nación apoyaría las ciudades en proyectos como éste" (*El Colombiano*, octubre 11, 1984).

En noviembre de 1984 la *Asamblea Departamental* y el *Concejo Municipal* extendieron las contra-garantías, pero el Ministro de Hacienda se tomó un tiempo para aprobarlas. Para la prensa local "la gente espera ansiosa los trabajos y a las instituciones internacionales se les está acabando la paciencia... Si el Presidente se comprometió con este importante proyecto, su Ministro debe actuar en concordancia" (*El Colombiano*, citado por Acebedo *et al.*, 1993, pp. 76-77).

La construcción del Metro comenzó a retrasarse y los costos aumentaron, pero el consorcio dio como causas la devaluación del peso y problemas con las licencias de importación que tenían que ser otorgadas por *Incomex*. Esas justificaciones no parecen enteramente razonables. El ajuste de la tasa de cambio era parcialmente predecible dada la situación de balanza de pagos del país, y la devaluación había sido men-

cionada por el Ministro de Hacienda como una de las razones para sugerir la inconveniencia del proyecto. ¿Por qué, entonces, diez años más tarde, el gobierno central transfirió recursos al proyecto para asumir la carga financiera generada por la devaluación? La segunda razón tampoco es clara. En el contrato se había especificado que los eventuales mayores costos de importación sería asumidos por *Metromed*.

El proyecto estaba virtualmente en quiebra a finales de los ochentas y *Etmva* estaba usando el capital de trabajo para pagar intereses. La nación, en ese tiempo involucrada en mejorar el perfil de su deuda externa, comenzó a enfrentar graves problemas en el exterior. No solo disminuyó el crédito externo, sino que el gobierno central se vio forzado a asumir las obligaciones del proyecto, dado que *Etmva* ya había recibido las contribuciones acordadas por parte del municipio y del departamento.

En julio de 1989 el Primer Ministro Español le pidió al Presidente Barco "asegurar la continuidad y la total realización del proyecto" (*Contraloría General de la Nación*, 1994, pp.308) y en marzo de 1989 el gobierno colombiano y los bancos suscribieron el *Protocolo de Madrid*, orientado a refinanciar el proyecto. Los bancos condicionaron su aprobación al otorgamiento de nuevas garantías de la República de Colombia. En diciembre de 1989 el gobierno nacional sancionó la *Ley del Tren Metropolitano* (Ley 86) destinada a crear una infraestructura de impuestos nacionales y municipales tendiente a permitir la financiación de proyectos de transporte masivo, y en particular del sistema del Metro de Medellín.

El apoyo de la nación a la reestructuración de la deuda del metro (los US\$656 millones de

1984) estaba condicionado a las contra-garantías respaldadas con la pignoración de los ingresos locales procedentes de una sobretasa a la gasolina del 10% y un impuesto de valorización sobre la propiedad que la región se comprometió a recaudar. La ley autorizó a la nación a contratar o garantizar créditos externos por US\$500 millones adicionales, destinados a los sistemas de transporte público. Para otorgar la garantía se estableció (Artículo 4) que por lo menos el 80% del servicio de la deuda tenía que estar pignorado, pero este requisito nunca se cumplió.

La posición de la administración Gaviria (1990-1994) fue más responsable. Su Ministro de Hacienda afirmó "nosotros estamos dispuestos a ayudar a Antioquia pero este es un problema regional y ningún Ministro de Hacienda puede extender una garantía de US\$2 billones sin la certeza de que la plata puede ser recuperada". En lo que se conoció después como el *Protocolo de Medellín*, el gobierno acordó con las autoridades regionales⁵³ que si las obras estaban terminadas en septiembre de 1994 el costo total del proyecto sería de US\$1,9 billones, de los cuales US\$1,2 estaban financiados.

Los US\$ 726 millones restantes serían cubiertos de la siguiente manera: US\$500 millones con un nuevo crédito externo garantizado por la nación y US\$226 millones con recursos domésticos. La nación se comprometió a gestionar las nuevas garantías ante el *Conpes* y a obtener los

créditos. La *Etmva* prometió poner en orden la situación con *Metromed* y, en conjunto con la alcaldía y el departamento, garantizar recursos y entregar activos cuando fuese necesario.

La nación ha continuado pagando el servicio de la deuda externa del Metro. La región ha incumplido de nuevo los pagos - excepto en la pignoración de ingresos sobre los cuales se requirió un compromiso contractual para responder con el primer pago de US\$650 millones. El recaudo del impuesto de valorización fue suspendido, y el departamento dejó de enviar los impuestos sobre el tabaco. En la actualidad sólo la sobretasa a la gasolina - recaudada directamente por el gobierno central - está siendo pignorada⁵⁴.

Se lograron elevadas transferencias del gobierno central al Metro de Medellín (probablemente el mayor error estratégico) con la promulgación de la Ley 310 de 1996. Esta estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Metro de Medellín y hasta el 70% de los otros trenes que vayan a ser construidos.

D. ¿Qué aprendimos? ¿Algunas recomendaciones para el futuro?

Además de las saludables medidas ya adoptadas (reseñadas en la Sección II.D.4) ¿qué políticas diseñar para evitar el gigantesco descalabro regional de los años noventa? ¿Qué se aprendió

⁵³ Esta reunión se sostuvo el 4 de diciembre de 1990 con la presencia del Presidente Gaviria, sus Ministros de Hacienda y Obras Públicas, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Gobernador de Antioquia, el Alcalde de Medellín y el gerente de *Etmva*.

⁵⁴ De acuerdo con nuestras estimaciones, la nación ha recibido aproximadamente US\$150 millones por la ejecución de las garantías.

en la "década de la descentralización"? ¿Qué recomendar hacia el futuro?

Para comenzar, ninguna política razonable puede ser adoptada cuando no existe información. Se presentaron enormes inconvenientes recolectando y organizando la información requerida para este trabajo, y la situación tuvo que haber sido aún peor durante la primera parte de los noventa cuando el sistema estaba en sus etapas iniciales (y ya en problemas). Ni siquiera los bancos recolectaron información, asumiendo siempre que el gobierno central respondería. Se necesita un sistema en que alguna oficina del gobierno central unifique y certifique las cifras reportadas por las entidades territoriales con procesos contables claros y comunes para todas las entidades territoriales.

Se le dio mucha responsabilidad a la *División de Apoyo Fiscal* (DAF) pero nunca se asumió que sería también una oficina de supervisión. La DAF opera dentro del Ministerio de Hacienda, y no es buena idea tener la entidad de "control" en el mismo lugar donde funciona la agencia que concede dinero a las regiones. Fueron inmensas las presiones políticas sobre la DAF.

En Colombia hace falta un conjunto claro de reglas fiscales a seguir por todos los gobiernos y por las empresas regionales. Ello obviamente no sucedió. Las reglas no existen, y las que existen se violaron sistemáticamente.

Debería existir una oficina supervisora especial encargada de las finanzas regionales y de sus relaciones con los bancos, con reglas claramente definidas establecidas en los tiempos de bonanza, antes de las crisis potenciales. ¿Por qué la *Superintendencia Bancaria* no prohibió a los

bancos otorgar nuevos créditos a las entidades territoriales que estaban en mala situación? No es siquiera claro que los bancos que arriesgaron mucho hubiesen perdido dinero. Las transferencias a las regiones no deberían ser usadas como garantías ante el sistema financiero.

Hay que introducir la regulación y supervisión vía el mercado. Una agencia como *Moodys* podría ofrecer calificaciones para las regiones colombianas, las cuales serían consideradas por los bancos para el diseño de sus políticas crediticias. Podría existir una combinación del presente sistema de "semáforos" (las entidades territoriales que estén en luz roja no pueden recibir nuevos créditos) y dichas calificaciones. La luz amarilla deja mucho espacio para comportamientos arbitrarios y nunca debió haber existido.

Los impuestos regionales son una parte importante de los impuestos totales en la mayoría de países desarrollados, pero Colombia ha creado un sistema de desincentivos al esfuerzo fiscal regional. El resultado ha sido un esfuerzo fiscal bajo y decreciente en los departamentos y también en algunos municipios.

Ningún sistema normativo producirá el impacto deseado, a menos que los ciudadanos puedan controlar e influir sobre la manera como se gastan las transferencias y los impuestos locales. Los ciudadanos colombianos aún piensan que la educación y la salud son responsabilidad del gobierno central. La reelección de alcaldes podría contribuir en esta dirección pero se necesita más que eso.

Se están llevando a cabo muchos salvamentos grandes y es importante aprender rápido las lecciones. El sistema de seguridad social está

quebrado, el sistema eléctrico bajo presión, y Telecom podría convertirse en un gran hueco fiscal en el futuro. Es probable que algunas carreteras entregadas en concesión al sector privado regresen al estado. Una nueva *Ley de Metro* ha sido aprobada y podría ser un instrumento para evitar repetir la experiencia del Metro de Medellín.

IV. Conclusiones

Colombia aparece en los primeros lugares en materia de descentralización regional. El proceso comenzó a principios de los años ochenta y recibió un fuerte impulso con la nueva Constitución de 1991. El nivel de gasto asignado a los gobiernos sub-nacionales es mucho mayor que en el resto de países latinoamericanos, excepto en Brasil y en Argentina, e inclusive superior al promedio en la OECD.

La descentralización permite un mejor acomodamiento entre las preferencias locales y la canasta de bienes (y de impuestos) disponible, pero también puede debilitar la disciplina fiscal de los gobiernos sub-nacionales. De hecho, un factor clave que ha promovido la falta de disciplina fiscal en Colombia es el modelo de descentralización híbrido implementado por la Constitución de 1991: una mezcla del modelo de principal-agente y el de escogencia fiscal local.

El carácter híbrido podría implicar, idealmente, que las entidades territoriales rinden cuentas al gobierno central y a los electores locales, pero éste no ha sido el caso en Colombia. La realidad ha sido otra. La falta de claridad sobre el modelo implícito ha llevado a que los gobiernos locales no respondan ante las autoridades centrales o ante los electores, con más

alta yuxtaposición entre los gastos asignados a los diferentes niveles de gobierno.

Las sustanciales transferencias del gobierno central a las regiones crearon presiones de gastos estructurales y un comportamiento irresponsable en términos de deuda, principalmente con los bancos, lo cual llevó a los departamentos a incumplir con sus obligaciones y forzó al gobierno central al salvamento. Los departamentos que negociaron *Convenios de Desempeño* con el gobierno central, lejos de haberse disciplinado, se comportaron peor que el resto. La probabilidad de este "salvamento tipo 1" fue más alta en las regiones pobres, altamente endeudadas y violentas, con bajo esfuerzo fiscal, en las que el gobernador pertenecía al mismo partido político del Presidente.

También existieron "salvamentos tipo 2", recursos adicionales entregados para la educación regional, más allá del presupuesto inicial contemplado para ese propósito en el *Situado Fiscal*. Los temas involucrados en este caso son complejos, y es difícil establecer con nitidez el monto concreto de los salvamentos.

La creación del *Fondo de Compensación Educativa* se hizo en parte para compensar los bajos presupuestos iniciales y para responder a las equívocas negociaciones entre el gobierno central y el sindicato de maestros (Fecode). Son dos historias difíciles de enmarcar como salvamentos. Pero hay más detrás de la creación del *Fondo de Compensación Educativa* (FCE). Tanto la evidencia anecdótica como los resultados del análisis empírico sugieren que las regiones contrataron masivamente nuevos maestros, apostando con éxito a que el gobierno central brindaría luego los nuevos recursos necesarios.

El trabajo considera, finalmente, el salvamento que conllevó la construcción del Metro de Medellín. El proyecto no podía ser defendido técnicamente y se requirió el apoyo de un Presidente nacido en Antioquia (que logró triunfar gracias al apoyo de la región) para hacerlo realidad. Para justificarlo se citaron dudosas externalidades que llevarían a la recuperación de Antioquia. El proyecto estuvo ya en virtual quiebra desde finales de los años ochenta y la nación comenzó a asumir el pago de su deuda externa. Antioquia ha incumplido recurrentemente con sus obligaciones. Una nueva Ley aprobada en 1996 estableció que la nación pagaría el 40% del valor presente neto de la deuda del Tren de Medellín, y una cuenta que aún está siendo considerada incrementaría las transferencias para el proyecto de Medellín del 40% al 70% del costo total.

La Constitución de 1991 introdujo modificaciones drásticas en el alcance y características de la descentralización en Colombia y hay que aprender de las nuevas experiencias, algunas de ellas descritas en este documento. Pero también debe decirse que existen facetas muy positivas. La evidencia reciente y algunas leyes aprobadas en los últimos años en el congreso dan cabida a un moderado optimismo.

Las reformas adoptadas en el período 2000-2002 introdujeron recortes importantes en los

gastos regionales, incrementaron los impuestos y la responsabilidad fiscal. El control de la deuda regional ha mejorado (contrario a las experiencias de Argentina y Brasil) y Colombia aceptó la idea de que las entidades territoriales más grandes y ricas podrían descentralizarse más rápido y de manera más productiva que las regiones más pequeñas y pobres, por lo menos durante un "período de transición".

Existe un buen conjunto de ejemplos de descentralización productiva, aún en la caótica década de los 90s (Zapata, Acosta y González 2001). La inmensa mejoría en el manejo fiscal de Bogotá no habría ocurrido sin las reformas introducidas por la Constitución de 1991. Finalmente, la Ley 310 de 1996 introdujo condiciones muy estrictas para la construcción de otro Metro en Colombia.

El sistema puede mejorar con medidas tendientes a evitar problemas futuros como los que se vivieron en la década de los noventa, pero su éxito solo lo garantizará el mayor control ciudadano. La reelección de alcaldes podría ser un primer paso en esa dirección. En esencia, es necesario recordar siempre que la implementación de un proceso exitoso de descentralización tomó 200 o más años a Europa, a Canadá y a los Estados Unidos. Quedan décadas para aprender.

Bibliografía

- Acevedo, J., J.C. Salazar y W. Castañeda (1993), *El Metro de Medellín, Una ilusión costada por todos los colombianos*, Fonade, Instituto SER de Investigación, Bogotá.
- Acosta, O.L. y G. Borjas (2002), "Education Reform in Colombia", *Working Paper*, No. 19, Fedesarrollo.
- Ahmad, E. y K. Baer (1997), "Colombia", en *Fiscal and Federalism in Theory and Practice*, FMI, Washington.
- Alesina, A., G. Cohen y N. Roubini (1991), "Macroeconomic Policy and Elections in OECD Democracies", en NBER Working Paper Series. No. 3830, septiembre de 1991.
- Alesina, A. y N. Roubini (1992), "Political Cycles in OECD Economies", en *Review of Economic Studies*, No. 59, pp. 663-688.
- Alesina, A. (1998a), Conferencia del profesor Alberto Alesina en el Foro "Hacia la reforma del estado", abril.
- Alesina, A., et al. (1998b), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *Journal of Development Economics*, v. 59, pp. 253-273.
- Alesina, A.; A. Carrasquilla & J. J. Echavarría, (2002), "Descentralización en Colombia" en A. Alesina, *Reformas Institucionales en Colombia. Una Agenda Reformista para los Desafíos del Nuevo Siglo*, Fedesarrollo-Alfaomega, pp.95-133.
- Alesina, A., A. Carrasquilla y J.J. Echavarría (2000), "Fiscal Federalism in Colombia", mimeo.
- Alvear, J. (1990), *El Negocio del Metro (Experiencias para Bogotá)*, Señal Editora, Medellín.
- Arbeláez M.A. y J.J. Echavarría (2002), "Crédito, liberalización financiera e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre.
- Asociación Bancaria (2000), "Endeudamiento de los entes territoriales con el sistema financiero colombiano".
- Ayala, U. y L. Hernández (1998), "La remuneración y el mercado de trabajo de los maestros públicos en Bogotá", mimeo, Fedesarrollo.
- Banco de la República (1996), *Indicadores del Sector Público no Financiero 1987-1995*, Subgerencia de Estudios Económicos.
- _____, *Revista del Banco de la República*, Bogotá, varios números.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1996), "Fortalecimiento de las entidades territoriales", Programa 977 OC-CO.
- _____, (1997), "América Latina tras una década de reformas", *Progreso económico y social de América Latina*.
- _____, (1998), "Descentralización en Colombia: nuevos desafíos", Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, Región 3, enero.
- _____, (1998), "Decentralization and Fiscal Discipline in Sub-National Governments: The Bailout Problem", Research Network Project, términos de referencia.
- Clavijo, S. (1998), "Impuestos, gasto público y fiscalizadores creíbles: Breve historia de las Comisiones de Finanzas Públicas en Colombia", Documento CEDE 98-02, Universidad de los Andes, enero.
- Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), Tema III: descentralización, Informe Final.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (1982), Acta de la sesión No. 484 efectuada el 14 de diciembre de 1982.
- Contraloría General de la República (1997), *La Situación de las Finanzas del Estado*.
- _____, (1994), Evaluación de la gestión financiera y legal del Metro de Medellín, Bogotá.
- Correa, P. y R. Steiner (1999), "Decentralization in Colombia: Recent Changes and Main Challenges", en Callahan, C.C y F. Gunter, eds. *Colombia an opening economy?*, Jai Press Inc.
- Departamento Nacional de Planeación (1982^a), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1986 - UINF, abril.
- _____, (1997), "Política de consolidación de la descentralización". Documento Conpes 2788.
- _____, (1982b), "Proyecto tren metropolitano de Medellín", Documento DNP - 1957 - UINF, diciembre.
- _____, (1998), "Agenda de ajuste de la política de descentralización". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.7. UAEDT, julio.
- _____, (1998), "La situación financiera departamental, 1993-1997". Documentos para el Desarrollo Territorial, No.10, UAEDT, julio.

- Duarte, J. (1997), "Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Echavarría J.J. (2000), "Colombia en la década de los 90s: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, septiembre.
- Escobar, A. (1996), "Ciclos políticos y ciclos económicos en Colombia: 1950-1994", *Coyuntura Económica*, marzo, pp. 115-141.
- Federación Nacional de Departamentos (1999), "La crisis fiscal de los departamentos".
- Fedesarrollo (1998), "Análisis Coyuntural", *Coyuntura Económica*, junio.
- Fernández-Arias, E., E. Stein y H. Von Hagen (1999), Términos de referencia al proyecto sobre bailouts regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fondo Monetario Internacional (1995), "Colombia: Reforming Territorial Taxation and Transfers", Aide Memoire, Fiscal Affairs Department, enero 30.
- ____ (1997), *Fiscal federalism in Theory and Practice*, Teresa Ter-Minasian, ed., Washington.
- Gaviria, A. (2002), "Calidad de la educación en Colombia", mimeo, Fedesarrollo.
- Gutiérrez, C. (1996), "Análisis de los convenios de desempeño suscritos entre la nación y los departamentos, los casos de Chocó, Nariño y Putumayo", borrador preliminar, julio.
- Jaramillo, J.C., R. Steiner y N. Salazar (1999), "The Political Economy of Exchange Rate Policy in Colombia", Working Paper Series, Fedesarrollo, No.11, enero.
- Kornai, János (1986), "The Soft Budget Constraint", *Kyklos*, vol. 39.
- Kure, I. (1995), "La descentralización: retos para su consolidación". *Revista de Planeación y Desarrollo*, DNP, mayo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999), "La problemática fiscal de los departamentos y la posición del Gobierno Nacional en la búsqueda de soluciones", Ibagué, febrero.
- ____ (1999), "Crisis fiscal y financiera de los departamentos", Análisis y Propuesta del Gobierno. Asamblea General de Gobernadores, febrero.
- ____ "Programa de Apoyo al Saneamiento Fiscal y Fortalecimiento Institucional".
- ____ Dirección de Apoyo Fiscal. Convenios de Desempeño suscritos entre la Nación y los Departamentos.
- Mora, Humberto (1999), "Financiamiento del Régimen Subsidiado en Salud", Trabajo presentado para el Comité Intergremial en Seguridad Social en Salud, Fedesarrollo, enero.
- Moreno, A. (1998), "Ciclo político y política económica: un análisis del caso colombiano 1930-1995", en Contraloría General de la República, *Informe Financiero*, pp. 13-73, febrero.
- Pachón, A. (1991), "Evaluación ex post del Metro de Medellín", versión preliminar, Álvaro Pachón y Asociados.
- Rafuse, Robert (1990), "Representative Expenditures: Addressing the Neglected Dimension of Fiscal Capacity", Advisory Commission on Intergovernmental Relations, M-174, diciembre.
- República de Colombia (1991), Constitución Política de la República de Colombia.
- ____ Proyecto de Ley No. 68 por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan disposiciones en materia de endeudamiento, mayo, 1996.
- Rojas, F. y T. Campbell (1994), "Poverty Reduction in a Decentralized Setting: Equity, Efficiency and Accountability", mimeo, Banco Mundial.
- Rosas, G. (1998), "Papel de los Departamentos en la Descentralización", Federación Nacional de Departamentos, Bogotá.
- Steiner, R. y C. Soto, (1999), Cinco ensayos sobre tributación en Colombia, Cuadernos de Fedesarrollo, No. 6, Bogotá.
- Vargas, J. y A. Sarmiento (1997), "Descentralización de los servicios de educación y salud en Colombia", *Coyuntura Social*, Fedesarrollo, No.16, mayo.
- Wildasin, D. (1997), "Externalities and Bailouts: Hard and Soft Budget Constraints in Intergovernmental Fiscal Relations", Policy Research Working Paper No. 1843, Banco Mundial, Washington, noviembre.
- Zapata, J.G., O.L. Acosta y A. González (2001), "Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Se consolidó la sostenibilidad fiscal en los municipios colombianos durante los años noventa?", Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación.

Anexo 1

IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio 1991-1999
Impuestos	12,4	12,4	13,0	13,4	13,3	14,8	13,4	13,4	13,5	14,4	13,3
Nivel nacional	10,6	10,6	11,2	11,3	11,3	12,4	10,9	11,0	11,0	.na	11,1
Renta	4,6	4,7	4,4	4,1	4,0	3,8	4,3	4,1	4,1	12,4	4,2
Impuesto al valor Agregado	2,8	3,4	4,4	4,3	4,2	4,8	4,9	4,8	4,2	12,4	4,2
Comercio exterior	1,4	0,9	1,1	1,1	1,0	0,9	1,1	1,0	0,9	13,0	1,0
Otros	1,8	1,7	1,4	1,9	2,0	2,9	0,6	1,1	1,7	13,4	1,7
Nivel departamental	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	13,3	0,9
Licor	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	14,8	0,3
Cerveza	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	13,4	0,3
Cigarrillos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,4	0,1
Vehículos	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	13,5	0,1
Otros	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	14,4	0,1
Nivel municipal	0,8	0,9	1,0	1,2	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	#N/A	1,3
Industria y comercio	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	.na	0,5
Impuesto predial	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	.na	0,4
Vehículos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	-	-	-	.na	0,0
Otros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	.na	0,3
Transferencias	3,0	3,7	3,9	4,1	4,1	5,7	5,4	5,1	6,3	6,3	4,6
Situado Fiscal	1,7	2,0	2,1	2,2	2,2	2,6	2,4	2,3	3,1	2,6	2,3
Participación	0,9	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5	1,6	1,8	2,1	1,9	1,4
Fondo de Compensación Educativa (FEC)	-	-	-	-	-	0,1	0,3	0,5	0,3	0,7	0,1
Cofinanciación	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,9	0,6	-	-	-	0,5
Regalías	-	-	-	-	-	0,5	0,5	0,5	0,8	1,1	0,3

Fuente: Contraloría General de la República, Banco de la República, Steiner y Soto (1999) y cálculos de los autores.

Anexo 2

CRÉDITOS APROBADOS. "CRÉDITOS DE TESORERÍA" DE CORTO PLAZO, CONVENIOS DE DESEMPEÑO Y PASFIET (Millones de pesos)

	PASFIET*				Convenios de desempeño						Tesorería***			
	1997	1998	1999	Total	1995	1996	1997	1998	1999	Total	1997	1998	Total	Total
Amazonas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Antioquia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Arauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atlántico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolívar	-	-	5.015	5.015	-	-	-	-	-	-	9.913	12.000	21.913	26.928
Boyacá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
Caldas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caquetá	5.494	-	-	5.494	-	-	-	-	-	-	-	-	5.494	-
Casanare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cauca	-	-	6.803	6.803	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.803
Cesar	652	-	-	652	-	-	-	-	-	-	-	-	-	652
Chocó	-	-	-	-	3.000	1.100	-	-	3.000	7.100	-	-	-	7.100
Córdoba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.885	11.885	11.885
Cundinamarca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guainía	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guajira	-	-	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700	-	-	-	3.700
Guaviare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Huila	-	10.742	-	10.742	-	-	-	-	-	-	-	4.920	4.920	15.662
Magdalena	-	-	10.070	10.070	-	-	-	-	-	-	4.220	5.620	9.840	19.910
Meta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nariño	-	-	-	-	2.860	-	-	-	-	2.860	-	-	-	2.860
Norte de Santander	-	-	-	-	-	1.500	-	-	-	1.500	590	-	590	2.090
Putumayo	-	-	-	-	3.200	1.000	1.200	4.500	-	9.900	-	-	-	9.900
Quindío	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Risaralda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.000	4.000	4.000
San Andrés y Providencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Santander	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.462	26.462	26.462
Sucre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tolima	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.220	25.651	39.871	39.871
Valle del Cauca	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.828	17.460	42.288	42.288
Vaupés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vichada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total departamentos	6.146	10.742	21.888	38.776	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	53.771	116.998	170.769	234.605
Barranquilla	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.101	2.000	4.101	4.101
Cali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.000	21.000	21.000
Candelaria (Valle)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cartagena	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.700	-	4.700	4.700
Copacabana (Antioquia)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ibagué	-	3.590	-	3.590	-	-	-	-	-	-	9.967	12.632	22.599	26.189
Itmina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lebrija (Santander)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Montería	-	-	3.629	3.629	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.629
Palmira	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.000	5.000	5.000
Plato (Magdalena)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quibdó	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santafé de Bogotá D.C.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Santa Marta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.100	4.100	4.100
Sincelejo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sogamoso	-	898	-	898	-	-	-	-	-	-	-	-	-	898
Tibú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tuluá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.100	2.100	2.100
Tunja	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total municipios	0	4.488	3.629	8.117	0	0	0	0	0	0	16.768	46.832	63.600	71.717
Total deptos. y munic.	6.146	15.230	25.517	46.893	9.060	7.300	1.200	4.500	3.000	25.060	70.539	163.830	234.369	306.322

* A septiembre 30 de 1999.

Fuente: Dirección General de Apoyo Fiscal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 3

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN LOS CONVENIOS DE DESEMPEÑO (CD)

Diagnóstico	Atl	Bol	Cau	Caq	Ces	Cho	Gua	Hui	Mag	Met	Nar	Nor	Put	Tol	Vall	Casos
Déficit corriente	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	X	13
Incremento acelerado en el gasto	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	14
Alta dependencia de las transferencias las de la cofinanciación y en algunos casos de las regalías	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	X	-	-	3
Existencia de una remuneración no autorizada	-	-	-	-	-	-	-	X	X	-	-	-	-	-	-	2
Aumentos en los gastos de personal que han aumentado las deudas de largo plazo	-	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	-	-	11
Alto endeudamiento	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	-	-	X	12
Estructura organizativa ineficiente	-	X	-	-	X	-	X	-	-	X	-	X	-	X	-	6
Altos niveles de liquidez	-	-	-	X	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Comportamiento deficiente de los ingresos	-	X	-	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X	-	X	11
Pérdida de dinamismo en el recaudo de impuestos	X	-	-	X	X	X	X	-	-	X	X	-	-	X	8	-
Deficiencias en la administración del presupuesto	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	X	-	-	2	-	-
Procesos judiciales	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-	-	-	X	-	-	2

INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA SOCIAL

La revista Coyuntura Social de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis teórico y empírico en las áreas sociales, especialmente el análisis económico de las mismas.

Los artículos que se sometan a consideración del Comité Editorial no deben haber sido publicados anteriormente. Además de la aprobación técnica por parte de los evaluadores, es habitual en Fedesarrollo que se convoque al Seminario Semanal de la entidad para la presentación del trabajo por parte de los autores. La aceptación o no de publicación del artículo será comunicada luego del ejercicio de evaluación, dentro de los seis meses posteriores a su recibo.

Los artículos propuestos deben presentarse en duplicado en cumplir los siguientes requisitos de forma:

1. Texto escrito en **WORD**, a doble espacio, con un máximo de 50 páginas, en archivo independiente de cuadros y gráficos.
2. Los cuadros y gráficos deben enviarse en un archivo **EXCEL**.
3. La primera página del artículo debe contener la siguiente información:
 - a. El nombre de todos los autores y especificar su cargo o la labor que desempeñaban en el momento de la elaboración del artículo.
 - b. Un resumen del documento en español y en inglés, de no más de 50 palabras.
 - c. Debe especificarse en una nota aclaratoria si es el resultado de un proyecto de investigación, y describirlo en forma breve.
 - d. Deben mencionarse no menos de 4 palabras o términos claves.
4. Las referencias bibliográficas deben localizarse al final del documento y comprender únicamente la literatura específica sobre el tema del artículo. Deben contener la siguiente información:
 - a. **Libros:** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) número de páginas, v) edición, vi) editorial, vii) ciudad.
 - b. **Capítulos de Libro:** i) Autor, o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del libro y subtítulo, iv) Título del Capítulo, v) página inicial y final del capítulo citado, vi) edición, vii) editorial, vii) ciudad.
 - c. **Artículos de Revistas** i) Autor o autores con nombre completo y en orden de aparición, ii) año de publicación, iii) título del artículo, iv) Nombre de la Revista, número de páginas, v) página inicial y final del artículo citado vi) volumen y número de la revista.
5. Las notas de pie de página deben ser de carácter aclaratorio

Los artículos deben ser enviados, **junto con la hoja de vida de los autores**, para consideración del Comité Editorial de la revista a:

Felipe Barrera O. Editor Revista Coyuntura Social
Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C

FEDESARROLLO

FUNDACION PARA LA EDUCACION SUPERIOR Y EL DESARROLLO

Fedesarrollo es una fundación privada, independiente, sin ánimo de lucro, dedicada a la investigación no partidista en los campos de economía, ciencia política, historia, sociología, administración pública y derecho. Sus principales propósitos son contribuir al desarrollo de políticas acertadas en los campos económico y social, promover la discusión y comprensión de problemas de importancia nacional, y publicar y difundir análisis originales sobre fenómenos económicos y sociopolíticos, nacionales y latinoamericanos que sirvan para mejorar la calidad de la educación superior.

*El Consejo Directivo es responsable de vigilar por la adecuada marcha de la administración de la institución y de trazar y revisar los objetivos generales de la fundación. La administración de los programas, del personal y de las publicaciones corre por cuenta del Director Ejecutivo, quien es el representante legal de la fundación. El Director y el Editor de **Coyuntura** asesorados por un comité interno de publicaciones tienen la responsabilidad de determinar qué trabajos se publican en **Coyuntura Económica** y en **Coyuntura Social** o en forma de libros o folletos de la institución. La publicación de un trabajo por **Fedesarrollo** implica que éste se considera un tratamiento competente de un problema y por lo tanto un elemento de juicio útil para el público, pero no implica que la fundación apoye sus conclusiones o recomendaciones.*

*Fedesarrollo mantiene una posición de neutralidad para garantizar la libertad intelectual de sus investigadores. Por lo tanto, las interpretaciones y las conclusiones de las publicaciones de **Fedesarrollo** deben considerarse exclusivamente como de sus autores y no deben atribuirse a la institución, los miembros de su Consejo Directivo, sus Directivos, o las Entidades que apoyan las investigaciones. Cuando en una publicación de **Fedesarrollo** aparece una opinión sin firma, como es el caso del Editorial en las Revistas de la Institución, se debe considerar que ésta refleja el punto de vista del conjunto de Investigadores que están colaborando en la Institución en el momento de la publicación.*

EDITORIAL

ANÁLISIS COYUNTURAL

- I. Indicadores coyunturales de empleo
- II. Plan de Desarrollo
- III. Reforma pensional

JUAN LUIS LONDOÑO: *IN MEMORIAM*

La desigualdad en los activos importa: una evaluación del enfoque del Banco Mundial respecto a la reducción de la pobreza

Nancy Birdsall

Juan Luis Londoño

INFORMES DE ACTUALIDAD

Análisis del impacto de la reforma laboral sobre la demanda de trabajo

Felipe Barrera O.

Mauricio Cárdenas S.

Diferencial de ingresos y estructura de hogares: evidencia para Colombia a partir de la Encuesta Social de Fedesarrollo

Felipe Barrera O.

Mariana Martínez C.

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

La participación laboral en Colombia

Luis Eduardo Arango

Carlos Esteban Posada

Distribución y salvamentos (*bail outs*) en Colombia

Juan José Echavarría S.

Carolina Rentería R.

Roberto Steiner S.