

30

1989-2004

NÚMEROS

COYUNTURA
SOCIAL

JUNIO DE 2004

DIRECTOR EJECUTIVO

Mauricio Cárdenas S.

SUBDIRECTORA

Marcela Meléndez A.

SUBDIRECTOR SOCIAL

Felipe Barrera O.

SECRETARIA GENERAL

María Mercedes Carrasquilla B.

EDITOR COYUNTURA ECONÓMICA

Ximena Cadena O.

EDITOR COYUNTURA SOCIAL

Francisco Pérez C.

INVESTIGADORES ASOCIADOS

María Angélica Arbeláez R.

Carlos Caballero A.

Roberto Junguito B.

Valerie Mercer B.

Mauricio Reina E.

Gabriel Rosas V.

Piedad Urdinola C.

Juan Gonzalo Zapata G.

Luis Alberto Zuleta J.

INVESTIGADORES

Cristina Gamboa T.

Ramiro Guerrero C.

INVESTIGADORES JUNIOR

Juan Camilo Chaparro C.

María Lucía Guerra B.

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

María Camila Casas L.

Camilo García J.

Catalina Herrera A.

Lucas Felipe Higuera J.

Arturo Harker R.

Nicolas León G.

María Fernanda Rosales R.

Miguel Ricardo Rueda R.

Sumie Elizabeth Tamura M.

Juan Felipe Quintero V.

DIRECTORA BIBLIOTECA

Lucía Fenney Pérez M.

ASISTENTE DE EDICIÓN

Myriam Consuelo Lozano G.

ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL

Jesús Alberto Cantillo V.

Over Libardo Garzón C.

JEFE DE SISTEMAS

Juan David Díaz V.

CONSEJO DIRECTIVO

MIEMBROS ORDINARIOS

Juan Sebastián Betancur Escobar

Gerardo Carvajal Leib

Antonio Celia Martínez

Carlos Antonio Espinosa Soto

Efraín Forero Fonseca

Luis Jorge Garay

José Fernando Isaza Delgado

Cecilia López Montaña

José Vicente Mogollón Vélez

Nayib Neme Arango

José Antonio Ocampo Gaviria

Guillermo Perry Rubio

Rodolfo Segovia Salas

María del Rosario Síntes Ulloa

Luis Carlos Valenzuela Delgado

Ricardo Villaveces Pardo

MIEMBROS HONORARIOS

Rodrigo Botero Montoya

Jorge Cárdenas Gutiérrez

José Alejandro Cortés Osorio

Rodrigo Gutiérrez Duque

Alvaro Hernán Mejía Pabón

Javier Ramírez Soto

Juan Gonzalo Restrepo Londoño

Doris Eder de Zambrano

Coyuntura Social

EDITOR COYUNTURA SOCIAL

Francisco Pérez C.

Número 30

Edición especial - 15 años

Junio de 2004

**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](http://www.fedesarrollo.org)

Bogotá D.C., Colombia

Artes

Myriam Consuelo Lozano G.

Fedesarrollo

Impresión

La Imprenta editores Ltda.

Calle 77 No. 28-39

Bogotá D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Contenido

EDITORIAL	5
ANÁLISIS COYUNTURAL	
Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003	11
INFORMES DE INVESTIGACIÓN	
La transformación de los hogares: una visión de largo plazo Carmen Elisa Flórez N.	23
Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos Carlos Eduardo Vélez E.	51
Crimen y castigo: doce años de historia en Colombia Felipe Barrera O.	65
Génesis del desplazamiento forzoso en Colombia: sus orígenes, sus consecuencias y el problema del retorno Ana María Ibáñez F.	87
Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa Eduardo Lora T.	105
Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004 Mauricio Cárdenas S. Miguel Urrutia M.	143

Editorial

En diciembre de 1989, cuando se publicó el primer número de *Coyuntura Social*, se plantearon como sus objetivos primordiales el desarrollo de un sistema de indicadores sociales para visualizar las condiciones socioeconómicas del país, el análisis crítico de dicha información, la promoción de programas y políticas que aumenten el bienestar social, el seguimiento y evaluación de los programas gubernamentales y, por último, la realización de investigaciones sobre temas sociales. Adicionalmente, con el proyecto *Coyuntura Social* se buscó un mecanismo de difusión de estudios e información social, a través de una publicación semestral. De acuerdo con la concepción inicial, cada número de la revista tendría tres capítulos: Análisis de indicadores sociales, seguimiento a programas de gobierno y, por último, informes de investigación sobre temas sociales.

Con esta, su edición número 30, la revista *Coyuntura Social* cumple quince años de actividades ininterrumpidas. Durante el periodo 1989-2004, ha publicado 140 artículos sobre los más variados temas sociales. En total, 145 autores han encontrado en esta revista un espacio adecuado para difundir sus trabajos y dar a conocer los re-

sultados de sus investigaciones. La publicación se ha mantenido fiel al principio de incluir en cada número las secciones de análisis socioeconómico realizadas por el grupo de investigadores de Fedesarrollo, siempre con cifras actualizadas sobre la coyuntura laboral y educativa, así como los principales indicadores de salud, pobreza y distribución, crimen y violencia, entre otros.

A lo largo de los últimos quince años, las condiciones de vida de los colombianos han tenido grandes transformaciones. Ha sido un periodo rico en innovaciones de política social, con grandes cambios institucionales y, sobretodo, con un significativo incremento en el denominado gasto público "social". No obstante, en muchos campos, los resultados no son enteramente satisfactorios. Para ilustrar esto con algunos ejemplos, mientras que en diciembre de 1989 la tasa de desempleo urbano fue de 8,4%, hoy en día asciende a 16,1%. En ese entonces, el empleo informal ascendía a 32,1% del empleo total, mientras que hoy representa el 41,1%. En términos distributivos, el índice GINI calculado por el DNP se ubicaba en 0,55, mientras que actualmente es de 0,57, lo que refleja un incremento en la concentración del ingreso.

Tal vez los resultados que más controversia han suscitado son los relacionados con la pobreza medida a partir del porcentaje de la población cuyos ingresos son insuficientes para consumir una canasta mínima vital.

En cuanto a la cobertura del sistema pensional, datos de Asofondos señalan una cobertura del 52,6% de la población económicamente activa, frente a un precario 31,0% en 1994. Sin embargo, las encuestas de calidad de vida del Dane 1997 y 2003 muestran coberturas de afiliados sobre población económicamente activa de 25,6% y 25,0%, respectivamente. El Banco Mundial a su vez, con datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 1999 reporta una cobertura de contribuyentes sobre población edades 15-65 de 22,3%.

Sin embargo, también ha habido avances significativos. La cobertura en salud aumentó dramáticamente entre 1992 y 2003, especialmente para los más pobres, por causa de la Ley 100 de 1993. Según Escobar y Panopoulou (2003) la población asegurada del quintil más pobre aumentó del 9% en 1992 al 49% en 2003. La cobertura del quintil más rico también aumentó en el periodo, del 60% al 82%.

Los resultados en materia educativa son mixtos. Mientras el gasto en educación aumentó de 2,7% del PIB en 1990 a alrededor de 4,6% en la presente década, la tasa neta de cobertura en educación primaria permaneció relativamente estable alrededor de 85%, mientras que la de educación secundaria aumentó marginalmente en tres puntos porcentuales, hasta ubicarse alrededor de 62% en la actualidad. Estos dos hechos pueden indicar una baja eficiencia del gasto del sector. Sin embargo, evidencia reciente en Bogotá sugiere que una proporción importante de alum-

nos del sector privado pasó al público. En cuanto a calidad de la educación pública, los resultados aun son debatidos. Por un lado, existe alguna evidencia que sugiere aumentos en calidad durante los años noventa. Esto es cierto cuando se observan las pruebas del Icfes. No obstante las pruebas más recientes, como las Saber, no son tan favorables.

El difícil panorama social oculta, sin embargo, destacados avances en política pública durante los últimos quince años. El significativo aumento del gasto en servicios sociales, su descentralización y mejor focalización, así como las reformas institucionales en salud y pensiones han sido de trascendental importancia. Existe, sin embargo, una agenda pendiente de reformas, en prácticamente todos los campos del área social.



El análisis coyuntural de esta Revista fue realizado con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida del 2003 (ECV 2003) que abarca 22.000 hogares en todo el territorio nacional y permite hacer un examen profundo a la situación socio-económica del país. El análisis realizado presenta los factores de vulnerabilidad por grupos de edad. Un resultado sorprendente es que el grupo más desprotegido es el de los niños menores a 5 años. Más de dos terceras partes de los niños nacidos en lo corrido de esta década son pobres. Cerca de la mitad de ellos no tiene seguro de salud, y el cuidado infantil en los hogares pobres corre por cuenta de las mismas familias.

Es necesario, a la luz del análisis realizado, que el Estado reorganice la multiplicidad de programas que atienden esta población. Aunque el monto de los recursos destinados a la protección

infantil es adecuado, existen duplicidades e ineficiencias. Por supuesto, un elemento fundamental en esta recomendación es la necesidad de evaluar los programas, no solo en términos de impacto, sino en términos de costo-beneficio de los mismos.



En esta edición especial, siete destacados investigadores, que han tenido un estrecho vínculo con la revista, documentan y discuten los cambios en los hogares, la pobreza, el crimen y el desplazamiento forzoso durante los últimos quince años.

Eduardo Lora analiza el impacto social de las *reformas pro-mercado* adoptadas en varios países de Latinoamérica durante la década de los noventa. Encuentra que las reformas comerciales tuvieron un efecto limitado sobre el desempleo y la reasignación de empleo entre sectores, aunque tendieron a reducir los salarios promedio y posiblemente incrementaron la informalidad del empleo. Por su parte, las privatizaciones aumentaron el acceso a servicios públicos, pero a costa de mayores tarifas. Las reformas laborales tendientes a flexibilizar las normas de despido aumentaron la inestabilidad laboral, pero redujeron la duración del desempleo.

Sobre los *cambios demográficos*, Carmen Elisa Flórez muestra cómo cada vez menos familias ofrecen un entorno adecuado para el desarrollo de los niños. Las familias nucleares están perdiendo espacio frente a las monoparentales, cuyos hijos estarían potencialmente en desventaja frente a quienes viven con sus dos padres. Las uniones de hecho aumentan, como también lo hacen el divorcio y la fecundidad adolescente.

La *pobreza* detuvo su caída de largo plazo y aumentó con la recesión, perdiendo once años de avances previos. Carlos Eduardo Vélez señala además que la pobreza rural, donde el 80% de los individuos se encontraba en 2001 bajo de la línea de pobreza, sigue siendo extraordinariamente alta. Reporta que Colombia presenta los peores indicadores del mercado laboral de América Latina en el periodo 1990-2001. Colombia necesitaría un crecimiento sostenido del 4% anual al menos hasta el año 2010 para reducir la pobreza a su nivel de 1995.

De acuerdo a Felipe Barrera, el *crimen* se ha retroalimentado en forma importante por el narcotráfico, que a su vez ha atiborrado el servicio de justicia. Con información estadística encuentra una fuerte relación entre actividad guerrillera y crímenes como narcotráfico, homicidios, secuestros, y robo a bancos. La pobreza es uno de los determinantes de secuestro. Por su parte, aumentos en las penas legales no conducen a reducciones en las tasas de homicidios o robos, mientras que una política que aumente la eficiencia del sistema legal si induciría reducciones en este tipo de crímenes.

Sobre el *desplazamiento* forzoso, que afecta entre 3% y 7% de la población colombiana, Ana María Ibáñez estima pérdidas de bienestar equivalentes al 25% del valor presente neto del consumo agregado rural de los hogares desplazados. Encuentra que el desplazamiento no es indiscriminado y que afecta de manera desproporcionada a ciertos grupos de la población. La posesión de tierras y la participación activa en la comunidad, son dos de los principales factores de riesgo.

Por su parte, Mauricio Cárdenas y Miguel Urrutia analizan el impacto del *ciclo económico*

sobre el progreso social durante los últimos quince años. La principal conclusión es que el costo social de la recesión de 1999 fue muy alto por lo que los autores plantean una serie de lecciones para que no se repita otro desequilibrio macroeconómico de esa profundidad. En particular, concluyen que una política macroeconómica de carácter procíclico, es decir una política que acentúe y amplifique los choques externos, es contraproducente en términos sociales. El caso específico de la política fiscal colombiana es bastante elocuente. La expansión del gasto público en exceso de los ingresos tributarios es un instrumento ineficaz para mejorar las condiciones sociales del país.

En síntesis, pese a las innovaciones institucionales y la mejor focalización de los últimos quince años, los desafíos en materia de política social son aún mayores a los que se tenían en 1989. Además de acelerar el crecimiento económico y de suavizar las fluctuaciones macroeconómicas, las intervenciones para redistribuir el ingreso y acelerar la acumulación de capital humano son necesarias.

De los trabajos aquí incluidos se pueden extraer algunas sugerencias importantes para asegurar un mayor progreso social en los próximos años. Primero, la política social no debería preocuparse solamente por el *nivel* de consumo de los hogares sino también por sus *fluctuaciones*. El aseguramiento social evita que los ciclos económicos tengan grandes repercusiones sobre la calidad de vida, especialmente en materia educativa y de salud. Finalmente, la evaluación de impacto de los servicios sociales podría orientar el gasto hacia las mejores intervenciones. Los resultados recientes de la evaluación de *Familias en Acción* sugieren, por ejemplo, que este tipo de transferencias condicionadas en efectivo a los hogares aumenta en forma importante la escolaridad, nutrición y consumo de servicios de salud por parte de los beneficiarios, en las zonas donde opera actualmente. A su vez, la evaluación de los Hogares de Bienestar del ICBF reivindica el impacto de este programa ante sus numerosos críticos. Todo esto indica que la evaluación de los programas sociales es pertinente y necesaria.

Análisis Coyuntural

Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003

I. Menores de cinco años, desprotegidos por el Estado y la familia

Más de dos terceras partes de los niños que han nacido en Colombia desde el inicio del siglo XXI son pobres¹; una tercera parte vive en familias desintegradas; casi la mitad no tiene seguros de salud; y el cuidado infantil, en el caso de los más pobres, está desproporcionadamente a cargo de las familias, pues las guarderías estatales son insuficientes y están mal focalizadas.

Además, comparados con otros grupos de edad, del total de Colombianos, los menores de cinco años son quienes viven en peores condiciones relativas de desprotección. El caso del acceso a salud es particularmente ilustrativo: los menores de 5 años son el grupo de edad con menor acceso a seguros de salud (45% del grupo de edad no tiene seguro), proporción casi dos veces mayor a la de los adultos mayores no asegurados (26%), que es el grupo con mejor cobertura de salud.

Los costos económicos de esta inequidad en contra de los colombianos más pequeños pueden ser importantes. La etapa de la transición demográfica que vive Colombia hace que, por un breve e irrepetible periodo de pocos lustros, se reduzcan temporalmente las tasas de dependencia, mientras crece la participación de los adultos mayores en el total de la población. Al descuidar a los menores en la forma que aquí ilustramos, el país está desaprovechando la oportunidad demográfica de apalancar el crecimiento y reducir la inequidad, por la vía de inversiones en capital humano de estos menores.

Hemos dividido el análisis en tres grupos de edad: 0 a 4 años, 5 a 11 y 12 a 17, pues su nivel de desarrollo, el tipo de servicios sociales que requieren y las demandas que sobre ellos se hacen difieren. En lo pertinente (Cuadro 1) nos preguntamos: i) ¿quién provee cuidado infantil?, ¿la familia o el Estado? ii) ¿tienen seguro de salud? iii) ¿asisten a la escuela? iv) ¿trabajan? ¿El traba-

¹ Con línea de pobreza de US\$2 diarios.

Cuadro 1
PREGUNTAS DE ANÁLISIS EN
ESTE TRABAJO

Variable	Grupos de edad		
	0 a 4 años	5 a 11 años	12 a 17 años
Cuidado infantil	x	-	-
Seguro de salud	x	x	x
Asistencia escolar	-	x	x
Trabajo infantil	-	x	x
Tipo de hogar	x	x	x

jo complementa o sustituye el estudio? v) ¿viven con sus dos padres, con uno solo o con ninguno? El siguiente análisis se basa principalmente en la Encuesta de Calidad de Vida 2003 aplicada por el DANE.

A. La desprotección de los menores de 5 años

¿Por qué es importante el cuidado de los niños?² Durante los primeros años de vida el cerebro se desarrolla con mayor velocidad. En esta etapa, además, el cerebro es especialmente vulnerable al entorno, cuya influencia perdura en el tiempo. El desarrollo saludable del cerebro durante estos años tiene un impacto directo en las capacidades cognitivas. Según Begley (1996), los primeros cuatro años son la etapa crítica para el control emocional, la visión, el vocabulario, la matemática y la lógica. En Colombia, el grupo de menores de cinco años de edad, que es la población objetivo del cuidado infantil, cobija cuatro millones y medio de niños, que equivalen al 10% de la población del país.

1. El cuidado de los niños está mayoritariamente a cargo de las familias

El cuidado de los menores de cinco años se distribuye en su orden entre la familia (63%), el Estado (26%) y agentes privados (11%), como guarderías o niñeras. Del total de niños cuidados por la familia, el 85% está a cargo de alguno de sus padres, principalmente en la casa; 13% está a cargo de otros parientes mayores, y el 2% está a cargo de menores de edad.

El cuidado infantil en manos de la familia no parece ser una decisión sino una consecuencia de la pobreza: por quintiles de gasto, el cuidado a cargo de la familia es mayoritario (70%) en los más pobres, frente al 49% en el quintil más rico (Cuadro 2). En otras palabras, los niños de hogares más pobres se benefician de un entorno donde uno de sus padres o familiares está presente con ellos durante el día, en los primeros años de vida; pero al mismo tiempo se privan de un mayor nivel de consumo que sería generado con una mayor participación laboral de sus madres. (No obstante, cabe subrayar que uno de cada dos niños menores de cinco años del quintil más rico está al cuidado de sus familiares, aunque se trata de niños que ya tienen asegurado un nivel de consumo superior al de la línea de pobreza).

2. Bajas coberturas de cuidado infantil, asociadas a baja oferta de las entidades territoriales

La predominancia del cuidado infantil familiar en los hogares pobres está asociada a la regresividad de la limitada oferta disponible, pero tam-

² Este párrafo sigue al Banco Mundial (2004).

Cuadro 2
¿QUIEN CUIDA A LOS NIÑOS MENORES DE 5 AÑOS?

Quintil de gastos	Estado (%)	Privados ¹ (%)	Familia (%)	Total (%)
Quintil 1	26,6	3,0	70,4	100,0
Quintil 2	27,4	3,8	68,9	100,0
Quintil 3	27,4	9,6	63,0	100,0
Quintil 4	26,8	16,2	57,0	100,0
Quintil 5	16,8	34,0	49,3	100,0
Total	25,7	11,0	63,3	100,0

¹ Guardería privada o niñera.

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

bién a las bajas coberturas, explicadas en parte por recursos limitados.

Solamente uno de cada cinco niños de esta edad es cuidado en guarderías estatales, y los que son atendidos no siempre son los más pobres, en buena medida por problemas del ICBF, que es el mayor proveedor oficial, en la focalización de sus servicios. La mala focalización no es una sorpresa, pues el ICBF no dispone de un mecanismo de monitoreo para saber quiénes son sus beneficiarios y cuál es su estatus socioeconómico.

Pero la baja cobertura se explica también por razones que desbordan al ICBF y que recaen en entidades territoriales, y en los sectores educación y justicia, sin mencionar la evasión de los empleadores, que el ICBF estima en \$200,000 millones al año.

La contribución de las entidades territoriales al cuidado infantil es marginal (Cuadro 3). Del

total de niños cuidados en guarderías estatales, el 78% es atendido por el ICBF y apenas el 16% por las entidades territoriales. Las guarderías del ICBF son principalmente los hogares comunitarios, manejados por asociaciones de padres de familia, que aunque fueron diseñados para proveer nutrición a los menores, en la práctica operan como guarderías³, al parecer con un impacto positivo sobre el bienestar de los beneficiarios (Atanasio, 2004).

Una razón menos conocida sobre la limitada cobertura del cuidado infantil estatal es el esquema de financiación de la protección social actual, que pretende que el presupuesto del ICBF pague por sí solo servicios que debieran ser cofinanciados por los sectores educación y justicia: educación, porque una alta proporción del dinero recaudado por el ICBF se destina a atender niños en edad preescolar; justicia, porque parte del gasto del ICBF debe orientarse a proveer numerosos servicios legales a familias y menores de edad.

³ Otra modalidad provista por el ICBF son los jardines infantiles (CAIPS).

Cuadro 3
TIPO DE GUARDERÍA A LA QUE ASISTE
(% niños < 5 años)

Zona	Nacional		Territorial		Privado	Total
	Hogar comunitario Bienestar Familiar	Jardín Bienestar Familiar	Jardín DABS ¹	Otro jardín oficial	Jardín privado	
Atlántica	54,1	5,7	-	10,7	29,4	100,0
Oriental	23,1	22,4	-	30,8	23,8	100,0
Central	55,5	16,1	-	19,0	9,4	100,0
Pacífica	71,3	11,8	-	11,5	5,5	100,0
Bogotá	24,9	13,4	11,2	2,8	47,8	100,0
Antioquia	40,4	17,0	-	15,6	26,9	100,0
Valle	37,6	20,0	-	13,6	28,8	100,0
San Andrés y Providencia	32,2	13,6	-	20,6	33,7	100,0
Amazonía, Orinoquía	19,1	4,8	-	53,0	23,1	100,0
Total	44,5	13,1	1,6	14,6	26,3	100,0
Subtotales	57,6		16,1			

¹ Bienestar Social de Bogotá.

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

3. Uno de cada dos menores de cinco años no tiene seguro de salud

A la desprotección en cuidado infantil se suma la desprotección en salud (Cuadro 4). Los niños menores de cinco años se enferman con mayor

frecuencia que otros grupos de edad; por ejemplo, el 16% de los menores de cinco años se enfermó en los treinta días anteriores a la encuesta, frente al 9% de los niños entre 5 y 17 años, y al 11% del rango 18 a 35 años de edad. A pesar de sus altas tasas de morbilidad frente a otros grupos de edad,

Cuadro 4
¿QUIÉN FINANCIA EL SEGURO DE SALUD POR RANGO DE EDAD? (%)

Edad	Contributivo	Subsidiado	Otro ¹	No tiene
0 a 4 años	30,1	17,2	7,9	44,9
5 a 11 años	29,5	22,2	8,6	39,7
12 a 17 años	28,9	21,6	10,4	39,2
18 a 35 años	34,2	16,8	7,0	42,0
36 a 65 años	40,2	17,5	11,0	31,3
Más de 65 años	38,2	22,0	13,5	26,4
Total	34,3	18,8	9,3	37,6

¹ Cajanal, FF.MM., Ecopetrol, Magisterio, otra entidad.

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

los menores de cinco años son quienes tienen menor aseguramiento en salud: el 45% de estos niños no tiene seguro de ningún tipo, frente al 26% de desprotección de los adultos mayores.

En parte, la falta de cobertura subsidiada se debe a que la proporción de población pobre de este grupo de edad es menor que la de otros grupos. Pero también se debe a problemas de filtración: mientras que apenas el 24% de los niños menores de cinco años del primer quintil de gasto tiene seguro subsidiado, el 19% de los menores de quintiles 4 y 5 cuenta con este tipo de cobertura (Cuadro 5).

Como consecuencia de la mayor desprotección relativa de los niños en salud, la falta de dinero afecta primordialmente a este grupo de edad, como la principal causa para no solicitar atención médica, una vez se controla por las causas que son variables de decisión de los hogares (Cuadro 6).

¿Qué puede explicar este fenómeno? Cuatro comentarios sirven de respuesta parcial: Primero, la actual política de focalización tipo sisben

se concentra en pobreza, no en vulnerabilidad, y los pobres y vulnerables se parecen, pero no son siempre los mismos. Segundo, aunque desde finales de los años noventa existe una política de acceso gratuito a servicios de salud para menores de un año, los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2003 sugieren que los padres no conocen esta medida. Tercero, en muchos países, ricos y pobres, el gasto social privilegia los adultos mayores sobre los niños, reflejando la capacidad de influencia de los segundos en la asignación de los recursos públicos. Finalmente, la desprotección de los niños, que tienen altas tasas de morbilidad, coincide con la predicción de selección adversa propia del mercado de aseguramiento.

II. Los colombianos de 5 a 11 años de edad: en mejores condiciones relativas

Casi siete millones de colombianos tienen entre 5 y 11 años de edad, que representan el 16% del total de la población del país. De este grupo de edad se espera asistencia al servicio de educación formal, que idealmente no accedan al merca-

Cuadro 5
TIPO DE SEGURO DE SALUD SEGÚN POBREZA
(% niños < 5 años)

Quintil de gasto	ISS	Contributivo	Subsidiado	Otro	No tiene
Quintil 1	2,3	8,6	23,8	6,1	59,3
Quintil 2	2,7	16,5	20,9	7,0	52,9
Quintil 3	5,9	24,2	16,4	6,8	46,7
Quintil 4	8,8	38,1	13,1	9,5	30,5
Quintil 5	12,8	48,6	5,5	12,1	21,0
Total	5,7	24,3	17,2	7,9	44,9

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

Cuadro 6
¿POR QUÉ NO SOLICITÓ/RECIBIÓ ATENCIÓN MÉDICA?
 (% de personas que no recibieron atención médica)

Edad	Decisión propia ¹ a	No decisión propia ² b	Dinero c	Exógenas b + c	Dinero/exógenas c/(b+c)
0 a 4 años	46,6	15,4	38,0	53,5	71
5 a 11 años	42,9	15,9	41,3	57,1	72
12 a 17 años	48,7	19,6	31,7	51,3	62
18 a 35 años	41,4	22,5	36,1	58,6	62
36 a 65 años	33,4	23,1	43,5	66,6	65
Más de 65 años	26,1	23,5	50,5	74,0	68
Total	36,7	20,8	39,5	60,4	66

¹ El caso era leve; no confía en los médicos.

² No tuvo tiempo; centro de atención queda lejos; mal servicio / cita distanciada en el tiempo; no lo atendieron; consultó antes y no resolvieron el problema; muchos trámites.

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

do laboral, y que tengan también los cuidados provistos por una familia. Como veremos, la mayoría de niños en este rango de edad asiste, en efecto, a la escuela; quienes trabajan lo hacen para ayudar a sus padres, sin remuneración y sin dejar de estudiar.

A. La mayoría de los niños de 5 a 11 años asiste a la escuela

El 94% de los niños de esta edad estudia, aunque con variaciones regionales importantes (Cuadro 7). El 80% de los asistentes cursa primaria, el 12% preescolar, y el 8%, secundaria. La educación hace la diferencia: mientras que apenas el 21% de los niños de 5 años reportaba saber leer y escribir, a los 11 años el 97% de los niños de esta edad lo conseguían.

B. El trabajo infantil es escaso, y se combina con la educación

El 89% de los niños de esta edad se dedica exclusivamente a estudiar (Cuadro 7). Apenas el 4% estudia y trabaja, esto es, adelanta oficios distintos a la ayuda en el hogar, siempre y cuando no se encuentre en una situación riesgosa. Queda excluido de la definición el 57% de los niños de esta edad, que ayuda con los quehaceres de su casa, especialmente "hacer mandados y/o mercados" y "hacer limpieza y mantenimiento del hogar"⁴.

Del total de niños trabajadores de esta edad, el 31% recibió algún tipo de pago por su trabajo. En las cabeceras, los niños que trabajaron lo hicieron en la vivienda o el negocio familiar (47%), un local cubierto (21%) o en la calle (27%). En las

⁴ Es de extrañar que un 6,1% no estudia ni trabaja, y que la proporción se dobla para los departamentos del Pacífico.

Cuadro 7
¿ESTUDIAN O TRABAJAN?
 (% niños 5 a 11 años)

Zona	Estudia y no trabaja	Estudia y trabaja	No estudia y trabaja	No estudia y no trabaja	Total
Atlántica	94	3	0	3	100
Oriental	91	5	0	4	100
Central	87	4	0	9	100
Pacífica	76	9	1	13	100
Bogotá	93	2	0	5	100
Antioquia	89	5	0	6	100
Valle	85	4	0	10	100
San Andrés y Providencia	97	3	0	1	100
Amazonía y Orinoquía	93	4	0	2	100
Total	89	4	0	6	100

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

zonas rurales, el 61% de los niños trabajó en el campo, y el 30% en la vivienda o en el negocio familiar.

III. En los adolescentes: educación y trabajo compiten

Poco más de cinco millones de colombianos tienen entre 12 y 17 años de edad, que en proporción representan el 12% del total de la población del país. A diferencia del grupo de edad 5-11, la educación no complementa sino que compete con el trabajo.

A. Inasistencia escolar aumenta. Educación compete con trabajo

Al momento de la encuesta, el 79% de los jóvenes entre 12 y 17 años se encontraba asistiendo al colegio (Cuadro 8). En este rango de edad todavía predomina el grupo de personas que se dedica exclusivamente a estudiar (51%). No obstante, la participación en el mercado laboral em-

pieza a manifestarse en forma significativa: el 28% de los jóvenes 12-17 estudia y trabaja, mientras que el 19% dejó de estudiar y participa del mercado laboral.

Como es de esperar, los cambios del trabajo infantil de los adolescentes respecto al grupo de edad 5-11 son dramáticos: a su vez, la proporción de adolescentes que solamente estudia cae el 42%; la proporción de adolescentes que estudia y trabaja se multiplica por 6, y la proporción de quienes solamente participan en el mercado laboral se multiplica por 18.

La proporción de jóvenes que solo trabaja es mayoritaria entre los más pobres; el 28% de jóvenes del quintil de gasto más pobre trabaja, frente al 8% del quintil más rico. Así mismo, la proporción de los que solamente estudian decrece con la pobreza: en el quintil más rico de gasto el 63% de los jóvenes 12-17 estudia solamente, mientras que apenas el 43% de los jóvenes del quintil más pobre puede hacerlo.

Cuadro 8
¿ESTUDIAN O TRABAJAN?
 (% jóvenes 12 a 17 años)

Zona	Estudia y no participa	Estudia y participa	No estudia y participa	No estudia y no participa	Total
San Andrés y Providencia	73,5	19,5	4,8	2,2	100,0
Bogotá	64,1	24,4	9,4	2,1	100,0
Atlántica	57,7	28,0	12,8	1,5	100,0
Amazonía y Orinoquía	60,3	20,7	17,5	1,6	100,0
Valle	50,3	27,6	18,4	3,8	100,0
Antioquia	44,3	33,5	19,8	2,4	100,0
Central	49,9	22,5	23,5	4,1	100,0
Oriental	47,0	27,2	24,5	1,3	100,0
Pacífica	38,7	32,5	26,9	1,9	100,0
Total	51,4	27,7	18,6	2,3	100,0

"Participa" se refiere a participación en el mercado laboral.
 Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

IV. El tipo de hogar y la vulnerabilidad

A. Una tercera parte de los niños no vive con ambos padres

A la desprotección en cuidado infantil, seguro de salud y asistencia escolar que enfrentan los menores estudiados se suma la desprotección familiar (Cuadro 9). Una tercera parte de los menores vive sin sus dos padres y esta proporción aumenta con la edad de los niños. El 28% de los menores de cinco años vive con uno solo de sus padres, y el 4%, con ninguno de los dos⁵. Estas proporciones aumentan a 31% y 8% cuando se trata del grupo de edad 5-11 años. Detrás de este

fenómeno se encuentra la viudez, explicada parcialmente por la violencia; pero también la separación y el divorcio crecientes. En el caso de adolescentes de 12 a 17 años el fenómeno se explica parcialmente porque los jóvenes se van de la casa; en Colombia, el fenómeno "moderno" de irse de la casa a edades tempranas es de los pobres; quedarse hasta edades tardías en el hogar paterno es el comportamiento de los mas ricos (Misión Social, 2002).

Vivir solamente con uno de los dos padres, o con ninguno, tiene implicaciones potenciales negativas sobre el bienestar emocional y material de los niños. Un sugestivo indicador de las implicaciones materiales es el hecho de que la ina-

⁵ Los dos padres no son necesariamente padres biológicos sino personas que el entrevistado reconoce como tales. En el caso de niños que viven con "un solo padre", éste puede vivir en pareja, aunque la pareja no se reconoce como padre o madre del menor.

Cuadro 9
¿CON QUIEN VIVEN LOS MENORES DE
EDAD? (%)

Edad	Ambos padres	Un padre	Ningún padre
0 a 4 años	67,9	28,0	4,1
5 a 11 años	61,4	31,0	7,7
12 a 17 años	54,8	33,4	11,8
Total	60,9	31,0	8,1

Fuente: ECV 2003. Cálculos de Fedesarrollo.

sistencia alimentaria es el segundo delito mas investigado por la Fiscalía General de la Nación (Misión Social 2002). En un artículo publicado en esta edición, Flórez a su vez reseña los efectos negativos de vivir con uno solo de los padres sobre el bienestar de los niños.

Los niños de la zona oriental del país⁶ son los que viven en mayor proporción con sus dos padres frente a la Amazonía y Orinoquía, donde se encuentra la menor proporción de menores viviendo con ambos padres.

V. Notas finales

A Colombia le corresponde aprovechar la única e irreplicable ventana de oportunidad demográfica, para acumular capital humano en las nuevas generaciones.

Dos piezas claves de la solución tienen que ver con el cuidado de los niños de los hogares más pobres. Los empresarios no pueden seguir evadiendo sus aportes al ICBF; las entidades territoriales deben incrementar significativamente su injerencia en la financiación de guarderías; y los sectores de educación y justicia deben co-financiar servicios para la infancia.

Adicionalmente, se necesita refinar las políticas actuales de focalización, pues aunque los pobres son muy vulnerables frente a los riesgos, pobreza no es igual a vulnerabilidad, y los vulnerables no están adecuadamente protegidos, en especial los menores de cinco años.

⁶ Santanderes, Meta, Cundinamarca (sin Bogotá) y Boyacá.

Informes de Investigación

La transformación de los hogares: una visión de largo plazo

Carmen Elisa Flórez N.¹

Abstract

This paper analyses the changes of Colombian households along the last 25 years in two dimensions; First, changes in households structure and their implications. Second, changes in adolescent fertility as a behavior affected by household variables. Results show the traditional "biparental" family is still the dominant family organization. However its importance is declining, which leads to a decrease in household size and an increase in the rate of female household headship. Evidence also suggests an increase in consensual unions and an increase in union instability. These processes have negative effects on children and adolescent's development. There is an increase in the level and timing of adolescent's fertility, initiation of sexual intercourse, premarital sexual relationships, and single mothers.

Resumen

Este artículo analiza los cambios ocurridos, durante los últimos 25 años, en los hogares colombianos desde dos perspectivas. Primero, los cambios en la estructura de los hogares y sus implicaciones. Segundo, los cambios en la fecundidad adolescente como comportamiento resultante del contexto del hogar. Los resultados indican que aunque la familia "tradicional" biparental sigue siendo la forma dominante de organización, se observa una tendencia hacia su debilitamiento, con una consecuente disminución del tamaño del hogar y un aumento en la tasa de jefatura femenina. La evidencia sugiere la existencia de dos procesos simultáneos en la estructura de los hogares: el incremento de las uniones consensuales como fundamento de la familia y el aumento de la inestabilidad de las uniones, ambos con efectos negativos sobre los niños y adolescentes. Se observa que la incidencia y el "timing" de la fecundidad adolescente, el inicio de relaciones sexuales, las relaciones sexuales prematrimoniales y el madresolterismo han venido aumentando.

Keywords: Family structure, Households, Demography.

Palabras clave: Estructura de la familia, Hogar, Demografía.

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, CEDE. Agradezco los comentarios de Elvia Vargas y Martha Baquero a versiones anteriores de este artículo.

I. Introducción

Es ampliamente conocido que Colombia, al igual que la mayoría de los países de América Latina, experimentó profundas transformaciones demográficas, sociales y estructurales durante el siglo XX, particularmente durante la segunda mitad de siglo (Flórez, 2000). La transición demográfica, el proceso de urbanización y de redistribución espacial de la población, los aumentos en el nivel educativo, la creciente inserción de la mujer en el mercado laboral, la terciarización del empleo, y las diferentes reformas estructurales de la década del noventa -incluyendo la reforma al sistema de seguridad social en salud-, son algunos de los cambios que la sociedad colombiana ha vivido, y que de una u otra forma han tenido implicaciones sobre la composición, tamaño y funciones de la familia, base de toda sociedad.

Las diferentes modalidades de organización de las familias en Colombia han sido estudiadas principalmente desde el punto de vista sociológico y antropológico (Rubiano y Wartenberg, 1991; Flórez y Méndez, 1994; Wartenberg, 1999), y más recientemente desde el punto de vista económico (Serrano, 2003; DNP, 2002). El primer conjunto de estudios, los sociológicos y antropológicos, tratan de analizar la estructura de los hogares como base de la organización social. El segundo conjunto de estudios, los económicos, tratan de entender los determinantes de la conducta de los diferentes miembros de la unidad familiar, como también los procesos a través de los cuales la familia decide. En este artículo, siguen-

do el enfoque sociológico, se miran los cambios ocurridos, durante los últimos 25 años, al interior de los hogares desde dos perspectivas. Primero, centrados en los cambios en la estructura de los hogares y sus implicaciones. Segundo, los cambios en la fecundidad adolescente como comportamiento resultante del contexto del hogar.

La información para el análisis de los hogares proviene de la Encuesta Nacional de Hogares realizadas por el DANE en 1978, 1983, 1988, 1993, 1998 y 2003, tercer trimestre del año. Con el fin de hacer comparable la serie, la información se limita a las 7 principales ciudades. La información para el análisis de la fecundidad adolescente proviene de las Encuestas de Demografía y Salud realizada por Profamilia en 1990, 1995 y 2000, y de una Encuesta sobre Salud Adolescente realizada por el CEDE en el 2003².

II. La composición y descomposición de los hogares

A. Estructura de los hogares

1. Tipología de los hogares

La "familia" está constituida por "el conjunto de personas entre las que median lazos cercanos de sangre, afinidad o adopción, independientemente de su cercanía física o geográfica y de su cercanía afectiva o emocional" (Rubiano y Wartenberg, 1991). El no requerimiento de cercanía física o geográfica hace que la familia sea estadísticamente invisible. Por lo tanto, es necesario apro-

² Se agradece el procesamiento de las Encuestas de Hogares a Argemiro Morales del CEDE, y de la Encuesta de Salud Adolescente a Victoria Soto, asistente de investigación del CEDE.

ximarnos a ella a través del hogar³. Aunque familia y hogar están estrechamente relacionados, los miembros de un hogar pueden no constituir una familia. Es el caso de los hogares no familiares. Este tipo de hogar es aquel constituido por una o más personas en las que no existe un núcleo familiar primario⁴. Puede estar formado por personas emparentadas entre sí (hermanos, primos, etc.), y/o por personas sin vínculos de parentesco (amigos). Los hogares no familiares pueden ser unipersonales o múltiples (Gráfico 1).

Los hogares familiares son aquellos integrados por personas relacionadas entre sí en un primer o segundo grado de consanguinidad, adopción o matrimonio, incluyendo las uniones consensuales cuando son estables. Los hogares familiares, organizados alrededor de un núcleo familiar primario, pueden clasificarse de acuerdo con la relación de parentesco entre sus miembros o de acuerdo con la etapa del ciclo de vida de la familia. De acuerdo con la primera forma de clasificación, tenemos hogares familiares nu-

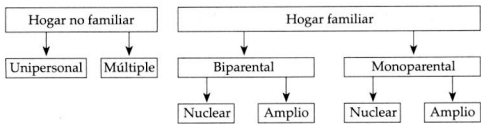
cleares y amplios (Gráfico 1). Los primeros están conformados por el núcleo familiar primario únicamente. Los segundos, incluyen otros parientes y/o no parientes. Simultáneamente, el hogar puede clasificarse en biparental o monoparental por la presencia o ausencia del cónyuge del jefe del hogar.

La segunda forma de clasificación, por ciclo de vida del hogar, se basa en la edad del núcleo familiar primario, en la edad de los hijos, y en la ausencia o presencia de los hijos (Gráfico 2).

2. Aún predominan las familias "tradicionales"

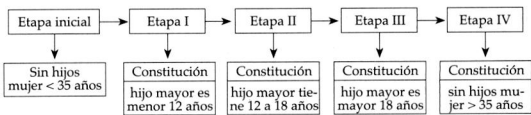
La familia "tradicional", hogares con ambos padres presentes y sus hijos o en una unidad que también incluye a otros parientes, sigue siendo la forma dominante de organización de los hogares colombianos urbanos. No menos del 60% de los hogares son familiares biparentales (nucleares o amplios) (Cuadro 1). Sin embargo, este

Gráfico 1
TIPOLOGÍA DE HOGAR POR
PARENTESCO



Fuente: clasificación del autor.

Gráfico 2
TIPOLOGÍA DE HOGAR FAMILIAR
POR CICLO DE VIDA



Fuente: clasificación del autor.

³ El "hogar" se define como "una persona o grupo de personas, que pueden o no tener vínculos de consanguinidad, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda, comparten las comidas y reconocen como autoridad a una sola persona (jefe del hogar)".

⁴ El núcleo familiar primario está constituido exclusivamente por la pareja con o sin hijos, viviendo en el mismo hogar.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR TIPO
(siete principales ciudades 1978-2003)

	Tipo	1978	1983	1988	1993	1998	2003
No familiar	Unipersonal	2,7	3,5	3,7	3,9	4,6	7,7
	Multiple	5,8	5,3	6,3	5,0	5,1	6,2
Familiar	Nuclear biparental	52,9	53,7	53,5	52,3	53,3	45,9
	Nuclear monoparental	8,4	9,1	11,01	11,5	11,0	12,9
	Amplio biparental	22,3	20,6	17,32	17,8	16,7	15,6
	Amplio monoparental	7,9	7,8	8,25	9,5	9,4	11,7
Total	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	No familiar	8,5	8,8	10,0	9,0	9,7	13,9
	Familiar Biparental	75,2	74,3	70,8	70,1	69,9	61,5
	Familiar Monoparental	16,3	16,9	19,3	20,9	20,3	24,6

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

tipo de hogar ha venido perdiendo importancia durante los últimos 25 años, siendo su espacio ocupado cada vez más por los hogares no familiares, especialmente los hogares unipersonales, y por los hogares monoparentales (Cuadro 1). Estos últimos surgen como consecuencia de eventos como la viudez, la separación o divorcio y el abandono. La importancia creciente de los hogares unipersonales, de 2,7% a 7,7%, y de los monoparentales, de 16% a 24%, puede relacionarse con la transición demográfica, el proceso de modernización y los cambios culturales que experimentó el país desde mediados del siglo pasado. De una parte, los hogares unipersonales pueden ser una respuesta al proceso de envejecimiento y a la modernización. De otra, no sólo las condiciones de violencia de las últimas décadas han generado mayores tasas de viudez, sino que la modernización - los cambios culturales, los aumentos significativos en el nivel educativo, en la participación laboral de la mujer, entre otros-

también ha traído consigo mayores tasas de disolución de las uniones.

La distribución de los tipos de hogares según ingreso (Cuadro 2) indica que el hogar no familiar y unipersonal es una forma de organización más frecuente en los quintiles altos que en los bajos. Por el contrario, el hogar familiar amplio (incluye otros parientes y /o no parientes) es una estrategia de organización principalmente de los hogares en los estratos bajos y medio.

Estos diferenciales por ingreso en la estructura de los hogares se acentúan a través del tiempo: en los estratos altos aumenta de manera significativa el hogar no familiar unipersonal, mientras que en los estratos bajos el hogar amplio cobra mayor importancia (Cuadro 2). Sin embargo, a pesar de esas diferencias, los hogares en los diferentes estratos comparten la creciente importancia de los hogares monoparentales. Estos

Cuadro 2
PORCENTAJE DE HOGARES POR TIPO SEGÚN INGRESOS
(siete principales ciudades 1978-2003)

Tipo de hogar	1978					Total
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
No familiar unipersonal	0,3	0,4	0,5	4,0	8,0	2,7
Familiar Biparental	75,7	77,6	75,6	72,1	75,2	75,2
Familiar Amplio	34,5	33,3	32,2	28,8	22,8	30,2
Familiar Monoparental	19,2	17,1	18,0	16,8	10,5	16,3
	2003					
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
No familiar unipersonal	2,2	2,4	2,8	8,9	21,1	7,7
Familiar Biparental	62,5	67,5	66,1	59,0	53,4	61,5
Familiar Amplio	39,4	32,9	30,2	22,7	12,9	27,3
Familiar Monoparental	30,3	25,4	24,7	25,6	17,5	24,6

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

cambios, en conjunto, se reflejan en una tendencia, mucho más marcada en el estrato alto, hacia el resquebrajamiento de la familia "tradicional" biparental: representaba el 75% en 1978, pero sólo el 53% en el 2003.

B. El tamaño de los hogares

Como parte del proceso de transición demográfica y de los cambios estructurales de las últimas décadas, el tamaño de los hogares ha venido disminuyendo, independientemente del tipo de hogar y del nivel de ingreso (Cuadro 3). El tamaño promedio del hogar pasa de 5,3 personas en 1978 a 3,9 en el 2003. Sin embargo, el tamaño promedio del hogar en los estratos bajos (quintiles 1 y 2) en el 2003 es aún mayor al tamaño prome-

dio del hogar que en 1978 se observaba en los estratos altos (quintiles 4 y 5).

Dos hechos explican el descenso en el tamaño promedio del hogar. Primero, dado que el hogar familiar nuclear biparental es la forma de organización prevaleciente en el país (Cuadro 1), este descenso está íntimamente relacionado con el fuerte descenso de la fecundidad que se experimentó desde inicios de la década de los sesenta⁵, el cual empezó primero en los estratos altos y luego se difundió a los estratos medio y bajo. Segundo, el tamaño del hogar está en estrecha relación con su estructura. Por lo tanto, los cambios en su tamaño están también relacionados con las transformaciones en la organización familiar mencionadas en la sección anterior. La

⁵ La tasa de fecundidad disminuyó de 7 hijos por mujer en 1960-1964 a 2,3 hijos en el 2003.

mayor importancia de los hogares unipersonales y de los hogares monoparentales, que han sido siempre de menor tamaño (Cuadro 3), se refleja en una disminución en el promedio de personas por hogar.

El tamaño promedio de los hogares se relaciona inversamente con el nivel de ingreso (Cuadro 3). Este diferencial se debe a los menores niveles de fecundidad en los estratos altos, al predominio de los hogares unipersonales en los estratos altos, y a la mayor presencia de los hogares amplios en los estratos bajos y medios. Existen diferentes actitudes y normas culturales entre estratos altos y bajos frente a la edad apropiada para formar una familia, tener un hijo, el número ideal de hijos, el espaciamiento entre los hijos, el divorcio y la separación. Igualmente, los fac-

tores económicos desempeñan un papel importante en la organización de los hogares: incluir otros miembros (familiares y/o no familiares) en el hogar permite compartir recursos, mejorar la estabilidad del ingreso, reducir la vulnerabilidad y reducir los costos de transferir recursos entre miembros de la familia (BID, 1989).

C. Formación y disolución de los hogares familiares

1. La edad a la primera unión no ha cambiado...

La formación de una familia inicia con la unión de la pareja, ya sea en forma legal o consensual. Una medida aproximada de la edad promedio a la primera unión es el porcentaje de solteros de

Cuadro 3
TAMAÑO PROMEDIO DE LOS HOGARES POR TIPO Y POR INGRESO
(siete principales ciudades 1978-2003)

Clasificación	Por tipo					
	1978	1983	1988	1993	1998	2003
No familiar*	3,0	2,5	2,6	2,3	2,2	1,9
Nuclear biparental	5,0	4,6	4,4	4,1	4,0	3,8
Nuclear monoparental	4,0	3,7	3,5	3,3	3,1	2,9
Amplio biparental	7,1	6,8	6,4	6,1	5,9	5,8
Amplio monoparental	6,1	6,0	5,6	5,5	5,2	5,0
	Por quintil de ingreso per cápita					
	1978	1983	1988	1993	1998	2003
Quintil 1	6,4	6,0	6,0	5,5	5,2	4,9
Quintil 2	6,0	5,4	4,8	4,7	4,5	4,4
Quintil 3	5,4	5,0	4,6	4,3	4,3	4,0
Quintil 4	4,8	4,4	4,2	4,0	3,8	3,4
Quintil 5	4,1	3,8	3,4	3,4	3,3	2,8
Total	5,3	4,9	4,6	4,3	4,1	3,9

* Incluye hogar unipersonal.
Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

15 a 24 años de edad. A pesar de ser una aproximación, este indicador tiene la ventaja que hace referencia a un grupo de edad en donde se producen los cambios sociales más significativos (educación, empleo, salud reproductiva, fecundidad, entre otros), y en los que se produce una respuesta más rápida a los cambios socioeconómicos. La proporción de solteros en este grupo de edad indica que la edad a la primera unión no ha cambiado significativamente, ni en los hombres ni en las mujeres (Cuadro 4). Es decir, en las zonas urbanas, la edad a la cual se constituye la familia ha permanecido prácticamente constante en los últimos 20 años⁶.

2. ...pero el matrimonio ya no es la forma preferida de fundación de nuevas familias...

A pesar de que la edad a la primera unión no ha cambiado, la forma en que se fundan las familias ha cambiado significativamente. El matrimonio, legal o religioso, ha dejado de ser la forma predominante de formación de nuevas familias. Mientras en 1978, el 83% de los hogares en etapa Inicial se había formado mediante el matrimonio (legal o religioso), en el 2003 menos del

50% de los hogares se fundó mediante este tipo de unión (Cuadro 5). Por el contrario, cada vez cobran mayor importancia las uniones consensuales en la etapa Inicial de la formación de los hogares. En este cambio han influido, entre otros, las disposiciones legales: la ley 54 de 1990 reconoce la existencia de sociedad patrimonial en las uniones consensuales; la Constitución de 1991 acepta los vínculos naturales, y la Ley 100 de 1993 le otorga a la compañera del trabajador, debidamente inscrita, los derechos a las mismas prestaciones que tendría la cónyuge legal (Flórez y Cano, 1993; DNP, 2002).

El aumento en las uniones consensuales no es un fenómeno exclusivo de Colombia. Esta tendencia también se observa en el resto de países de América Latina (Cepal, 1998). La tendencia hacia el predominio de las uniones consensuales como fundamento de la familia puede interpretarse como un fenómeno similar al de los países desarrollados, en donde la unión consensual aparece como un comportamiento racional que se pone en práctica durante un período para probar la compatibilidad de caracteres de la pareja antes de legalizar la unión. Sin embargo, pa-

Cuadro 4
PROPORCIÓN DE SOLTEROS ENTRE LOS JÓVENES de 15 a 24 AÑOS POR SEXO
(siete principales ciudades 1978-2003)

Sexo	1983	1988	1993	1998	2003
Hombres	88,7	89,1	86,9	88,6	87,4
Mujeres	73,9	75,2	72,5	74,8	76,6

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

⁶ Esto se confirma con los resultados de otros estudios (Flórez, 2000) y parece ser un comportamiento común a varios países latinoamericanos (Rosero, 1996).

rece que éste no fuera el caso mayoritario para Colombia. Aunque evidentemente algunas uniones consensuales se legalizan y unos matrimonios legales se desintegran a medida que avanza el ciclo de vida, las uniones consensuales disminuyen entre la Etapa I y II pero no aumentan las uniones legales⁷ (Cuadro 5). Por el contrario, las uniones consensuales aumentan consistentemente a lo largo del período en cada una de las etapas. En el caso de etapas más avanzadas, podría referirse a segundas nupcias, sugiriendo aún una mayor inestabilidad.

La importancia creciente de las uniones consensuales es evidente también en las familias clasificadas según parentesco, independientemente del ciclo de vida del hogar. En los hogares biparentales, nucleares y amplios, la unión consensual desplaza el matrimonio, legal o religioso: en 1978, alrededor del 90% de los hogares biparentales estaban constituidos por el matrimonio, mientras que en el 2003, sólo el 60% lo está (Gráfico 3).

Una interpretación alternativa a la creciente importancia de las uniones consensuales es que

Cuadro 5

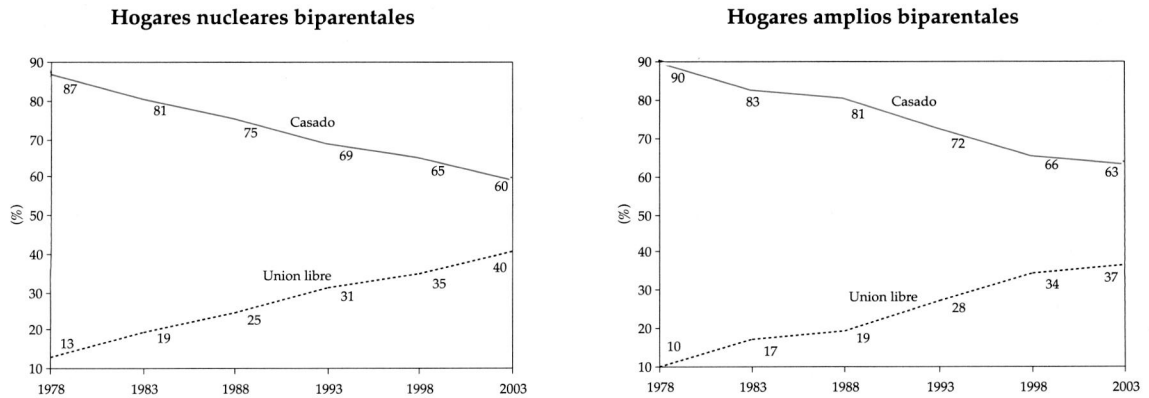
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES FAMILIARES EN LAS ETAPAS INICIAL I Y II POR ESTADO MARITAL DE JEFE (siete principales ciudades 1978-2003)

Estado marital	1978	1983	1988	1993	1998	2003
Etapa Inicial						
Unión libre	16,7	22,9	30,1	33,5	39,0	50,7
Casado	83,3	77,1	69,9	66,5	61,0	49,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Etapa I						
Unión libre	15,2	22,2	30,1	37,0	40,8	43,8
Casado	78,5	70,3	60,2	52,5	48,4	41,3
Viudo	1,0	1,1	1,0	1,1	0,7	0,6
Separado-divorciado	3,5	4,9	6,3	6,5	6,3	8,3
Soltero	1,8	1,5	2,4	2,9	3,8	5,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Etapa II						
Unión libre	11,5	15,7	19,1	23,0	28,0	33,6
Casado	73,9	66,3	62,9	53,6	49,0	41,5
Viudo	4,2	4,8	3,8	3,6	4,1	3,2
Separado-divorciado	8,2	12,0	12,9	16,8	15,9	15,3
Soltero	2,2	1,2	1,3	3,0	3,1	6,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

⁷ Aunque se trata de cohortes diferentes, los cambios son muy fuertes para asignarlos sólo a diferencias de cohorte. Por el contrario, se asume una cohorte hipotética de formación de familia que seguiría el patrón observado a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida del hogar.

Gráfico 3
DISTRIBUCIÓN DE HOGARES BIPARENTALES POR ESTADO MARITAL DEL JEFE
(siete principales ciudades 1978-2003)



Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

el principal determinante de este tipo de unión es la pobreza (Cepal, 1993). De acuerdo con esta posición, las mujeres pobres tienen como principal fuente de confianza y aspiración el matrimonio mientras que el hombre pobre elude o posterga cualquier iniciativa tendiente a consolidar su papel como principal responsable del mantenimiento económico del hogar. Sin embargo, la evidencia colombiana no sustenta de manera clara esta interpretación. Aunque hace 25 años (en 1978) había una nítida relación inversa entre nivel de ingreso y proporción de hogares en unión consensual, la tendencia creciente de las uniones consensuales ha sido común a todos los grupos de ingreso, siendo mucho mayor su incremento en los estratos altos y medio que en el bajo (Cuadro 6⁸). La proporción de uniones consensuales se duplica en el estrato bajo, mientras que se tri-

plica en los estratos alto y medio. Así, en el 2003 ya no existen diferencias entre la proporción de uniones consensuales en los quintiles bajo y medio, aunque el quintil alto sigue siendo el de menor proporción de uniones consensuales.

La diferente importancia de las uniones consensuales por estrato podría relacionarse con las diferencias entre estratos en la valoración que se le da al matrimonio (legal o religioso). Estudios cualitativos indican que en los estratos bajos la legalidad permea la valoración del tipo de unión (Zamudio y Rubiano, 1991) y la familia no se involucra en el proceso de toma de decisión sobre el tipo de unión (legal o consensual), ni se exige un evento que formalice la unión (Vargas, Henao y González, 2004). En el estrato alto y medio, por el contrario, las uniones legales (civiles o religio-

⁸ En el Cuadro 6 se excluyó el estado marital "viudez" con el fin de observar solamente variables de decisión.

Cuadro 6
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES FAMILIARES EN QUINTILES 1, 3 Y 5 POR ESTADO
MARITAL DE JEFE (siete principales ciudades 1978-2003)

Estado marital	1978	1983	1988	1993	1998	2003
Quintil 1						
Unión libre	15,1	20,4	22,4	25,3	32,5	34,9
Casado	67,2	59,4	56,3	51,8	38,3	33,5
Viudo	8,4	9,1	9,7	9,1	11,0	10,0
Separado-divorciado	7,0	9,7	10,2	12,2	15,6	16,1
Soltero	2,3	1,4	1,4	1,5	2,5	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quintil 3						
Unión libre	11,6	15,3	20,7	25,4	33,5	31,7
Casado	70,4	65,1	57,8	50,4	44,0	42,2
Viudo	8,3	8,3	9,5	8,0	7,4	7,9
Separado-divorciado	6,8	10,1	10,3	13,4	12,1	12,7
Soltero	2,9	1,2	1,7	2,8	3,0	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Quintil 5						
Unión libre	4,6	5,7	9,1	14,8	13,5	14,1
Casado	84,9	80,0	72,8	66,5	70,5	62,9
Viudo	6,0	7,9	7,7	7,9	7,0	7,8
Separado-divorciado	3,6	5,7	9,7	9,1	7,3	10,5
Soltero	0,9	0,7	0,7	1,8	1,8	4,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, Dane.

sas) son importantes y la familia le da gran importancia a los ritos de pasaje y por lo tanto la unión constituye un evento que debe visibilizarse socialmente. Las uniones consensuales que se observan en los estratos alto y medio podrían referirse más a segundas nupcias, las cuales se dan en unión consensual ante la indisolubilidad del matrimonio (especialmente del religioso) y la no existencia real del matrimonio civil antes de los noventa. Esta ausencia de disposiciones legales sobre matrimonio durante mucho tiempo (sólo en la década de los noventa se introducen cambios) pudieron contribuir a un deterioro progresivo de la institución legal del matrimo-

nio, especialmente en los estratos medio y alto, y a una tolerancia social cada vez mayor de las uniones consensuales (Wartenberg, 1998). Tal parece que la estructura familiar cambió más rápido que la legislación sobre familia.

La evidencia presentada sugiere entonces que el creciente predominio de las uniones consensuales no fuera el resultado de la pobreza ni de una práctica moderna para probar compatibilidad de caracteres, sino que fuera, entre otras, el reflejo de cambios ideológicos y culturales propios de una sociedad más laica, apoyada por los cambios recientes en la regulación sobre fami-

lia, que ya no sigue tan apegada a los principios de la familia constituida en forma legal o religiosa. Más que relacionado con la pobreza, el aumento de las uniones consensuales en todos los estratos, pero especialmente en los estratos medio y alto, podría reflejar una mayor apertura ideológica y cultural, resultado de la masiva incorporación de las mujeres a la fuerza laboral, especialmente las de mayor nivel educativo, que les permitió mayor independencia, mayor aporte económico al sostenimiento del hogar, mayor empoderamiento, mayor participación en las decisiones del tipo de unión, de disolución de la unión y de constitución de segundas nupcias (legales o consensuales).

3. ...y la inestabilidad de las uniones es mayor

Las uniones consensuales han demostrado ser más inestables que las uniones legales, tal vez por la mayor facilidad de disolución, un mayor espacio de libertad y un menor compromiso que implícitamente representan. Aunque, durante el ciclo de vida, unas uniones se legalizan, otras uniones o matrimonios se disuelven, y algunos vuelven a conformar segundas o terceras nupcias, la evidencia colombiana del ciclo de vida del hogar sugiere uniones consensuales más inestables que los matrimonios (legales o religiosos). La proporción de matrimonios (legales o religiosos) no cambia significativamente a lo largo del ciclo de vida del hogar, especialmente entre las Etapas I y II, mientras que la proporción de uniones consensuales disminuye para dar espacio a separaciones y divorcios (Cuadro 5).

Durante los últimos 25 años, y paralelo a la creciente importancia de las uniones consensuales frente a las legales, la disolución de la familia

mediante separaciones y divorcios se acentúa, tanto en la etapa I como en la etapa II del ciclo de vida de la familia. Igualmente, el aumento significativo de las separaciones y divorcios es común a todos los niveles de ingreso, pero especialmente marcado en el estrato alto en donde su participación se triplica (Cuadro 6). Así, independientemente del ciclo de vida del hogar y del nivel de ingreso, las separaciones y divorcios al menos se duplican durante los últimos 25 años. En este fenómeno han influido también los cambios que se introdujeron en la década de los noventa a la legislación sobre el matrimonio. Estos incorporaron el derecho al divorcio y eliminaron el efecto civil del matrimonio católico (Flórez y Cano, 1993; Wartenberg, 1999).

La tendencia creciente en la disolución de las uniones explica los aumentos observados en los hogares monoparentales (Cuadro 1), y podría estar relacionada no sólo con la mayor importancia de las uniones consensuales, sino también con los cambios en la regulación sobre familia, con las transformaciones demográficas, y los profundos cambios sociales y culturales de las últimas décadas, incluyendo la mayor participación laboral femenina, y el mayor estatus y empoderamiento de la mujer en el hogar y en la sociedad.

D. Tasa de jefatura femenina

Los hogares con jefatura femenina han aumentado consistentemente durante los últimos 25 años, pero de manera significativa en los años recientes (Cuadro 7). Mientras en 1978, el 15.8% de los hogares tenía a una mujer como jefe, en el 2003 se llega casi al 30% (Cuadro 7). Este fenómeno ha sido generalizado a todos los sectores sociales, de tal forma que en el 2003 la mujer es

Cuadro 7

TASA DE JEFATURA FEMENINA DE LOS HOGARES FAMILIARES POR TIPO Y POR INGRESOS
(siete principales ciudades 1978-2003)

Categoría	1978	1983	1988	1993	1998	2003
Por ingreso per cápita						
Quintil 1	19,1	20,3	20,9	22,6	30,0	34,1
Quintil 2	16,6	18,2	20,3	21,6	23,7	28,0
Quintil 3	17,4	18,4	20,7	24,3	21,2	28,5
Quintil 4	16,2	16,4	21,5	22,9	21,8	30,1
Quintil 5	9,6	13,5	17,2	18,1	16,8	23,9
Por tipo						
Nuclear biparental	0,3	1,0	1,1	1,5	2,6	3,8
Nuclear monoparental	86,5	89,6	90,9	88,1	87,5	91,2
Amplio biparental	0,8	2,0	2,0	3,5	5,2	7,7
Amplio monoparental	86,9	86,7	87,5	89,4	88,6	88,6
Total	15,8	17,4	20,2	22,0	22,3	29,1

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

jefe en no menos de la cuarta parte de los hogares en cualquiera de los niveles de ingreso. Sin embargo, aunque no existe una relación clara entre nivel de ingreso y jefatura femenina, si se observa un diferencial en los extremos de la distribución, siendo mayor la jefatura femenina en los hogares más pobres (quintil 1) que en los más ricos (quintil 5) (Cuadro 7).

La jefatura femenina generalmente se asocia a casos de separación, divorcio, viudez, abandono o madres solteras. En las sociedades tradicionales, como la colombiana, el rol del jefe del hogar es atribuido al hombre, aunque de hecho la autoridad y el sostenimiento del hogar sean compartidos con la mujer o asumidos principalmente por ésta. Ante el supuesto (cultural) de que cuando en un hogar hay hombres adultos presentes, ellos deben ser los jefes del hogar, las estadísticas tienden a captar sólo las jefaturas femeninas de derecho (de jure), es decir, en ausen-

cia permanente del hombre (Flórez, 1992). En efecto, la evidencia indica que, masivamente, en los hogares familiares biparentales, el hombre es el jefe del hogar. Por el contrario, la mujer predomina como jefe de hogar en los hogares monoparentales (Cuadro 7).

El aumento constante y significativo en la proporción de hogares familiares monoparentales (Cuadro 1), asociados a la mayor disolución de las uniones, explica a su vez la tendencia creciente en la tasa de jefatura femenina. Sin embargo, aún en los hogares familiares biparentales se observa consistentemente un aumento en la jefatura femenina. Así, mientras en 1978 la mujer era jefe en menos del 1% de los hogares amplios biparentales, en el 2003 lo es en casi el 8% de dichos hogares. Este fenómeno sugiere un reconocimiento cada vez mayor de la autoridad y contribución de la mujer al sostenimiento del hogar.

E. Algunas implicaciones de los cambios en los hogares

De los cambios experimentados por los hogares en los últimos 25 años, la importancia creciente de las uniones consensuales y de los hogares monoparentales son tal vez los de mayores implicaciones por sus efectos negativos sobre la capacidad de socialización familiar⁹. De una parte, la ausencia permanente de uno de los padres en el hogar generalmente refleja una situación de vulnerabilidad de las familias y de desventajas relativas en cuanto a la crianza y socialización de los niños y adolescentes. Por otra parte, el juicio sobre las bondades o desventajas de las uniones consensuales como fundamento de la familia no es sencillo porque involucra diversas dimensiones. Sin embargo, la forma como se constituye el hogar

(legal/religioso o consensual) ha demostrado tener importantes repercusiones en el proceso de desarrollo y en las expectativas de vida de los niños y adolescentes, independientemente de la condición socioeconómica del hogar (Cepal, 1993).

Aunque en Colombia la mayoría de los hogares con niños menores de 15 años son hogares que cuentan con la presencia de ambos padres¹⁰, ya sean hogares nucleares o amplios, existe una tendencia persistente hacia la organización de éstos en hogares monoparentales. En los últimos 25 años, se duplica el porcentaje de hogares con hijos menores de 15 años en donde está ausente uno de los padres. En 1978, un 12% de los hogares con hijos menores eran monoparentales. En el 2003, lo es más de la quinta parte (Cuadro 8). De forma similar, durante el mismo período,

Cuadro 8
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES FAMILIARES CON HIJOS MENORES DE 15 AÑOS POR ESTADO MARITAL DEL JEFE Y POR TIPO DE HOGAR (siete principales ciudades 1978-2003)

Categoría	1978	1983	1988	1993	1998	2003
Tipo de hogar						
Biparental	87,9	87,7	85,9	83,3	84,2	78,7
Monoparental	12,1	12,3	14,1	16,7	15,8	21,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estado marital - biparental						
Unión libre	13,1	20,7	27,8	35,1	40,7	47,6
Casado	86,9	79,3	72,2	64,9	59,3	52,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

⁹ Esto sin considerar el efecto negativo que sobre la acumulación de capital humano pueda tener la participación laboral en los niños en hogares monoparentales como una respuesta a la necesidad de contribuir al ingreso del hogar. DNP 2002 muestra que el aporte promedio del ingreso remunerado de los hijos de familias monoparentales pobres urbanos equivale al 40% del ingreso del hogar.

¹⁰ Nótese que el jefe y su cónyuge no necesariamente son los padres de todos los niños que viven en el hogar.

aumenta de manera significativa el porcentaje de hogares con hijos menores de 15 años, con ambos padres presentes, viviendo en unión consensual. Mientras en 1998, un 13% de los hogares biparentales con hijos menores están en unión consensual, en el 2003 cerca de la mitad de ellos lo esta (Cuadro 8)¹¹. ¿Podemos identificar efectos negativos de estas nuevas formas de organización familiar en los niños y adolescentes?

1. En los niños...

"La familia es, entre otras cosas, una unidad de producción de recursos humanos, que funciona con relativa autonomía en las primeras etapas de formación de los niños y cuya labor se acopla posteriormente a la del sistema educativo, cumpliendo funciones insustituibles de apoyo, en un rol complementario con el de la escuela" (Cepal, 1993). La capacidad de la familia para cumplir con este rol depende del tipo de organización que tenga y de los recursos materiales y humanos de que disponga. Varios estudios han demostrado que la ausencia de uno de los padres y la inestabilidad de la familia debilitan su capacidad de socialización de los niños y el papel que debe desempeñar.

En Brasil se ha encontrado que el bienestar de los niños y su desarrollo se ven afectados negativamente por vivir en familias monoparentales (Barros *et. al.*, 1995). En Inglaterra se ha observado que vivir en un hogar monoparental durante la infancia está asociado con mayores niveles de estrés y tabaquismo entre los jóvenes (Francesconi y Ermisch, 1998-citado por Ribero, 2002).

En Estados Unidos se ha encontrado (Mc Lanan (1985) y Ann *et. al.* (1993)- citados por Ribero, 2001) que las niñas que viven en hogares monoparentales son más propensas en el futuro a ser madres solteras y jefes de hogares monoparentales. Aunque la mayoría de los estudios disponibles comparan el desempeño psico-social y escolar de niños en hogares monoparentales con aquellos en hogares biparentales, no controlan por el nivel de violencia intrafamiliar. No podemos ignorar el efecto positivo, no medido, en los niños de hogares monoparentales, de vivir en menores niveles de violencia intrafamiliar (física o psicológica) - que puede generar la separación/ divorcio de los padres.

Ribero (2001) encontró para Colombia asociaciones significativas entre los indicadores de estructura familiar y el desempeño escolar de los niños. Vivir con una madre casada se relaciona con una mejor medida de calidad en los niños, mientras que la unión libre de la madre o un hogar con una madre separada/ divorciada se relaciona con un deterioro en la calidad de los niños (medida ésta por rezago educativo para la edad). Más aún, los resultados sugieren que "más que la presencia de una pareja en el hogar, el hecho de que la pareja esté unida a través de un matrimonio legal es lo que tiene un impacto positivo sobre la calidad de los niños" (Ribero, 2001: pp. 20).

La evidencia para las siete principales ciudades confirma los resultados previos: en el estrato bajo medio, los niños de padres en unión consensual o de padres solos (separados, divorciados o viudos) muestran una tendencia a tener

¹¹ Estos resultados son equivalentes y consistentes con los observados para los hogares en Etapa II (Cuadro 5).

menores tasas de asistencia escolar (mayor inasistencia) y un mayor rezago en sus estudios de acuerdo a la edad (Cuadro 9). En el caso de las uniones consensuales, ésto puede estar relacionado con una mayor inestabilidad de la unión y/o con el hecho de que sean segundas nupcias, caso en el cual el niño vive con un padrastro o una madrastra.

2. ... y en las adolescentes

El contexto y el ambiente familiar han demostrado ser factores que influyen en el desarrollo psico-social de los adolescentes y, en general, en el logro de las tareas propias de este período de la vida. Dentro de los indicadores de contexto familiar, las características de la madre y la forma de constitución de la familia se consideran de gran importancia, especialmente para las niñas.

Varios estudios han demostrado que la estructura de la familia y las normas y valores pre-

dominantes en la sociedad son factores importantes en el comportamiento sexual y reproductivo de las adolescentes (Hogan and Kitagawa, 1995; Vargas y Barrera, 2002; Vargas y Barrera, 2003). Bajo nivel de ingreso, jefatura femenina, bajo nivel educativo de la madre, son factores, entre otros, que aumentan la probabilidad de inicio de actividades sexuales y reproductivas entre las adolescentes (Flórez y Núñez, 2002). La forma de constitución de la familia parece también afectar dicho comportamiento. Resultados para Bogotá y Cali indican que la proporción de adolescentes (13 a 19 años) que ha iniciado relaciones sexuales, ha tenido un embarazo o ha tenido un hijo nacido vivo es consistentemente mayor entre aquellas adolescentes cuyas madres están en unión consensual o son separadas/divorciadas que entre las que tienen madres en uniones legalmente constituidas (legal o religiosa), independientemente del estrato socioeconómico (Cuadro 10). Las diferencias son especialmente marcadas para el embarazo e hijo nacido

Cuadro 9
PROPORCIÓN DE NIÑOS POR NO ASISTENCIA Y REZAGO POR GRADO SEGÚN EDAD Y ESTADO MARITAL DE LOS PADRES. HIJOS DE 7 A 12 AÑOS EN QUINTILES 1 A 3 DE INGRESO PER CÁPITA (siete principales ciudades 2003)

Edad	% no asistencia			Grado	% rezago para el grado		
	Unión consensual	Casado	Separado/divorciado/soltero		Unión consensual	Casado	Separado/divorciado/soltero
7 años	4,6	0,5	7,1	1°	8,2	6,3	6,4
8 años	3,3	1,7	4,2	2°	7,9	6,3	5,1
9 años	4,2	0,9	3,5	3°	8,2	7,2	7,9
10 años	3,6	0,6	3,5	4°	8,1	6,3	14,5
11 años	5,5	1,1	4,4	5°	8,8	7,2	10,4
12 años	6,0	3,9	11,0	6°	8,4	6,2	9,6
Total	4,5	2,1	6,1	-	-	-	-

Fuente: cálculos con base en la Encuesta Nacional de Hogares, DANE.

Cuadro 10

PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES QUE HA EXPERIMENTADO EVENTOS REPRODUCTIVOS POR TIPO DE UNIÓN DE LA MADRE SEGÚN ESTRATO (Bogotá y Cali 2003)

Estrato/Tipo de unión de la madre	Bogotá (N=550)			Cali (N=552)		
	Relaciones sexuales	Embarazo	Hijo nacido vivo	Relaciones sexuales	Embarazo	Hijo nacido vivo
Estrato bajo						
Unión consensual	40,8	13,3	10,2	48,8	10,0	7,5
Casada	31,2	10,8	7,5	44,4	8,9	6,7
Separada/divorciada	35,4	12,2	9,8	53,1	20,4	18,4
Estrato medio-alto						
Unión consensual	27,5	3,9	2,0	50,6	9,4	8,2
Casada	25,2	1,5	0,7	26,0	2,7	2,0
Separada/divorciada	31,7	8,3	6,7	28,2	2,6	1,3
Total						
Unión consensual	31,5	10,1	7,4	37,6	9,7	7,9
Casada	27,6	5,3	3,5	30,3	4,1	3,1
Separada/divorciada	33,8	10,6	8,5	37,8	9,4	7,9
Total	30,0	7,6	7,1	34,2	7,2	6,5

Fuente: Encuesta Salud Adolescente, (2003) CEDE.

vivo. En ambas ciudades, la proporción de adolescentes que ha tenido un embarazo o un hijo nacido vivo es el doble entre aquellas con madre en unión consensual o separadas/divorciadas que entre las que tienen madre legalmente casada. Las diferencias son aún mayores en el estrato medio-alto.

Esta asociación podría interpretarse a la luz de los planteamientos de Meschke (2000) - citado en Vargas y Barrera (2003) - quien afirma que los adolescentes pueden iniciar actividad sexual más temprano cuando viven en una familia monoparental [o biparental en unión consensual] por una de dos razones: ya sea porque tienen la percepción de que sus padres sostienen actitudes permisivas o liberales ante la sexualidad [en parti-

cular en los casos de uniones consensuales], o porque hay un menor número de personas disponibles para supervisar su actividad sexual [en el caso de los hogares nucleares monoparentales]. Tal parece que la socialización en hogares fundamentados en la unión consensual o en hogares monoparentales están de alguna manera influyendo en mayores riesgos de embarazo adolescente debido a factores de tipo afectivo, de estabilidad conyugal, y/o a una mayor flexibilización de los padres en el control de las jóvenes.

III. La fecundidad adolescente

La importancia creciente y consistente de las uniones consensuales y de los hogares monoparentales durante los últimos 25 años, junto con la

evidencia de que existe mayor riesgo de embarazo y maternidad entre las adolescentes en estos dos tipos de hogares, genera la inquietud sobre qué ha pasado con la fecundidad adolescente durante ése período de tiempo. La fecundidad en la adolescencia es un fenómeno de grandes implicaciones al nivel personal y social, más aún cuando ocurre a edades tempranas. Los riesgos de salud, la deserción escolar, la pérdida de oportunidades de ingresos futuros, el rechazo familiar y social, las dificultades emocionales, físicas y aún financieras, son algunas de las consecuencias para la joven madre. Los embarazos en adolescentes que no están en unión, generalmente se consideran de mayor riesgo que los de madres en unión legal o consensual. Las razones se relacionan con el hecho de que los nacimientos fuera de una unión (legal o consensual) son generalmente no planificados y no deseados, y la mayoría de las adolescentes madres solteras son principalmente de baja condición socioeconómica. Estas dos circunstancias aumentan los efectos negativos del embarazo adolescente, tanto en el corto como en el largo plazo.

A. Una fecundidad adolescente en aumento...

Contrario a la fecundidad total, la fecundidad adolescente en las zonas urbanas muestra una tendencia creciente desde mediados de la década de los años setenta: tanto la tasa específica de fecundidad como la proporción de adolescentes alguna vez embarazada aumenta consistente-

mente (Cuadro 11). A pesar de que el nivel de fecundidad adolescente es relativamente bajo, llama la atención su tendencia creciente. Mientras la fecundidad por edad descende en el grupo de mujeres adultas, aumenta entre las adolescentes, llevando a que la fecundidad adolescente contribuya cada vez más a la fecundidad total. Así, mientras en 1976 la tasa de fecundidad adolescente urbana aportaba el 8% a la fecundidad total, en 1990 aporta el 12% y en el 2000 contribuye con el 15,4% (Cuadro 11). Este fenómeno, sin embargo, no es exclusivo de Colombia sino que es común a muchos de los países de América Latina¹² (Singh, 1998; Flórez y Núñez, 2002; Rodríguez, 2003).

No sólo la tasa de fecundidad entre las adolescentes muestra una tendencia creciente, sino también se observa un aumento en la proporción de mujeres que ha tenido un hijo durante la adolescencia. Comparando este último indicador entre mujeres jóvenes y adultas en el 2000, se evidencia una tendencia hacia una mayor proporción de mujeres que son madres antes de los 18 años: 12,7% en la cohorte de 30-34 años, a 19% en la cohorte de 20-24 años en el 2000 (Flórez, 2003).

Igualmente, la proporción de adolescentes madres o embarazadas por edad aumenta consistentemente en todas las edades entre 1990 y el 2000 (Gráfico 4). Así, la proporción de adolescentes de 16 años que ha iniciado su maternidad aumenta de 6,7% en 1990 a 12% en el 2000. Estos

¹² Aunque algunos estudios sugieren que el aumento en la fecundidad adolescente observado en algunos países de América Latina no es real sino que es consecuencia de efectos de la estructura de edades, un estudio reciente de Celade, basado en censos de población y en indicadores de fecundidad por edades simples, indica que "en todos los países en que es posible una comparación diacrónica, la prevalencia de la fecundidad a los 17 años cumplidos ha tendido a aumentar". (Rodríguez, 2003).

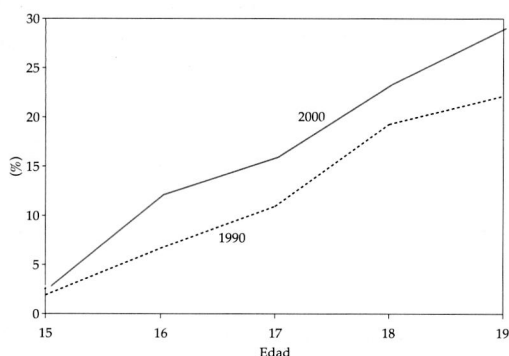
Cuadro 11
TASA DE FECUNDIDAD Y FECUNDIDAD ADOLESCENTE
(zona urbana 1976-2000)

Año de encuesta	Tasa de fecundidad*	Fecundidad adolescente (por mil)*	% fecundidad adolescente/fecundidad total	% Alguna vez embarazada
1976	3,5	55	7,9	-
1980	3,0	57	9,5	-
1986	2,8	64	11,4	10,5
1990	2,5	62	12,4	11,8
1995	2,5	74	14,8	14,6
2000	2,3	71	15,4	16,9

* Estimativos para los 3 años previos a la encuesta.

Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-1995; DHS-2000; CCRP, 1980.

Gráfico 4
PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES MADRES
EMBARAZADAS POR EDAD
(zona urbana 1990-2000)



Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-2000.

hechos evidencian que no sólo la incidencia (tasa) de la fecundidad entre las adolescentes es mayor, sino que también el "timing" se ha ace-

lerado, desplazando el patrón hacia edades más jóvenes.

B. ... con un aumento del madresolterismo y de las uniones consensuales...

Aunque la mayoría de la fecundidad adolescente ocurre dentro de la unión (legal o consensual), una proporción significativa de adolescentes urbanas en el 2000, 35%, tuvo su hijo sin haber establecido una unión (legal o consensual) (Flórez, 2003). La proporción de madres que ha tenido un hijo sin establecer una unión y durante la adolescencia¹³ ha venido aumentando significativamente entre cohortes de edad: de 11% entre las madres urbanas de 40-44 años a 30% entre aquellas de 20-24 años en el 2000. Algunas de las madres adolescentes pueden formalizar la unión después del nacimiento del hijo. En efecto, en el 2000, la mitad de las mujeres madres de 20-24 años que tuvieron su hijo solteras y durante la

¹³ Debido a que la primera unión y el primer nacimiento ocurren principalmente a edades jóvenes, el intervalo primera unión-primero nacimiento se concentra en el período adolescente.

adolescencia, conformaron una unión (legal o consensual) después del nacimiento del hijo. Dentro de las adolescentes (15-19 años) madres en el 2000, más de la quinta parte estaba soltera. Algunas formalizarán una unión con la edad, otras permanecerán como madres solteras. Este porcentaje de madres solteras ha venido aumentando entre las adolescentes, especialmente durante los últimos cinco años: de 21% en 1995, a 26% en el 2000 (Gráfico 5). En este caso, las consecuencias negativas de la maternidad temprana son dobles: de una parte, el efecto sobre los hijos de la ausencia del padre; de otra, los efectos, sobre la salud de la adolescente y de su hijo, de una maternidad a edades muy tempranas.

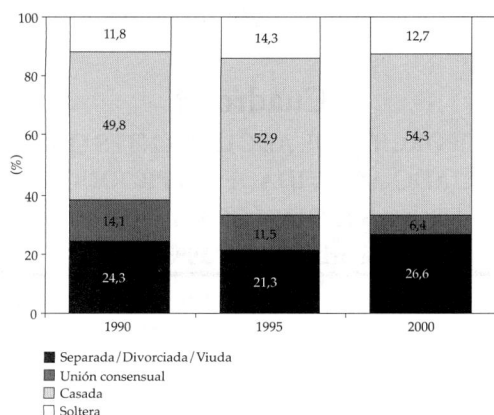
No sólo el madresolterismo ha aumentado entre las adolescentes, sino que cada vez más las adolescentes, madres o no, prefieren las uniones consensuales a las uniones legalmente establecidas. Las adolescentes madres casadas (le-

gal o religioso) disminuyen de 14% en 1990 a 6% en el 2000 (Gráfico 5). Las adolescentes en unión consensual aumentan de 7% a 11% entre 1990 y el 2000 (Cuadro 12). Considerando sólo las adolescentes unidas, las uniones consensuales pasan del 77% al 89%. Estos hechos evidencian no sólo que la prevalencia de la unión consensual entre las adolescentes es un fenómeno creciente y común al de las mujeres adultas, sino sugieren que el deterioro progresivo de la institución legal del matrimonio y la tolerancia social cada vez mayor de las uniones consensuales es aún más marcado entre las adolescentes que entre la población adulta.

C. ...y con un inicio más temprano y más rápido de las relaciones sexuales

La edad a la cual la mujer inicia relaciones sexuales (dentro o fuera de la unión marital) marca el comienzo del período de exposición al riesgo de embarazo. En Colombia, la edad a la cual las jóvenes inician relaciones sexuales ha venido disminuyendo y la proporción que ha tenido relaciones sexuales a cada edad ha venido creciendo (Flórez y Núñez, 2002; Ordóñez, 2002; Flórez, 2003). La proporción de adolescentes ur-

Gráfico 5
DISTRIBUCIÓN DE ADOLESCENTES MADRES O EMBARAZADAS POR ESTADO MARITAL
(zona urbana 1990-2000)



Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-1995; DHS-2000.

Cuadro 12
PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES POR ESTADO MARITAL (zona urbana 1990, 1995 y 2000)

Estado Marital	1990	1995	2000
Soltera	88,8	85,5	84,9
Casada	2,1	2,2	1,3
Unión consensual	7,2	9,3	10,7
Divorciada/separada/viuda	1,9	3,0	3,1
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-1995; DHS-2000.

banas que ha iniciado relaciones sexuales ha venido aumentando consistentemente durante las últimas décadas: 20% en 1990, 27% en 1995, y 30% en el 2003 (Cuadro 13).

Cuadro 13
PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES QUE HA INICIADO ACTIVIDADES REPRODUCTIVAS
(zona urbana 1990, 1995 y 2000)

Estado Marital	1990	1995	2000
Relación sexual	20,6	27,6	29,9
Unión	11,3	14,5	15,1
Embarazo	11,8	14,6	16,9
Hijo	8,8	11,5	13,3

Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-1995; DHS-2000.

A pesar que en el 2000, menos de la tercera parte de las adolescentes ha iniciado relaciones sexuales, llama la atención su tendencia creciente. Sin embargo, el nivel que se observa en el 2000, 30%, es menor a lo que comúnmente los mismos adolescentes perciben. En efecto, estudios cualitativos evidencian que hombres y mujeres adolescentes señalan la creencia que más del 60% o 70% de los adolescentes ha iniciado actividad sexual (Vargas, Henao y González, 2004).

Al igual que con la fecundidad adolescente, no sólo la incidencia de las relaciones sexuales es mayor, sino que el "timing" se ha acelerado, desplazando el inicio de las relaciones hacia edades más jóvenes. De una parte, la evidencia indica que la proporción de adolescentes que ha iniciado relaciones sexuales antes de los 18 años ha venido aumentando entre las cohortes de edad más jóvenes. Así, en las zonas urbanas, el 33% de las mujeres de 40-44 años había iniciado relaciones sexuales antes de los 18 años, mien-

tras que tal proporción aumentó a 42% entre las mujeres de 20-24 años (Flórez, 2003). Por otra parte, entre las adolescentes, el inicio de las relaciones sexuales es cada vez más rápido: en 1990, el 5% de las adolescentes había iniciado relaciones sexuales antes de los 15 años; en el 2000, tal porcentaje casi se duplica, llegando al 9,5% (Cuadro 14). A pesar de que, en el 2000, menos del 10% de las adolescentes ha iniciado relaciones sexuales antes de los 15 años, lo que llama la atención es la tendencia creciente que se observa.

Contrario al inicio de las relaciones sexuales, los niveles y cambios en nupcialidad son menos marcados, con una leve tendencia hacia una mayor incidencia y un inicio más rápido de las uniones. De una parte, la proporción de adolescentes solteras ha bajado, aunque no de manera significativa: de 89% en 1990, a 85% en el 2000 (Cuadro 12). De otra, la proporción de adolescentes unida (legal o consensual) aumenta de 11% en 1990 a 15% en el 2000 (Cuadro 13), y la proporción que ha iniciado una unión antes de los 15 años no cambia significativamente, de 2% a 3% entre 1990 y el 2000 (Cuadro 14). Estos cambios en nupcialidad (uniones) son mucho menos marcados a los observados en el inicio de las relaciones sexuales, implicando un aumento impor-

Cuadro 14
PROPORCIÓN DE ADOLESCENTES QUE HA INICIADO ACTIVIDADES REPRODUCTIVAS ANTES DE LOS 15 AÑOS
(zona urbana 1990, 1995 y 2000)

Estado Marital	1990	1995	2000
Primera relación	5,1	6,4	9,5
Primera unión	2,3	2,8	3,2
Primer hijo	0,5	1,0	1,1

Fuente: Profamilia, DHS-1990; DHS-1995; DHS-2000.

tante en las relaciones sexuales premaritales y en el período de exposición al riesgo de embarazo adolescente previo a la constitución de una unión estable (legal o consensual). Este fenómeno, de hecho, explicaría los incrementos en el madresolterismo observados arriba, y es un elemento de la "revolución sexual" actual, y que vivieron los países industrializados en el siglo XX (Luker, 2003), cambiando, de manera irreversible, valores, actitudes y comportamientos.

Varios estudios evidencian la relación entre el aumento en la fecundidad adolescente y el aumento en el pronto y rápido inicio de las relaciones sexuales entre las adolescentes, como también muestran que el acceso y uso de métodos de planificación familiar ha contrarrestado el aumento de la fecundidad adolescente (Flórez y Núñez, 2002). La demanda total y la demanda satisfecha de planificación familiar entre las adolescentes ha venido aumentando, llegando a 83% y 78% en las zonas urbanas en el 2000, y estando relacionada con el nivel de fecundidad y el nivel educativo de la mujer (Flórez, 2003).

D. ¿Por qué aumenta el embarazo adolescente y el madresolterismo?

Si las adolescentes están usando cada vez más planificación familiar, especialmente las solteras, ¿por qué aumenta el embarazo adolescente y el madresolterismo? Una respuesta rápida, utilizando los datos de un estudio en progreso (Flórez, 2004; Vargas, Henao y González, 2004), es que algunas quedan embarazadas la primera vez que tienen relaciones sexuales porque no usan método (creencias infundadas sobre la primera relación sexual y falta de planeación del evento), porque usan métodos ineficientes (naturales) o usan métodos de manera inadecuada

(aún los métodos naturales son utilizados de manera inapropiada). Otras adolescentes quedan embarazadas cuando dejan de utilizar un método particular durante transiciones, ya sea de pareja o de un método a otro. Y otras quedan embarazadas porque no estaban usando método, ya sea que nunca lo han usado o lo dejaron de usar (creencias infundadas sobre los métodos y escepticismo frente a su efectividad).

Entre los determinantes socioeconómicos de la fecundidad adolescente se han identificado, entre otros, el nivel educativo, el nivel de urbanización, el nivel de ingreso, factores familiares, factores culturales (Singh y Wulf, 1990; Flórez y Núñez, 2002). En el caso particular de Colombia, existe evidencia del efecto importante del nivel educativo y de las condiciones del hogar sobre la probabilidad de inicio de las relaciones sexuales y de la maternidad adolescente (Flórez y Núñez, 2002; Gaviria, 2000). Por otra parte, durante la última década se ha avanzado también de manera importante, a nivel internacional y nacional, en aspectos relacionados con la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Desde 1994 se formaliza oficialmente la Ley de Educación Sexual (Ley 115 de 1994) que establece la obligatoriedad de incluir proyectos pedagógicos de educación sexual en el plan de estudios de todos los centros educativos del sector público y privado del país (MEN, 1999). En 1998, el gobierno colombiano define los lineamientos para la política de la salud sexual y reproductiva, incorporando el derecho a una educación sexual y reproductiva desde la infancia y el derecho a servicios de salud sexual y reproductiva integral (Ministerio de Salud, 1998).

Las características culturales, reflejadas en las normas, valores sociales y significados que los

individuos dan a los objetos y contextos, no pueden ignorarse como uno de los factores socioeconómicos determinantes de la fecundidad adolescente. Esto es evidente en la evaluación de los proyectos pedagógicos de Educación Sexual (Prada y MEN, 1997), como también en estudios de fecundidad total, y en estudios de caso cualitativos particulares para adolescentes. Así, un estudio sobre los grupos de alta fecundidad (Flórez, 1994) evidencia la importancia del contexto cultural, los valores y las percepciones sobre la familia y los hijos, en la determinación del tamaño de la familia. Igualmente, estudios sobre la sexualidad juvenil muestran la importancia del contexto sociocultural en el que se desenvuelven los jóvenes en la incidencia de las decisiones que toman frente al riesgo sexual (Mejía *et al.*, 2000), como también la importancia de la norma de pares percibida en la predicción tanto de la intención de tener relaciones sexuales en la adolescencia como de la frecuencia de la actividad sexual (Vargas y Barrera, 2003).

Evaluar el papel que han jugado en el aumento de la fecundidad adolescente los determinantes próximos (relaciones sexuales, unión, uso de planificación familiar, etc.), los determinantes socioeconómicos (educación, empleo, etc.), los determinantes macroeconómicos (urbanización, política en salud y educación sexual y reproductiva, y en el esfuerzo del sector privado en ofrecer servicios de planificación familiar, en especial algunos dirigidos a los adolescentes), o los determinantes culturales y contextuales (valores, normas sociales, estructura familiar, etc.) va más allá de los objetivos de este documento. Sin embargo, los estudios disponibles parecerían sugerir que hasta ahora se ha subestimado el papel de los factores culturales y contextuales -valores, normas sociales, estructura familiar- en la

fecundidad adolescente. Factores tales como el deterioro progresivo de la institución legal del matrimonio, la aceptación social del inicio más pronto y rápido de las uniones sexuales previa a la conformación de una unión (legal o consensual), la percepción de que la actividad sexual adolescente es común (o al menos mayor a lo que realmente es), la tolerancia social cada vez mayor de las uniones consensuales -aún más marcado entre las adolescentes que entre la población adulta-, y una mayor flexibilización de los padres en el control de los jóvenes, podrían estar jugando un papel importante en el aumento de la fecundidad adolescente y en el madresolterismo. Sin embargo, sólo estudios especializados pueden ayudar a dilucidar el proceso de toma de decisión de las adolescentes en cuanto a su comportamiento sexual y reproductivo.

IV. A manera de conclusión: entendiendo la transformación de los hogares

Es evidente que los últimos 25 años han representado un escenario de grandes cambios para los hogares colombianos. Aunque la familia "tradicional" biparental sigue siendo la forma dominante de organización de los hogares colombianos urbanos, la importancia creciente de los hogares unipersonales y de los monoparentales refleja una tendencia hacia un debilitamiento de la familia "tradicional" biparental como forma preferida de organización social. El resquebrajamiento de la familia biparental, más marcado en el estrato alto, conlleva una disminución en el tamaño del hogar y un aumento en la tasa de jefatura femenina.

La evidencia sugiere la existencia de dos procesos simultáneos en la estructura de los hogares: el incremento significativo de las uniones consensuales como fundamento de la familia y

el aumento importante de la inestabilidad de las uniones, evidente en mayores separaciones y divorcios. Estos dos procesos tienen efectos negativos sobre la capacidad de socialización de la familia, con importantes repercusiones en el proceso de desarrollo y en las expectativas de vida de los niños y adolescentes, independientemente de la condición socioeconómica del hogar. Los niños de hogares en unión consensual o en hogares monoparentales obtienen menores logros educativos que los niños que viven en hogares biparentales legalmente constituidos. Las adolescentes con madres en unión consensual o con madres separadas / divorciadas son más propicias al inicio rápido de relaciones sexuales y al embarazo temprano. De hecho, la incidencia y el "timing" de la fecundidad adolescente, el inicio de relaciones sexuales, las relaciones sexuales prematrimoniales y el madresolterismo han venido aumentando, a pesar de los cambios positivos que se observan en algunos de los determinantes socioeconómicos al nivel individual (especialmente en la educación y la participación laboral femenina) y determinantes macroeconómicos (políticas públicas y privadas).

A. Algunos enfoques que explican los cambios en los hogares...

Existen por lo menos tres enfoques que podemos utilizar para explicar los cambios observados hasta ahora en los hogares colombianos: el conservador, el liberal y el feminista (Giele, 2003). Los tres enfoques, desarrollados para explicar los cambios en la familia norteamericana -hacia la erosión de la familia tradicional (biparental y religiosa)-, coinciden en afirmar que dichos cambios exponen a los niños a mayores riesgos, ya sea en términos de logros educativos, de maternidad adolescente, de uso de dro-

gas, etc. Sin embargo, difieren en cuanto a las razones de dicha erosión y la forma de enfrentarla.

El *modelo conservador* argumenta que el debilitamiento de la familia tradicional se debe a una cultura de mayor tolerancia, enfatizando en la pérdida de compromiso individual y cultural frente al matrimonio y la pérdida de estigma para el divorcio y la ilegitimidad. El *modelo liberal* argumenta que la crisis de la familia surge más de los cambios estructurales de la economía que de los cambios culturales y morales en la familia nuclear y del menor tiempo de los padres en el hogar. La *perspectiva feminista* tiene elementos comunes del modelo conservador y del liberal: un respeto por la familia como institución (conservador) y una apreciación por la modernidad (liberal), juzgando la fortaleza de la familia no por su forma (biparental o monoparental) sino por su funcionamiento (si promueve la satisfacción y el desarrollo humano) y por la condición de que el hombre y la mujer sean capaces de criar a los hijos como también de ser trabajadores productivos.

B. ... y que podríamos usar en el caso colombiano para proponer algunas políticas

Revisando los tres enfoques a la luz de los cambios observados en los hogares colombianos en los últimos 25 años, no es posible adoptar un solo modelo. Por el contrario, es necesario combinar diferentes contribuciones de cada uno. La familia corresponde a circunstancias sociales, económicas e ideológicas de espacio y tiempo particulares. La familia cambia para adaptarse a las nuevas realidades de la sociedad. Volver a la familia tradicional biparental con el padre trabajando y la madre cuidando de los hijos, como lo sugiere el enfoque conservador, no es la solu-

ción a los problemas actuales. Los cambios en las actitudes, valores y comportamientos hacia la mujer, la sexualidad, los hijos y la familia, generados por el mismo proceso de modernización, son irreversibles. La familia se encontraría atrapada entre las normas del ayer y las nuevas realidades del presente. Sin embargo, del enfoque conservador es posible tomar el rol importante que le da a la familia en la crianza de los niños y el papel de las normas sociales en el comportamiento de los individuos.

Con respecto a las normas sociales, vale la pena retomar dos hechos en el caso colombiano: el deterioro de la institución legal del matrimonio y la fecundidad adolescente. En el primer caso, las disposiciones legales actuales sobre familia y matrimonio soportan la aceptación social de las uniones consensuales - reconoce la existencia de sociedad patrimonial en las uniones consensuales, acepta los vínculos naturales, y otorga a la compañera del trabajador los derechos a las prestaciones que tendría la cónyuge legal. De otra parte, los cambios económicos y sociales respecto al estatus de la mujer y su papel en el hogar y en la sociedad no son, ni deberían ser, reversibles. Sin embargo, son preocupantes los efectos negativos, sobre los niños y adolescentes, de las uniones consensuales como forma de fundación de la familia. ¿Será necesario reglamentar aún más la unión consensual, en los aspectos económicos y en relación con los hijos? ¿O será mejor reestructuralizar el matrimonio? No es sencillo emitir un juicio porque involucra diversas dimensiones. Es necesario introducir el tema de función y forma de la familia en el debate público.

En el segundo caso, estudios cualitativos sobre fecundidad adolescente (Vargas, Henao y González, 2004) sugieren que actualmente exis-

te una ambivalencia en la sociedad colombiana sobre la actividad sexual en las adolescentes que lleva a un estado de confusión en las mismas adolescentes y al desarrollo de una norma social percibida, que lleva a las jóvenes a iniciar actividad sexual cada vez más temprano. Por un lado, en algunas familias reciben mensajes que enfatizan el decir "no" a las relaciones sexuales; pero por otro lado, los amigos, los pares, los medios de comunicación y la sociedad como un todo promueven la idea de que la actividad sexual entre las adolescentes es un hecho común y "natural" para la edad. Además de tener la presión a ser sexualmente activas, se les pide "que se cuiden" pero, tanto a nivel de la familia como de las instituciones pertinentes (colegio y centros de salud), no se les proporciona el apoyo y la guía necesaria y adecuada para tomar decisiones al respecto y para utilizar métodos de planificación familiar de forma adecuada. En este caso, programas masivos de comunicación -como la televisión- podrían utilizarse como instrumentos para transmitir las normas y valores sociales sobre los comportamientos sexuales aceptables y permisibles en los adolescentes. De igual forma, en el campo de la educación -instrumento de la política preventiva del embarazo adolescente- deben adecuarse los programas informativos sobre planificación familiar, biología reproductiva y sexualidad. Los proyectos pedagógicos de educación sexual que se imparten actualmente en los centros educativos del sector público y privado del país parecen no estar cumpliendo su función informativa y formativa, ya sea por insuficiencia o por enfoque. En este aspecto, deben también mejorarse los servicios y programas de acceso a los métodos de planificación familiar para adolescentes, de tal forma que les aseguren privacidad y confiabilidad, y les permitan un uso adecuado de los métodos.

En el otro extremo está la respuesta del modelo liberal a los cambios en la familia, la cual descansa en la creación de una red de seguridad social que asume muchas de las funciones de la familia. Contrario a lo planteado por este enfoque, debe aceptarse que una red no puede brindar el apoyo emocional que necesitan los miembros de la familia, especialmente los niños. La función de la familia -cuidado y provisión de necesidades básicas materiales y no materiales para todos los miembros- es complementaria y no sustitutiva de la actividad de los programas públicos (Kaluf y Maurás, 1998). Sin embargo, del enfoque liberal es necesario reconocer la importancia que le da a los cambios irreversibles y liberadores, y a las condiciones de pobreza -material y de tiempo- traídas por la misma estructura de mercado. Bajo este enfoque sería necesario combinar políticas dirigidas a erradicar la pobreza material (subsidios, capacitación para el trabajo, creación de oportunidades de trabajo), con aquellas dirigidas a aliviar la pobreza de tiempo (licencias para los padres/ madres, flexibilización de horarios y horas de trabajo). Por ejemplo, se requeriría valorar el tiempo de dedicación de los padres a los hijos, y aumentar la cobertura de la seguridad social.

El modelo feminista, sorprendentemente, considera tanto la naturaleza emocional de la familia como la especialización e individualismo de la economía moderna. Se diferencia del modelo conservador en aceptar las diversas formas de organización de la familia, incluyendo los ho-

gares monoparentales con jefatura femenina, como respuesta a las necesidades de la economía moderna. Se diferencia del modelo liberal en reconocer que las relaciones emocionales no pueden transferirse a una red de seguridad social. En este caso, el reto de la política social es encontrar un equilibrio y un trabajo conjunto e integral entre la familia y las instituciones de apoyo requeridas.

Combinando las diferentes contribuciones de cada enfoque, una política social de familia en Colombia debería buscar fortalecer las funciones de la familia en concordancia con los cambios generados por la modernización de la economía. De una parte, debe considerar a la familia como unidad básica, y fortalecerla como grupo social, y no dirigirse a los miembros de la familia individualmente. De otra, en el plano económico, debe desarrollar programas dirigidos a la erradicación de la pobreza, integrales con programas de seguridad social y capacitación para el trabajo. Finalmente, los medios de comunicación social son fundamentales en la configuración del imaginario colectivo, en el cual están representadas las imágenes de lo que son y lo que deben ser las familias (Kaluf y Maurás, 1998). Programas masivos de comunicación serían instrumentos fundamentales para sensibilizar a la población respecto a las funciones de la familia y para clarificar las normas y valores sociales en cuanto a comportamiento sexual entre las adolescentes y la importancia de la institución legal del matrimonio.

Bibliografía

- Barros *et. al.* (1995), Poverty among female headed households in Brazil. Investment in women's human capital, edited by T. Schultz.
- BID (1989), Al frente de la desigualdad. Informe 1988-89. Capítulo 3: La Desigualdad y la familia. Pp. 61-90.
- Cepal (1993), Panorama Social de América Latina. Documento LC/G. 1768. Chile.
- DNP (2002), Familias Colombianas: estrategias frente al riesgo. Sección 1.3: La organización de las familias y sus proyectos de bienestar. DNP-ICBF-Misión Social. Pp. 35-51.
- Flórez, Carmen E. (2000), Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la República, Tercer Mundo Editores.
- Flórez, Carmen E. y G. Cano (1993), Mujeres Latinoamericanas en cifras. Colombia. Flacso, Instituto de la Mujer de España.
- Flórez, Carmen E. y R. Méndez (1994), Boletín de Estadísticas sobre hogar y familia en Colombia 1972-92. CEDE, Universidad de Los Andes.
- Flórez, C.E. y Núñez J. (2002), Teenage childbearing in Latin American countries. Documentos CEDE No. 1. Enero.
- Flórez, Carmen E. (2004), Fecundidad adolescente en Colombia: incidencia, tendencias y determinantes. Resultados preliminares del estudio cuantitativo. CEDE-Uriandes.
- Gaviria, Alejandro (2000), Decisiones: sexo y embarazo entre las jóvenes colombianas, Fedesarrollo, *Coyuntura Social* No. 23, noviembre.
- Giele, Janet Z. (2003), Decline of the family: Conservative, Liberal, and Feminist Views. Chapter 2, Reading 5, in Skolnick A. and J. Skolnick: Family in Transition. Pp. 57-76.
- Hogan Dennis and E. Kitagawa (1985), The impact of social status, family structure, and neighborhood on the fertility of black adolescents. American Journal of Sociology. 90 (4): 825-855.
- Kaluf C. y Maurás M. (1998), Regreso a casa. La familia y las políticas públicas. Unicef, Colección Cuadernos Debate. Editorial Santillana.
- Luker, Kristin (2003), Why do they do it? Chapter 11, Reading 33, in Skolnick A. and J. Skolnick: Family in Transition. Pp. 479-492.
- Mejía, I.E., Cortés, M., Madera, J., Del Rio y A.M., Bernal, P. (2000), Dinámicas, ritmos y significados de la sexualidad juvenil. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Ordoñez, Myriam (2002), La Salud Reproductiva de las Adolescentes de 15-19 años en Colombia. Estudio a profundidad de la DHS-2000. Profamilia-UNFPA.
- Prada E. y MEN-Ministerio de Educación Nacional (1997), Estado del arte de los proyectos escolares en educación sexual. Bogotá.
- Ribero, Rocio (2001), Estructura familiar, fecundidad y calidad de los niños en Colombia. Revista Desarrollo y Sociedad No. 47, marzo. Pp. 1-43.
- Rodríguez, Jorge (2003), La fecundidad alta en América Latina y el Caribe: un riesgo en transición. Documento presentado en el Seminario sobre Transición de la Fecundidad en América Latina y el Caribe, Cepal, Santiago, Chile, Junio de 2003.
- Rosero-Bixby L. (1996), Nuptiality trends and fertility transition in Latin America. In: J.M. Guzmán, S. Singh, G. Rodríguez, and E.A. Pantelides (Eds) The Fertility Transition in Latin America. New York: Oxford University Press.
- Rubiano N, y L. Wartenberg (1991), Hogares y redes familiares en centros urbanos. Ponencia al Congreso de Trabajo Social. Cali.
- Serrano E. (2003), Economía de la familia: modelos de comportamiento intrafamiliar y asignación de recursos. Tesis Doctoral Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Economía.
- Singh S. (1998), Adolescent childbearing in developing countries: a global review.
- Studies in Family Planning, Vol. 29, Issue 2, Adolescent reproductive behavior in the developing world (June), 117-136.
- Vargas E., J. Henao y C. González (2004), Fecundidad adolescente en Colombia: incidencia, tendencias y determinantes. Resultados preliminares del estudio cualitativo. CEDE-Uniandes.
- Vargas E. y F. Barrera (2003), Actividad Sexual y Relaciones Románticas durante la adolescencia: algunos factores explicativos. Departamento de Psicología, Documento CESO No. 56. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.
- (2002), El papel de las relaciones padres-hijos y de la competencia psicosocial en la actividad sexual de las

adolescentes. Documento CESO No. 32. Universidad de Los Andes, Facultad de Ciencias Sociales.

Wartenberg, Lucy (1999), Vulnerabilidad y jefatura en los hogares urbanos colombianos. En: Gonzalez de la Rocha M. comp. Divergencias del modelo tradicional: Hogares de jefatura femenina en América Latina, CIESAS, Plaza y Valdés, México.

Wartenberg, Lucy (1998), Changes on household structure. Colombia 1978-1995. *MHS Population Dynamics*. Graduation paper.

Zamudio L. y Rubiano N. (1991), La Nupcialidad en Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos

Carlos Eduardo Vélez E.¹

Abstract

Until 1996, Colombia enjoyed high and stable growth that allowed for substantial achievements in poverty reduction; in the late 90s Colombia entered in the most severe economic crisis since the 1930s. The detrimental effects of this slowdown on the welfare of the average Colombian are obvious. The purpose of this paper is to identify how large the welfare losses are, and how much have they affected the poor and other vulnerable groups. It is found that even if the positive growth path is promptly reestablished, it will take more than a decade to return to the poverty levels of 1995; fighting persistent inequality along with high positive economic growth during the next decade is imperative to reverse the poverty increase brought about by the recent recession. It is also found that, beyond the risk inherent to a specific group, the role of the labor market is critical in determining vulnerability.

Resumen

Hasta 1996, Colombia disfrutó de un elevado crecimiento económico que permitió mejoras sustanciales en la reducción de la pobreza; en los últimos años de dicha década Colombia entró en la más severa recesión económica desde la década de los 30. Los efectos negativos de esta recesión sobre el bienestar del colombiano promedio son evidentes. El objetivo de este artículo es mirar cuán grande fue la caída en el bienestar y cuánto afectó a la población más pobre y a otros grupos vulnerables. Se encuentra que incluso si se restableciera rápidamente el sendero anterior de crecimiento, se necesitaría más de una década para volver a los niveles de pobreza de 1995; es imperativo luchar contra la inequidad en conjunto con un alto crecimiento económico para revertir el efecto de la recesión sobre la pobreza. También se encuentra que, más allá del riesgo inherente a cada grupo específico de población, el papel del mercado de trabajo es vital en la determinación de la vulnerabilidad frente a la pobreza.

Keywords: Poverty, Inequality, Social Development, Unemployment

Palabras clave: Pobreza, Desigualdad, Desarrollo Social, Desempleo

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Jefe Unidad de Pobreza y Desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, (BID).

I. Introducción

Hasta 1996, Colombia disfrutó de un crecimiento económico alto, sostenido y muy estable que permitió mejoras sustanciales en la reducción de la pobreza y el progreso social. En los últimos años de los noventas, Colombia entró en la más severa recesión económica desde la década de los 30. Después de la desaceleración relativa de inicio de los ochentas, las políticas de ajuste y la bonanza cafetera de 1986 ayudaron a restaurar los balances internos y externos. A finales de los ochentas, se diversificaron las exportaciones distintas a café y disminuyó el desempleo. Entre 1978 y 1995 la proporción de colombianos en pobreza extrema disminuyó de 45 por ciento a 21 por ciento, mientras que se alcanzaron ganancias sustanciales en terminación de primaria y secundaria, cobertura en servicios de salud, acceso a infraestructura básica, trabajo y mortalidad infantil y expectativa de vida.

Además de la reforma constitucional de 1991, ciertas políticas públicas proactivas ejecutaron reformas estructurales en áreas clave tales como las finanzas públicas sub-nacionales, salud, pensiones, el mercado de trabajo, y las estructuras del banco central, el comercio y los flujos de capital. Simultáneamente, empeoraron los indicadores de riesgo, debido principalmente a una mayor volatilidad en la actividad económica, la fragilidad del sector financiero y los altos y persistentes niveles de crimen y violencia, que sobrepasaron los límites del sistema judicial. Mas aún, regímenes autoritarios de facto, como los paramilitares y las guerrillas, ganaron control sobre algunas áreas rurales apartadas.

Los efectos negativos de la reciente desaceleración económica sobre el bienestar del colom-

biano promedio son evidentes. Sin embargo no es claro aún que tan grande fue la caída en el bienestar y, en particular, cuánto afectó a la población más pobre y a otros grupos vulnerables de la sociedad. Este documento provee una mirada de este escenario en Colombia. Está dividido en tres secciones. La primera analiza los indicadores de bienestar social. La segunda sección analiza las fuerzas determinantes de los cambios de bienestar. La sección final analiza los retos de política.

II. Evolución y tendencias del bienestar social

A. Línea de pobreza

La tendencia de la pobreza en Colombia muestra un progreso sustancial en el largo plazo, pero un retroceso en tiempos recientes. Medido por la

RESUMEN SOBRE POBREZA

- *Tendencias de la pobreza: luego de dos décadas de progreso sustancial, severo retroceso al final de los noventa.*
- *Se invirtió la tendencia de largo plazo, eliminando una década de progreso en la reducción de pobreza: la tasa de pobreza nacional en 1999 (64%) retornó al nivel de 1988.*
- *Y tres puntos mas de pobreza hasta el 2001, superando en tres puntos la pobreza de 1988.*
- *A partir de la segunda mitad de los noventas, el crecimiento de la pobreza es más urbano que rural.*
- *La pobreza rural es más aguda que la urbana pero su dinámica es algo mejor.*
- *La población rural aún enfrenta condiciones económicas más adversas, particularmente en sus niveles de pobreza extrema que son tres veces mayores que en las zonas urbanas.*
- *Sin embargo, contrario al caso urbano, la pobreza extrema rural disminuyó más rápido hasta 1995 -37%, y mas aún la recesión económica golpeó a las zonas urbanas mas rápido y significativamente.*

línea de pobreza, dos terceras partes de la población (67 por ciento) vivía en pobreza en 2001, y cerca de un cuarto (26 por ciento) vivía en pobreza extrema. La pobreza disminuyó durante los ochentas y la primera mitad de los noventas. Sin embargo, después de una caída de 20 puntos porcentuales entre 1978 y 1995, la tendencia decreciente se revirtió; en 1999, la pobreza regresó al nivel registrado en 1988, y para 2001 estuvo 3 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de los noventas. Mientras tanto, entre 1978 y 1995 la pobreza extrema cayó aún más rápido que la pobreza, disminuyendo en más del 50 por ciento (de 45 a 21 por ciento). La recesión económica agravó la tasa de pobreza extrema, pero su nivel se mantuvo por debajo de aquel de 1988; en 2001 la tasa de pobreza extrema fue 26 por ciento. El Cuadro 1 resume los indicadores de pobreza a nivel nacional, y discriminando por área rural y urbana.

Después de una reducción continua en la pobreza urbana entre 1978 y 1995, la recesión económica devolvió los indicadores de pobreza de

1999 a los niveles de 1988. En 2001 la tasa de pobreza urbana fue 59 por ciento, once puntos porcentuales por encima del nivel de 1995. La pobreza urbana disminuyó en cerca de 1,5 puntos porcentuales por año entre 1978 y 1995. Infortunadamente las tasas de 1999 se acercaron a aquellas de 1988, e incluso fueron ligeramente superiores en la brecha de pobreza. La recesión no sólo aumentó el número de pobres en las áreas urbanas, sino que también hizo a aquellos pobres mucho más pobres, hecho confirmado por el aumento de las personas en pobreza extrema, reportado en el Cuadro 1. La pobreza extrema cayó fuertemente junto con un crecimiento del ingreso entre 1978-1995 (cayó 10 puntos porcentuales entre 1978-1988 y 7 puntos porcentuales entre 1988-1995). La mitad de las ganancias hechas entre 1988 y 1995 se perdieron entre 1995 y 1999. En 2001 la tasa urbana de pobreza extrema fue 17 puntos porcentuales -volviendo al nivel de 1988.

Después de una reducción sustancial en los ochentas, la pobreza rural se mantuvo relativa-

Cuadro 1
POBREZA Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA 1978-2001

	1978	1988	1995	1999	2001
Indicador de pobreza nacional (%)					
Tasa de pobreza ¹	80	65	60	64	67
Franja de pobreza ²	46	32	29	34	34
Tasa de pobreza extrema	45	29	21	23	26
Ingreso medio per cápita ³	131	213	251	245	230
Urbano (%)					
Tasa de pobreza	70	55	48	55	59
Tasa de pobreza extrema	27	17	10	14	17
Rural (%)					
Tasa de pobreza	94	80	79	79	80
Tasa de pobreza extrema	68	48	37	37	42

¹ Tasa de pobreza: porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza.

² La franja de pobreza describe la distancia promedio a la línea de pobreza.

³ Miles pesos de 2001 por mes.

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, y reporte de pobreza de Colombia del Banco Mundial, (2002).

mente estable desde 1988 (ver Cuadro 1). Tal como la pobreza urbana, la pobreza rural disminuyó fuertemente (14 puntos porcentuales) entre 1978 y 1988². A diferencia de las áreas urbanas, donde la pobreza cayó en casi 4 puntos porcentuales entre 1988 y 1995, las tasas rurales disminuyeron en sólo un punto porcentual. Mientras el ingreso urbano creció a una tasa promedio anual de 2,9 por ciento en el periodo entre 1988 y 1995, éste sólo creció un 0,7 por ciento en las áreas rurales.

Aún así, durante la recesión económica las áreas rurales no fueron afectadas tan negativamente y el impacto llegó con un rezago en el tiempo. El ingreso medio rural per cápita continuó creciendo y la pobreza rural disminuyó en sólo 0,2 puntos porcentuales, comparado con el aumento de un punto porcentual en las zonas urbanas. La pobreza extrema rural disminuyó más rápidamente que la pobreza urbana hasta 1995. La tasa de pobreza extrema permaneció estable durante el periodo 1995-1999 pero en 2001 su valor aumentó en 5 puntos porcentuales. La población rural aún enfrenta peores condiciones económicas, particularmente en la medida de extrema pobreza, la cual es cerca del triple que en la zona urbana³.

B. Desarrollo social

Durante las últimas dos décadas, varios indicadores muestran una clara tendencia positiva en el desarrollo social. Aunque las tasas de asistencia escolar aumentaron lentamente y sufrieron un deterioro en la desaceleración económica re-

ciente, las tasas de completitud en primaria y secundaria mejoraron sustancialmente, alcanzando un 90 y 59 por ciento respectivamente, para adolescentes y adultos jóvenes (Ver un resumen de estos indicadores sociales en el Cuadro 2).

En zonas urbanas, el número promedio de años de educación aumentó 2,7 años y las tasas de analfabetismo se redujeron a cerca de la mitad. Comparado con las mejoras en las zonas urbanas, las mejoras en las zonas rurales fueron relativamente mayores al ser juzgadas por las dinámicas en las tasas de asistencia para las edades escolares especialmente para aquellos entre los 18 y los 22 años. Más aún, las tasas de asistencia rurales parecieron más resistentes a la crisis que las tasas urbanas. A nivel nacional, el trabajo infantil disminuyó. Su caída fue particular-

RESUMEN DE DESARROLLO SOCIAL

- *Sendero robusto de disminución de la pobreza hasta la mitad de los noventa.*
- *La mayoría de los indicadores sociales en educación, salud e infraestructura muestran sustanciales avances en las dos últimas décadas. Varios indicadores sociales mostraron mejoras persistentes durante las últimas dos décadas*
- *Educación: las tasas de culminación de primaria y secundaria alcanzaron 90% y 59% respectivamente.*
- *Expectativa de vida: se incrementó en 20 años durante las últimas 4 décadas, beneficiando principalmente a las mujeres.*

² La pobreza urbana disminuyó en 15 puntos porcentuales durante el mismo periodo.

³ Para interpretar estos hechos es importante anotar que de acuerdo con el Reporte de Pobreza en Colombia del Banco Mundial (2002) las medidas basadas en el consumo sugieren que los índices de pobreza basados en medidas de ingreso sobreestiman la pobreza urbana y rural por grandes márgenes: entre 15 y 20 puntos porcentuales.

Cuadro 2
INDICADORES SOCIALES URBANOS EN COLOMBIA¹ 1978-1999

	1978	1988	1995	1999
Educación promedio > 18 años	6,2	7,7	8,4	8,9
Tasa de analfabetismo ²	5,3	3,3	2,8	2,6
Matrícula escolar				
7 a 11 años	91,8	94,8	96,5	95,3
12 a 17 años	76,9	80,5	84,4	82,2
18 a 22 años	31,2	35,8	41,0	36,3
Primaria completa (12 a 17 años)	67,0	78,7	77,7	89,8
Secundaria completa (18 a 22 años)	21,6	35,3	48,7	59,2
Trabajo infantil				
12 a 16 años	12,0	11,5	9,9	9,5
12 a 14 años	5,8	5,0	5,2	3,7
Desnutrición infantil³				
Atrofia y baja altura para la edad	16,8	10,1	8,4	6,7
Pérdida y bajo peso para la altura	22,4	16,6	15,0	13,5
Bajo peso para la edad	4,9	2,9	1,4	0,8
Delincuencia⁴				
Homicidios (por 100.000 habitantes)	26,0	62,0	65,0	59,0 *
Acceso a servicios públicos				
Electricidad	NA	99,3	99,6	99,4
Agua	NA	97,4	97,7	99,0
Teléfono	NA	62,2	71,0	84,2
Alcantarillado	NA	94,8	96,0	97,3

* Cifra correspondiente a 1998.

¹ Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto, que representan el 67% del área urbana total colombiana.

² Para la población de 12 años o mayor.

³ Para la población menor de 5 años; las cifras se presentan para los años 1977, 1986, 1995 y 2000.

⁴ Levitt y Rubio, (2000).

Fuente: cálculos de autor basados en la Encuesta Nacional de Hogares; Profamilia; y Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

mente fuerte durante la recesión, siguiendo así una tendencia procíclica, tal como en otros países de Latinoamérica.

El crecimiento de la cobertura de infraestructura básica -acueducto, alcantarillado, electricidad y teléfono- resultó de la puesta al día de aquellas ciudades rezagadas en 1978, así como de la extensión progresiva hacia la población más pobre. Sin embargo las conexiones de teléfono y alcantarillado en las áreas urbanas aún

están rezagadas detrás de las de electricidad y acueducto, y los porcentajes de no acceso enmascaran a miles de personas, concentradas en círculos regionales de pobreza, cuyas necesidades básicas no están aún satisfechas.

Durante las últimas cuatro décadas, la expectativa de vida aumentó aproximadamente en un año de vida por cada dos años de calendario. A pesar de este aumento, las diferencias regionales son considerables, y la mayoría de las ga-

nancias beneficiaron a las mujeres. El aumento en las tasas de homicidio en hombres jóvenes en parte compensó el impacto de las ganancias en salud en la expectativa de vida masculina.

C. Seguridad personal y económica

Los avances en desarrollo social y económico no han sido congruentes con el creciente nivel de inseguridad. La violencia y el crimen se deterioran significativamente desde los años setentas, socavando el bienestar de los colombianos. Los hogares pobres sufren la mayor carga de los homicidios y la violencia doméstica, y los colombianos hombres jóvenes enfrentan un riesgo

extremadamente alto -incluso para los estándares de Latinoamérica- de ser asesinados. En particular, mujeres sin educación y las esposas de hombres sin educación cargan con una participación desproporcionada de violencia doméstica. Por el contrario, aquellos más beneficiados cargan con una participación desproporcionada de delitos a la propiedad, extorsión y secuestro. Es más probable que ellos sean víctimas de algún delito, cambien su comportamiento por el miedo al crimen, se sientan inseguros e inviertan en protegerse contra el crimen.

Después de triplicarse entre 1970 y 1991, las tasas de homicidio decrecieron moderadamente en los noventas, mientras que las tasas de extorsión, secuestro, robo de vehículo y robo a mano armada continuaron creciendo. La tendencia de la violencia está principalmente asociada al tráfico de drogas y a la presencia de grupos armados ilegales⁴. Actualmente Colombia es el principal productor de cocaína y recientemente ha llegado a ser un proveedor importante de opio y heroína.

Además, los costos sociales de la violencia se amplifican con la demanda de recursos públicos para atender a las víctimas y para prevenir futuros deterioros en la seguridad personal. El conflicto armado en las zonas rurales también ha aumentado la población desplazada, que ahora suma al menos un millón de individuos, cerca del 10 por ciento de la población rural. Esta ten-

RESUMEN SOBRE SEGURIDAD PERSONAL Y ECONÓMICA

- *Homicidio y violencia doméstica afectan a los pobres. En particular, mujeres con poca escolaridad o esposas con hombres poco educados cargan con una participación desproporcionada en la violencia doméstica.*
- *Los no-pobres tienen una participación desproporcionada en crímenes contra la propiedad, extorsión y el secuestro - reduciendo la inversión en general y empleo en comunidades pobres.*
- *El incremento de la violencia desde 1970 está asociado al tráfico ilegal de drogas y a la presencia de grupos armados ilegales.*
- *El conflicto armado en las zonas rurales ha creado un número creciente -mínimo un millón de personas- de población desplazada internamente.*

⁴ La violencia en Colombia está mejor explicada por el tráfico de drogas y la presencia de grupos armados ilegales; desigualdades en el ingreso explican una pequeña proporción de la violencia. El Reporte Global de Crimen y Justicia de las Naciones Unidas de 1999 concluye que la tensión socioeconómica -medida con el desempleo, la desigualdad y la insatisfacción con el ingreso- es un factor importante en la explicación de la variación en los crímenes "de contacto" (asaltos y amenazas, violencia y acoso sexual y robo) entre países del mundo. En la misma línea, un estudio del Banco Mundial que incluye más de 50 países establece una relación clara: mayor desigualdad del ingreso lleva a mayores tasas de homicidio.

dencia ha estado aumentando la presión sobre los recursos públicos. El gasto público en seguridad y justicia se ha más que duplicado como proporción del PIB durante la última década, y el gasto privado en seguridad parece crecer aún más rápidamente.

Además de este costo directo, la violencia altera los mercados e impone un costo psicológico considerable en aquellos individuos que no son víctimas directas. La concentración desproporcionada de la victimización por crímenes a la propiedad entre los más beneficiados de la sociedad tiene serias e indeseables consecuencias económicas, tales como bajos niveles de inversión y crecimiento y mayores tasas de migración entre los más educados.

El hecho de que la victimización por este tipo de crímenes se concentre entre los propietarios de pequeños negocios tiene un efecto perverso sobre la eficiencia económica, reduciendo la inversión y el empleo en comunidades urbanas pobres. Por su parte, la concentración de los homicidios y la violencia doméstica entre los menos beneficiados, aparte de los efectos obvios sobre el bienestar de las personas, impone una carga psicológica y económica sobre sus familiares y aumenta las posibilidades de sufrir comportamientos patológicos y disfuncionales, especialmente entre los niños.

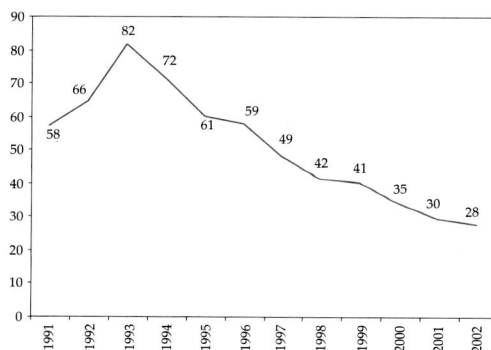
No obstante, se han producido avances sustanciales en la reducción de la violencia en algunas ciudades colombianas. En Bogotá se ha presentado una caída drástica de la violencia en la última década, aunque la tasa de homicidios permanece constante en la mayor parte del país. De acuerdo con el Gráfico 1, la tasa de homicidios en Bogotá fue de 82 por 100,000 personas, mien-

tras que los últimos datos son 28 por 100,000 para 2003. Aunque una tasa de homicidio cerca de 3 veces la de Estados Unidos sigue siendo preocupante, una reducción de 66% en los homicidios es una mejora espectacular.

Al igual que la inseguridad personal, la inseguridad económica ha crecido. La actividad normal del mercado de trabajo genera riesgos para los trabajadores. Además, la vejez, las enfermedades y los accidentes de trabajo constituyen fuentes adicionales de riesgo sobre los ingresos laborales. A pesar de los beneficios generales de los trabajadores formales, la seguridad social en Colombia tiene coberturas bajas y su cumplimiento es débil⁵.

Finalmente, las tasas de desempleo en Colombia aumentaron, así como en los países de la región, al compararse con la tasa promedio durante los noventa y los ochenta; la tasa de desempleo urbana durante los noventa fue de más del 10%. Además, la proporción de ocupados

Gráfico 1
TASA DE HOMICIDIO EN BOGOTÁ
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: DANE - Colombia. Proyecciones de población. Estudios Censales, Alcaldía Mayor de Bogotá.

respecto a la totalidad de la población ha disminuido. En el contexto latinoamericano, Colombia presenta los peores indicadores del mercado laboral en el periodo 1990-2001, tanto por la tasa de desempleo, como por la tasa de empleo que disminuyó en 40% (Gráfico 2).

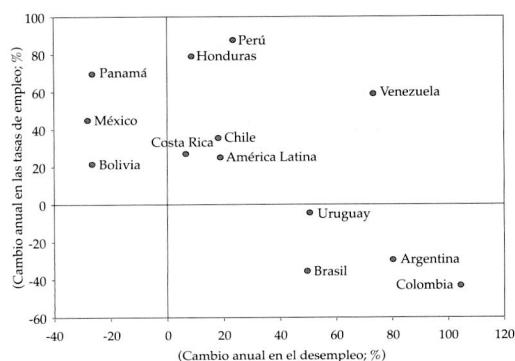
D. Expansión equitativa de los servicios sociales

Buena parte del progreso social alcanzado por Colombia puede atribuirse a las políticas públicas progresivas llevadas a cabo en las últimas 3 décadas. El positivo rendimiento económico colombiano permitió una gran expansión del gasto social durante los noventa, brindando beneficios sustanciales a los más pobres. Derivado de los mandatos de la Constitución de 1991 y de

una serie de legislación relacionada con ella, el nivel del gasto público social (definido como gasto en salud, educación, vivienda, servicios públicos y seguridad social) se duplicó en Colombia entre 1992 y 1997, aumentando como porcentaje del PIB de 8 a 15 por ciento, y como porcentaje del total del gasto público de 30 a 35 por ciento.

El resultado de este aumento en el gasto y la introducción de reformas a favor de la descentralización fue una rápida expansión de la cobertura de servicios sociales, particularmente entre los pobres. Con la excepción del cuidado infantil y la educación primaria, todos los servicios mostraron tasas de expansión mucho más rápidas entre los quintiles de menores ingresos. Esto es particularmente llamativo en el caso del aseguramiento y tratamiento en salud, y servicios públicos. A causa de aumentos en la población objetivo, el crecimiento en las tasas de cobertura subestima la verdadera expansión de los servicios en todo caso. Un mejor indicador puede obtenerse observando el crecimiento del total de la población atendida. Mientras que el aseguramiento en salud tuvo éxito en doblar el número de beneficiarios durante dicho periodo de 5 años, en el sector de servicios públicos, el bajo crecimiento en la cobertura supone un aumento sustancial de cerca de 35 por ciento en el número de hogares conectados. Finalmente, en el cuidado infantil se puede observar que la caída en la cobertura fue mayor que la caída en el número de beneficiarios.

Gráfico 2
CAMBIO ANUAL EN TASAS DE EMPLEO
Y DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA
1990-2001



Nota: Datos nacionales excepto para Argentina, México y Uruguay que son urbanos

Fuente: Encuesta de Hogares del BID.

⁵ Datos del BID "Good Jobs Wanted", IPES 2004.

Contra este escenario relativamente positivo, las obligaciones en pensiones son un punto de preocupación. La seguridad social es el principal rubro dentro del gasto público social (40 por ciento), con beneficios insignificantes para

los pobres. Debido a la generosidad de su diseño, el sistema de pensiones es técnicamente insolvente y los subsidios gubernamentales a las pensiones terminan siendo claramente regresivos: quienes reciben mayores ingresos reciben también mayores subsidios. Los pagos de las pensiones públicas han crecido a una tasa anual explosiva de 7 por ciento durante la última década. De acuerdo con los estimativos del Gobierno, el valor presente del déficit operacional del pago de pensiones vale dos veces el PIB (Acosta 2000). Esta tasa de crecimiento conlleva serias preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal de estas obligaciones, ubicando la reforma pensional como un asunto clave de política en la agenda de reforma. Estas preocupaciones se retroalimentan por las características de distribución del régimen pensional para los trabajadores públicos: además de subsidiar a los no pobres con recursos públicos -violando el principio de equidad vertical- los múltiples regímenes de pensiones de los trabajadores públicos son discriminatorios con los demás colombianos- violando el principio de equidad horizontal⁶.

III. Fuerzas determinantes de los cambios en bienestar

No obstante la capacidad de las políticas públicas para afectar el bienestar, existen otras fuerzas económicas fundamentales que determinan las tendencias de la pobreza y del bienestar social en Colombia. Estas son en el corto plazo: crecimiento y empleo, y en el largo plazo, la desigualdad.

RESUMEN SOBRE CRECIMIENTO

- *El crecimiento económico es clave para la reducción de la pobreza.*
- *El crecimiento del ingreso per cápita es el factor dominante en la reducción de la pobreza urbana desde 1978 hasta 1995.*
- *Más educación y menor fertilidad fueron cruciales para incrementar el ingreso per cápita.*
- *En la misma forma, durante la recesión, la pobreza se incrementó debido al efecto combinado de crecimiento negativo y un incremento de la desigualdad.*
- *En particular, la extrema pobreza es más sensible al crecimiento que la tasa de pobreza "normal".*
- *Doble beneficio del crecimiento económico: ha sido crucial en la reducción de la pobreza y ha aumentado la capacidad de financiar políticas a favor de los pobres.*

A. Crecimiento

La distribución equitativa de los frutos del crecimiento económico es la herramienta disponible más poderosa para promover el desarrollo económico. El crecimiento del ingreso per cápita es el factor dominante detrás de las ganancias y pérdidas en la pobreza urbana entre 1978 y 1995, un periodo de rápida reducción de la pobreza y de progreso social en Colombia. Las tasas de crecimiento económico promediaron un 4 por ciento, el ingreso promedio per cápita por poco se duplica, y el desempleo permaneció por debajo

⁶ Siguiendo a Gómez Buendía (2002), las pensiones de los maestros cuestan 1,7 veces más que el costo promedio de un afiliado al ISS, las de la Policía 1,9 veces, las de la Caja Agraria 2,3 veces, las de los empleados del ISS 3,9, y las de los miembros del Congreso y magistrados de las altas cortes 22 veces.

del 10 por ciento⁷. Desde 1978 a 1995, el porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza cayó en 20 puntos porcentuales, de 80 a 60 por ciento. En este periodo, el ingreso per cápita del hogar colombiano promedio aumentó 92 por ciento. Durante los ochentas e inicios de los noventas, el crecimiento económico representó casi por completo la reducción de 22 puntos porcentuales en la pobreza urbana. De la misma forma, durante la recesión reciente, la pobreza aumentó debido al efecto combinado del crecimiento negativo y el aumento en la desigualdad.

En particular, la pobreza extrema parece más sensible al crecimiento que la pobreza "normal". La pobreza extrema se redujo aún más rápidamente, cayendo en más de la mitad, de 45 por ciento a 21 por ciento. A pesar de que la pobreza rural es peor que la pobreza urbana, las zonas rurales y urbanas sufrieron un progreso similar en reducción de pobreza entre 1978 y 1988. Sin embargo entre 1988 y 1995 las tasas rurales vieron una caída de sólo un punto porcentual por año, mientras que en las áreas urbanas la reducción fue de casi 4 puntos porcentuales. El crecimiento económico estable fue instrumental a la reducción de la pobreza durante los ochentas e inicios de los noventas.

El crecimiento económico tiene un beneficio doble. Ha sido crucial en la reducción de la pobreza y ha aumentado la capacidad de financiamiento de políticas a favor de los pobres. Más aún, gracias al crecimiento económico visto hasta 1995, Colombia tiene hoy una mayor cantidad de recursos con qué atacar la pobreza: una base fiscal. La reasignación de cantidades modera-

das de gasto público podrá tener un mayor impacto en el bienestar de los pobres.

Las características del hogar que explican la mayor parte del crecimiento del ingreso per cápita durante las dos últimas décadas fueron el aumento en los niveles educativos de la fuerza laboral y la reducción de las tasas de dependencia vía familias más pequeñas. Sin embargo, entre aquellos hogares cuyas cabezas son menos calificadas, los aumentos en el ingreso per cápita también se explican por un tercer factor: mayores salarios reales. El impacto directo de la educación sobre el ingreso es importante no sólo en términos de adquirir mejores capacidades para vender en el mercado laboral, sino también por sus efectos indirectos.

La educación más allá de la secundaria consigue mejoras sustanciales en los salarios. Con una fuerza laboral más capacitada se aumentan los salarios relativos de los menos capacitados. Más aún, una mejor educación -especialmente de los cónyuges- aumenta las posibilidades de una mayor tasa de empleo en el hogar: un factor clave para escapar de la pobreza. La educación -en especial de las mujeres- ayuda a reducir la fecundidad, aumentando así el ingreso per cápita. La educación también evita la violencia doméstica.

B. Desigualdad del ingreso

La tendencia creciente de la inequidad redujo las ganancias potenciales en el bienestar de los colombianos hasta 1995 y agravó las pérdidas en bienestar durante la recesión económica de finales de los noventas. Dentro de América Latina,

⁷ La tasa de desempleo superó brevemente el 10 por ciento desde 1983 a 1985.

RESUMEN SOBRE DESIGUALDAD

- *La creciente desigualdad económica socava parcialmente las ganancias potenciales de bienestar - hasta 1995- y acrecienta el costo social de la recesión reciente.*
- *En términos de desigualdad del ingreso, Colombia ocupa el séptimo lugar en Latinoamérica, una región caracterizada por inequidades. Los colombianos consideran muy injusta la distribución del ingreso: en Colombia más del 95% de la población considera injusta o muy injusta la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2004/ Latinobarómetro de 2001).*
- *A pesar de la importancia de la desigualdad inter-regional, la creciente desigualdad intra-regional tiene un efecto dominante en la tendencia nacional.*

una región con una inequidad de ingresos relativamente alta, Colombia está en la parte superior de la tabla; ocupa el séptimo lugar en la región.

Los colombianos consideran muy injusta la distribución del ingreso: en Colombia más del 95% de la población considera injusta o muy injusta la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2004/ Latinobarómetro de 2001). En 1999, el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,57; esto es, la diferencia esperada en el ingreso de dos Colombianos escogidos al azar ha aumentado con el tiempo; fue responsable de pérdidas en bienestar -para el individuo menos favorecido- de 18 por ciento entre 1978 y 1995, y de un 5 por ciento adicional a finales de los noventas.

La dinámica de la desigualdad en las zonas rural y urbana tiende a diverger. Mientras que la desigualdad urbana creció continuamente durante todo el periodo, deteriorándose sustancialmente durante los noventas, la desigualdad rural fluctuó. A pesar de la importancia de la bre-

cha entre las zonas rurales y urbanas, la desigualdad intra-regional, urbana y rural, juega un papel dominante y cada vez más importante en la explicación de la tendencia nacional.

En su conjunto, la educación es la variable más importante para entender la inequidad en el ingreso laboral. Desde esta perspectiva, las grandes mejoras en equidad y eficiencia en educación básica y secundaria en los noventas tienen efectos contrarios: por una parte ampliaron el número de candidatos para acceder a educación postsecundaria, pero por otro lado, estos graduados se encuentran con un cuello de botella para acceder a dicha educación. Estos aspirantes podrían acceder a educación postsecundaria si tuviesen acceso a crédito o a subsidios a la demanda.

C. Cambios en los patrones de vulnerabilidad

El resultado combinado de una creciente inequidad, una mayor inestabilidad macroeconómica, aumentos en la violencia y la recesión económica fue el crecimiento marcado de la vulnerabilidad. Entre aquellos más vulnerables a la pobreza están los niños, las cabezas de hogar jóvenes y con baja o media calificación, los migrantes recientes y los no propietarios de vivienda. Además, el desempleo en los jefes de hogar es desastroso para el riesgo de pobreza: en áreas urbanas la pobreza es 25 puntos porcentuales mayor si el jefe de hogar trabajaba y se encuentra desempleado. De acuerdo con el Informe de Pobreza en Colombia del Banco Mundial (2002), los siguientes grupos requieren de atención especial:

- Personas menores de 18 años presentan tasas de pobreza consistentemente más altas

que el resto de la población, con una proporción creciente de menores y preescolares en pobreza.

- La propiedad de vivienda claramente proporciona protección frente a la pobreza.
- A los migrantes les fue mejor o igual que al total de la población hasta 1995, pero en los años de recesión la probabilidad de pobreza aumenta para este grupo. Esto está parcialmente asociado con un cambio de migración voluntaria a migración forzada, que subestima la alta vulnerabilidad del desplazamiento interno debido al conflicto armado.
- Los discapacitados fueron consistentemente más pobres que el resto de la población urbana desde 1988, aunque las tasa de incidencia disminuyen para esta población.
- Al contrario de lo que se esperaba, a los pensionados y los adultos mayores les va mucho mejor que al resto de la población, y su posición relativa parece mejorar con el tiempo.

Hoy, así como durante los noventa, la probabilidad de escapar de la pobreza es cada vez más dependiente de tener menos hijos, más miembros de la familia en edad de trabajar con educación postsecundaria, y del acceso al empleo de los otros miembros del hogar distintos al jefe.

Haciendo un paralelo con los resultados de las encuestas de hogares, los participantes en grupos focales rurales y urbanos del recientemente terminado estudio de la red de apoyo social ubican la inseguridad económica como el principal factor de riesgo, seguido de cerca por la violencia (Rawlings y otros, 2002).

IV. Retos de política y conclusiones

La fuerte tendencia de reducción de la pobreza que vivió Colombia hasta mediados de los noventa se vio interrumpida por una fuerte recesión económica que devolvió los indicadores de pobreza a sus niveles de 1988. Incluso si se restableciera rápidamente el sendero anterior de crecimiento positivo, se necesitaría más de una década para volver a los niveles de pobreza de 1995. Esta sección incluye retos de política importantes para combatir la pobreza en Colombia.

Primero, durante la siguiente década es imperativo luchar contra la inequidad en conjunto con un alto crecimiento económico para revertir el aumento en la pobreza producido por la reciente recesión. Colombia necesita retornar a un crecimiento sostenido de cerca de 4 por ciento anual al menos hasta el año 2010 para reducir la pobreza a su nivel de 1995. Se debe recuperar la elasticidad del empleo respecto al crecimiento económico, en especial para aquellos trabajadores menos calificados, a través de la recuperación de la construcción. Esta recuperación dependerá no sólo de políticas para reestablecer un nutrido flujo de crédito hipotecario, sino también de políticas de empleo que eviten impuestos ineficientes sobre las nóminas y los salarios mínimos excesivos.

Segundo, las prioridades de los programas sociales deberían ser el cuidado de los niños, la salud y el alcantarillado. A pesar del aumento en la cobertura de estos programas sociales durante los noventa, la cobertura en el cuidado de los niños, del tratamiento en salud, y el alcantarillado son demasiado bajas para los pobres, comparado con la población de mayores ingresos. Las redes de apoyo social se han convertido en las

herramientas más valiosas en un entorno de mayor inseguridad económica. La economía colombiana sufrió un aumento de casi el doble en la volatilidad durante los noventa -una pequeña desviación de su patrón tradicional de estabilidad-. Bajo estas circunstancias, el "archipiélago" de las redes de apoyo social normales parece insuficiente y frágil. Podrían ser más benéficas unas políticas de seguridad social integradas que amplíen las opciones en el manejo del riesgo.

Tercero, la propiedad de la vivienda brinda una buena protección contra la pobreza. La propiedad tanto de vivienda como de otros activos parece funcionar como un "seguro" contra la pobreza, dando al hogar alguna flexibilidad para reaccionar frente a episodios de desempleo. Los ocupantes de hecho y en usufructo (quienes no son ni dueños ni arrendatarios) son los grupos más vulnerables. Los arrendatarios y quienes aún pagan por su vivienda son entre 13 y 15 por ciento más probables que los propietarios de ser

pobres. Sin embargo, a pesar de la crisis, este riesgo ha venido disminuyendo. Es preocupante el hecho que, durante la recesión, la propiedad de vivienda disminuyó un 10 por ciento, de regreso a los niveles de 1988. Esta disminución afectó principalmente a los hogares pobres y casi pobres. Esta caída generó un reto mayor de política, dado que a propiedad de vivienda es un factor protector importante contra la pobreza.

Finalmente, mirar más allá de las vulnerabilidades de grupos específicos para concentrarse en los hogares subestima el papel crítico del mercado de trabajo en determinar la vulnerabilidad. Aquellos hogares que experimentaron el mayor aumento en la pobreza durante la última recesión fueron aquellos con sólo trabajadores independientes o sin ingresos laborales, mientras que los hogares compuestos completamente por trabajadores asalariados experimentaron el menor incremento en la pobreza.

Crimen y castigo: doce años de historia en Colombia

Felipe Barrera O.¹

Abstract

The paper uses a new municipal data set from 1990 to 2002 and various econometric techniques to test several hypotheses about crime in Colombia. First, we find that drug crimes are highly correlated with other crimes. Second, guerrilla activity is correlated with several types of crimes, including drug crimes, homicides, kidnappings and bank robberies; paramilitary activity is correlated with kidnappings and drug crimes. The article explores in a systematic way the relationship between the national penal code and crime. The paper found, third, that the legal codes respond to criminal activity, and only in a few types of crimes (kidnappings and terrorist attacks) do laws have an effect on the crime rate, but for others is quite ineffective (robbery). Finally, with the use of a model of crime, the paper found that the probability of capture is an important determinant of all crimes; that "poverty" only explains kidnappings and homicide in those municipalities in which crime is low; and finally, that the presence of the State is a deterrent of terrorist attacks.

Resumen

El artículo usa una nueva base municipal de crimen y violencia con el fin específico de contrastar algunas hipótesis sobre el tema. En primer lugar, el estudio encuentra una fuerte relación entre el crimen de narcotráfico y otros tipos de crímenes. Segundo, se encuentra una fuerte relación entre actividad guerrillera y diversos crímenes como narcotráfico, homicidios, secuestros, y robo a bancos. El artículo explora sistemáticamente la relación entre el código penal del país y crimen. Con miras a estudiar ésta relación, se realizó un estudio exhaustivo de los códigos penales de Colombia durante los últimos 12 años. Tercero, los resultados muestran que para algunos crímenes, el índice penal induce cambios en los crímenes (narcotráfico y secuestro), pero en otros casos es inefectivo (robos). Se comprobó para casi todos los casos causalidad del crimen a la ley. Finalmente, al estimar una ecuación de determinantes de homicidio, secuestro y ataques terroristas se encontró que los determinantes varían con el tipo y nivel de crimen municipal. Pobreza es uno de los determinantes de secuestro, independientemente del municipio. La probabilidad de captura es uno de los determinantes más importantes de todos los tipos de crimen analizados. Finalmente, la presencia estatal está negativamente relacionada con ataques terroristas.

Keywords: Crime, Violence, Drug traffic, Homicide, Penal code.

Palabras clave: Crimen, Violencia, Narcotráfico, Homicidio, Código penal.

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Subdirector Social de Fedesarrollo. Quiero agradecer a Fabio Sánchez y Juan Camilo Chaparro quienes proporcionaron generosamente algunos de los datos usados en el trabajo. Igualmente la División de Justicia y Seguridad del DNP proporcionó datos fundamentales para la realización de este proyecto. María Carolina Latorre prestó excelente ayuda como asistente de investigación. Diana González, experta penalista, ayudó en la construcción de los índices legales presentados en el trabajo. Ana María Ibáñez, la precursora del proyecto, merece mi especial agradecimiento. Los comentarios de Rómulo Gonzales y Andrés Ramírez de la Fiscalía General de la Nación fueron muy importantes, así como los recibidos en el Seminario de Fedesarrollo, especialmente los de Juan Gonzalo Zapata y Francisco Pérez. Katja Vinha leyó el artículo original e hizo comentarios que mejoraron sustancialmente el documento. Finalmente, estoy muy agradecido con la Fundación Ford, la cual proporcionó respaldo financiero para este proyecto (Grant No. 1035-0237).

I. Introducción

La complejidad del conflicto y crimen en Colombia es enorme. Un breve recuento de algunos hechos proporciona alguna medida de su dimensión: el conflicto ha perdurado por varios años en el país; el número de autores envueltos en él tiende a aumentar; los objetivos de los principales grupos ilícitos envueltos (guerrilla y paramilitares) son diversos y heterogéneos; la tasa de crimen es anormalmente alta para algunos delitos, y para otros es normal en comparación con países similares.

El objetivo de este artículo es contrastar algunas hipótesis sobre crimen y conflicto con una nueva base de datos. Para esto, el artículo centra el análisis en cuatro puntos fundamentales. Primero, se analiza la dinámica del conflicto, entendido éste como la guerra interna entre guerrilla, paramilitares, militares y, en el medio de estas fuerzas, la población civil². Segundo, el artículo presenta un análisis de la dinámica de ciertos crímenes en el país. Por ejemplo, se explora la relación entre criminales asociados a la droga y homicidio. Tercero, se intenta mostrar la relación entre conflicto y crimen. En efecto, tal como la evidencia empírica muestra, el conflicto es un determinante importante de ciertos crímenes. Finalmente, en el artículo se explora la relación entre crimen y código legal.

Esta versión del trabajo, hecho con recursos de la Ford Foundation, se preparó especialmente para la celebración de los quince años de Coyun-

tura Social, y abarca un periodo similar al de la historia de la Revista. Esta elección de los años limita el estudio de diversas maneras, pero presenta dos beneficios importantes. En primer lugar, la "racionalidad" del conflicto es más o menos homogénea durante este período. En segundo lugar, la calidad de los datos es mejor aparentemente para este período que para cualquier otro.

La contribución del estudio radica en tres elementos. En primer lugar, el trabajo usa un conjunto de datos municipales que tiene algunas mejoras importantes respecto a los anteriores por incluir nuevas variables. En segundo lugar, existe un esfuerzo por ser metódicos en la estimación de varias hipótesis sobre las causas del delito. En tercer lugar, se estima una ecuación del delito teóricamente bien desarrollada, y se utiliza una mayor batería de técnicas econométricas que las empleadas en estudios anteriores.

Además de esta introducción, el artículo tiene tres partes. En la siguiente se presenta una revisión corta de la extensa literatura sobre la dinámica del conflicto. En general, estos estudios se pueden agrupar en dos categorías, una histórica y otra econométrica. El trabajo que se presenta toma componentes de ambas vertientes. La tercera parte está dividida, primero, en una sección que contiene varias hipótesis y evidencia empírica para cada una de ellas, y segundo, una sección donde se estiman varios modelos generales sobre crimen.

² Desafortunadamente el análisis no permite, por falta de información, indagar sobre la dinámica y causa de algunos crímenes importantes en el país como por ejemplo la violencia familiar.

II. Dinámica y algunas conclusiones de la literatura

Existe una gran cantidad de literatura sobre la dinámica del conflicto. Para el presente artículo se siguen algunas de las ideas de un importante estudio recientemente publicado por el PNUD, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003*, en el cual se presenta un recuento global del conflicto en Colombia. Además, esta parte se basa también en los trabajos de Echandía (1997, 1999) y Rubio (2002).

La dinámica del conflicto es entendida como la relación a través del tiempo entre grupos por fuera del marco legal y los delitos. Algunos autores plantean que el incremento del delito en el país tiene varios vínculos con el conflicto³. Para este artículo, se mantiene las siguientes hipótesis. En primer lugar, la relación entre conflicto y tráfico de drogas se ha vuelto cada vez más estrecha. A su vez, el tráfico de drogas conlleva aumento en crimen porque es una actividad ilícita que recurre a otro tipo de crímenes para sostenerse y, debido a la alta rentabilidad del negocio, presenta un alto poder de corrupción (Gaviria 2000). En segundo lugar, el conflicto puede llevar a congestión legal y de pie de fuerza. Por ejemplo, la policía debe encargarse de proteger la ciudad de ataques guerrilleros o paramilitares, en vez de velar por mantener el orden interno. Asimismo, los jueces tienen que dedicarse a casos envueltos directamente en el conflicto, y no

a otro tipo de crímenes. Igualmente, el conflicto produce crímenes directamente, como pueden ser las muertes después de un ataque de un grupo ilegal a la población civil.

Una idea persistente en los estudios históricos del conflicto, como por ejemplo el artículo del PNUD (2003), es el cambio en motivaciones y dinámica en los diversos autores involucrados. Por un lado, las FARC comenzó como un movimiento en contra de la desigualdad y a favor de una reforma agraria. Sin embargo, con el tiempo dichos objetivos se han ido desdibujando, y hoy en día la racionalidad económica, atada al negocio de tráfico de drogas, es el principal eje de la dinámica del grupo. Actualmente, la concentración zonal de esta guerrilla se da en localidades que brindan recursos financieros (producción de droga), difícil acceso de la fuerza nacional y corredores a través de los cuales se puede movilizar rápidamente y donde, simultáneamente, el tráfico de drogas se da fluidamente. Por su parte, el ELN tuvo un comienzo ideológico diferente, en donde el énfasis en la producción nacional de los recursos naturales jugaba un papel decisivo. Actualmente la acción del ELN es bastante limitada y está concentrada en reducidas zonas del país.

Por otra parte, los grupos paramilitares, inicialmente conformados por grandes terratenientes, nacieron como reacción frente a los grupos guerrilleros. Sin embargo, el movimiento rápi-

³ Sin embargo, los desacuerdos son comunes en la literatura del conflicto en Colombia. Por ejemplo, dos estudios recientes presentan puntos de vista completamente opuestos de la relación entre la actividad (conflicto) guerrillera y los índices de homicidio: primero, Levitt y Rubio dicen que "durante la década de los años noventa la evidencia empírica sobre el vínculo entre homicidio y actividad guerrillera es muy débil" (Levitt y Rubio 1997); por su parte, Sánchez *et. al.* indican que "los resultados de este trabajo muestran en forma contundente que la dinámica del conflicto determina la dinámica de la violencia global del país" (Sánchez, Díaz y Formisano 2003).

damente incluyó productores de drogas quienes fundaron sus propios ejércitos de seguridad. Actualmente los grupos paramilitares han estado combatiendo, con relativo éxito, al *ELN*. La relación entre las *FARC* y los grupos paramilitares cambia de acuerdo con la zona de influencia. En áreas de producción de drogas se ha presentado alguna simbiosis, en la que se produce droga bajo la seguridad de la guerrilla; en otras áreas se han presentado enfrentamientos.

De esta forma, existen dos características fundamentales en el conflicto y crimen durante la última década. Primero, la estrecha relación entre conflicto y producción/tráfico de drogas, y segundo, un cambio en la geografía del conflicto. Respecto a la relación entre conflicto y tráfico de drogas, Gaviria (2000) arguye que el tráfico/producción de drogas es el principal factor para explicar el cambio de un equilibrio bajo de homicidios a uno alto. Por otra parte, Echandía (1997) presenta el cambio geográfico del conflicto por medio de mapas. En esencia, Echandía muestra que el conflicto está concentrado en zonas estratégicas, como los corredores de fácil movimiento de tropas y drogas, y zonas de poca presencia estatal. A su vez, este autor muestra que la violencia es alta en aquellas zonas con amplia presencia de grupos guerrilleros y paramilitares. Vélez (2003) ratifica los resultados de Echandía mediante datos estadísticos.

Durante la década de 1990, varios economistas emprendieron en Colombia una amplia agenda para estimar algunas hipótesis sobre la relación entre crimen y las llamadas "causas objetivas" de la violencia, principalmente pobreza, distribución del ingreso, y presencia estatal. La agenda de los economistas comenzó con el aumento de la cantidad de datos disponibles. De

esta forma, Montenegro y Posada (1995) realizaron regresiones de los índices de homicidio y hurto departamental contra el logaritmo del PIB per cápita, el cambio en el índice de las necesidades básicas, el incremento de las coberturas en educación, la mortalidad infantil, el cambio en el índice de urbanización, el crecimiento del PIB, el índice de las personas acusadas y el número de delitos cometidos. Sus conclusiones son diversas: en primer lugar, la pobreza no está correlacionada con la violencia; en segundo lugar, el crecimiento está relacionado positivamente con la violencia, y lo que es más importante, un sistema judicial débil es un determinante importante del delito. Echeverry y Partow (1998) presentan evidencia que soporta este último punto.

Sarmiento (1999) utilizó datos municipales, con los que encontró que el coeficiente Gini de distribución del ingreso es uno de los factores más importantes en la explicación de los homicidios. La desigualdad, de acuerdo con el autor, explica una parte importante de la violencia. Este artículo brinda uno de los respaldos empíricos más importantes a la teoría de las "causas objetivas" de la violencia, principalmente la pobreza y la desigualdad (véase más adelante la descripción de las causas objetivas). En parte, estas conclusiones están corroboradas por Bourguignon, Núñez y Sánchez (2003). Estos autores vinculan la violencia con una parte específica de la distribución del ingreso, principalmente, con la población por debajo del 80% de la media del ingreso.

Levitt y Rubio (1997) exploraron cinco hipótesis del delito en Colombia. En primer lugar, las drogas son uno de los principales determinantes del delito. En segundo lugar, un sistema ju-

dicial débil está correlacionado positivamente con el delito. En tercer lugar, la actividad guerrillera está correlacionada positivamente con el delito. En cuarto lugar, la pobreza y la desigualdad del ingreso están correlacionadas positivamente con el delito. En quinto lugar, existe una propensión más elevada a la violencia entre los colombianos que en otras nacionalidades. Entre estas cinco hipótesis, Levitt y Rubio encuentran que las dos primeras son importantes para explicar el delito; la tercera no es muy clara y las últimas dos no cuentan con soporte alguno.

Por su parte, Sánchez y Núñez (2001) establecen regresiones de los índices de homicidio frente al coeficiente Gini de la desigualdad del ingreso, la presencia de la guerrilla, una proxy del tráfico de drogas y la participación política, entre otras. Usando una técnica de descomposición en la que se explican las diferencias entre quintiles de los homicidios municipales, ellos encuentran que la presencia guerrillera, el tráfico de drogas y la debilidad judicial son las principales explicaciones del delito. Encuentran también que la desigualdad y la pobreza explican una parte mínima de la diferencia en los índices de homicidio.

Sánchez, Díaz y Formisano (2003) presentan el esfuerzo econométrico más serio para analizar la violencia en el país. Escogen cuatro tipos de delitos (homicidio, secuestro, hurto y piratería) y establecen regresiones de cada uno frente a una gran serie de variables, utilizando una técnica espacial. De nuevo, las conclusiones son muy similares a las de Sánchez y Núñez (2001). Adicionalmente encuentran que el componente espacial y la persistencia del delito son también determinantes importantes de éste: los crímenes en los municipios vecinos y la persisten-

cia a través del tiempo del crimen inducen una dinámica creciente del delito (por cada homicidio, se presentan cuatro más en los municipios vecinos) y en efecto contagio generalizado de la violencia.

Por otra parte, Rubio (2002) trata de explicar la presencia guerrillera mediante indicadores de regresión de su presencia en municipios, frente a diferentes variables. Él encuentra que la presencia de la guerrilla es significativa en municipios con producción energética (petróleo, etc.), con una población joven y con una distribución del ingreso más desigual. Rubio no encuentra una relación estadísticamente significativa entre la pobreza y la presencia guerrillera. Rubio no encuentra una relación entre los grupos guerrilleros y la producción de drogas.

III. Datos, estimación y resultados

A. Los datos y cuatro hipótesis

Los datos de crímenes y violencia se construyeron a partir de dos fuentes. En primer lugar, la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) incluye datos municipales del número de homicidios, número total de víctimas y número de masacres, hurtos de bancos, secuestros y ataques terroristas. Los datos se descomponen de acuerdo con los diferentes grupos al margen de la ley (FARC, ELN, grupos paramilitares y otros). En segundo lugar, los datos de la Policía Judicial (SIJIN) reportan por departamento el número de extorsiones, hurtos, hurtos de automóviles, hurtos en viviendas, ataques terroristas, fugas carcelarias, hurtos de la propiedad estatal y tráfico de drogas. La unidad de observación en los ejercicios econométricos que van a ser presentados es el municipio, y por

consiguiente, la variación en esta unidad geográfica es la que permitirá obtener los resultados. Por supuesto, también existe la variación temporal, pero esta es limitada por el número de años observados.

Es importante advertir el potencial problema de error de medición en la investigación empírica del delito. Si una variable se mide con error, y el error está correlacionado con la variable dependiente, los estimativos de los parámetros de la ecuación serán sesgados. Si el error no está correlacionado con ninguna característica intrínseca, el estimador es consistente. Aparentemente, los homicidios son medidos con precisión,

pero otros tipos de delitos presentan más problemas. Por ejemplo, es posible que la información de las fuentes policiales puedan tratar de inflar ciertos tipos de delitos (el hurto), con el fin de obtener más recursos. Posteriormente se discutirá una forma de solucionar este problema a partir de estimaciones con variables instrumentales.

El Cuadro 1 presenta los datos básicos de los delitos para los períodos entre 1990 y 1993; entre 1994 y 1997, y entre 1998 y 2002⁴. En el nivel municipal, los homicidios, las masacres y los secuestros se miden por cada 100,000 habitantes. No se presenta entre ellos una tendencia temporal consistente que sea clara. Mientras que los

Cuadro 1
CRIMENES

	1990-2002		1990-1993		1994-1997		1998-2002	
	Media	CV	Media	CV	Media	CV	Media	CV
Datos municipales								
Homicidio	64,33	1,69	72,49	1,76	61,64	1,82	59,95	1,53
Masacre	30,49	1,37	NA	NA	23,78	1,00	34,52	1,59
Secuestro	8,84	2,68	NA	NA	5,48	2,65	10,86	2,69
Robo a banco	0,54	16,10	0,75	21,62	0,66	19,70	0,41	12,11
Ataques a ciudades	1,15	4,89	0,63	6,82	1,11	4,83	1,29	4,55
Datos departamentales								
Terrorismo	3,87	1,56	2,11	1,38	3,98	1,24	5,52	2,07
Extorción	1,85	0,98	1,87	1,05	1,63	0,94	2,06	0,96
Robo	51,77	1,36	96,89	1,07	39,82	1,33	25,23	1,63
Robo de carros	35,51	1,10	11,72	1,62	39,54	0,94	51,33	0,80
Robos a residencia	26,17	1,42	19,59	1,50	26,17	1,65	31,44	1,15
Crimen de drogas	444,88	1,76	313,07	1,51	414,95	1,60	574,26	2,08
Crimen contra el patrimonio	3138,82	2,17	3038,50	1,95	3237,95	2,58	3139,76	2,02

Fuente: cálculos propios.

⁴ Estos tres periodos coinciden con el período presidencial. Posteriormente, y para facilitar la interpretación de los datos, se escogen otro tipo de periodos como por ejemplo antes y después del punto medio de los años de observación (1996).

homicidios y los hurtos a los bancos declinan a través del tiempo, las masacres, los secuestros y los ataques terroristas aumentan. Con el fin de observar la dispersión de los delitos a través de los municipios se calculó el coeficiente de varianza (c.v.), que es el error estándar dividido entre la media. Usualmente, si el coeficiente de varianza aumenta, la población se vuelve más heterogénea; es decir, se presenta más dispersión municipal. La dispersión está disminuyendo en todos los delitos, excepto en el caso de las masacres.

Respecto a los datos departamentales, la mayoría de los delitos están creciendo a través del tiempo y, en general, el coeficiente de varianza está disminuyendo. Es importante señalar que estas tendencias pueden ser el efecto de más denuncias, o que quizás las autoridades son ahora más efectivas.

En conclusión, no existe una tendencia evidente en los crímenes para el periodo de análisis,

y aparentemente el país tiende a ser más homogéneo.

Basados en la reseña de la literatura, a continuación se presentan cuatro hipótesis.

1. Existe una correlación entre delitos por drogas y otros tipos de delitos

La forma más simple y directa de poner a prueba esta hipótesis es observar el cuadro de correlaciones de los diferentes delitos. El Cuadro 2 muestra las correlaciones comparativas entre los delitos por drogas y otros delitos, así como entre homicidios y otros delitos. Los delitos por drogas están estadísticamente correlacionados de manera significativa con todos los delitos, excepto con el hurto de automóviles. Todos los delitos, con la excepción de los ataques terroristas, tienen una relación positiva con los delitos por drogas. El grado de correlación ha cambiado a través del tiempo. Todas las correlaciones son mayores durante la primera mitad del pe-

Cuadro 2
RELACIÓN ENTRE CRÍMENES
(Correlación en parejas)

	Período entero		Primera mitad		Segunda mitad	
	Crímenes de la droga	Homicidios	Crímenes de la droga	Homicidios	Crímenes de la droga	Homicidios
Droga - crimen	1		1			
Homicidios	0.1413 *	1	0.3321 *	1	0,0699	1
Terrorismo	-0.1000 *	0.2174 *	-0,0994	0.2364 *	-0.1173 *	0.2442 *
Extorsión	0.1537 *	0.3391 *	0.2440 *	0.4457 *	0.1328 *	0.2489 *
Robo	0,0032	0.1574 *	0,0186	0.2318 *	0,0656	0,0628
Robo de carros	0.5587 *	0.3507 *	0.6978 *	0.4158 *	0.5407 *	0.3828 *
Robo residencial	0.2104 *	-0.0854 *	0.3139 *	0,0471	0.1690 *	-0.2002 *

* Coeficiente significativo al 10%.

Fuente: cálculos propios.

río bajo investigación (1990-1995) que en el segundo período (1996-2002). La única excepción es el homicidio, el cual ha disminuido no sólo en números reales, sino también en cuanto a su significado estadístico.

2. Los ataques guerrilleros causan los ataques paramilitares

Una manera directa de poner a prueba la causalidad entre estos grupos al margen de la ley consiste en utilizar el test de causalidad de Granger. En términos simples, la prueba explora si las observaciones rezagadas de una variable son importantes para explicar otra. Con el fin de realizar la prueba, se estableció la regresión de la variable de ataques por parte de un grupo vio-

lento frente a sus propios valores anteriores de ataques y los valores presentes y anteriores de los ataques del otro grupo. Por ejemplo, si las variables anteriores de los grupos paramilitares son estadísticamente significativas para explicar los ataques de las FARC, entonces se puede decir que los ataques de los grupos paramilitares causan en el sentido de Granger los ataques de la FARC.

El Cuadro 3 presenta los resultados. La primera columna muestra la regresión de ataques de los grupos paramilitares frente a sus ataques anteriores, y los ataques (presentes y rezagados) de las FARC. Los rezagos 2 y 3 de los ataques de las FARC son significativos en la explicación de los ataques de los grupos paramilitares. Al reali-

Cuadro 3
CAUSALIDAD ENTRE GRUPOS ILICITOS

Variable independiente	Variable dependiente, ataque de:			
	Paramilitares	FARC	Paramilitares	ELN
Paramilitares		-0,0441		0,1074
Paramilitares(-1)	0,0780 *	1,2353 *	0,0797 *	0,1432
Paramilitares(-2)	-0,0088	-0,2970 **	-0,0077	-0,3765
Paramilitares(-3)	-0,0049	0,2094	-0,0027	-0,1843
FARC	-0,0002			
FARC (-1)	0,0004	0,3890 *		
FARC (-2)	0,0010 **	0,2812 *		
FARC (-3)	0,0031 *	0,0047		
ELN			0,0002	
ELN (-1)			-0,0001	0,4712 *
ELN (-2)			0,0004	0,0832 *
ELN (-3)			0,0000	0,1681 *
R ² ajustado	0,008	0,197	0,005	0,377
F estadístico	13,840	392,970	9,820	965,540

* Significativo al 99%.

** Significativo al 85%.

Fuente: cálculos propios.

zar el test de Granger, se obtiene el valor $F(4,11173)=7.44$, lo cual indica que los ataques de las *FARC* generan ataques de los grupos paramilitares. Por su parte, se observa una inercia en los ataques de los paramilitares (el primer rezago es significativo), pero no mucha persistencia en el tiempo (los rezagos 2 y 3 no son significativos)

La segunda columna presenta la otra causalidad: los ataques de los grupos paramilitares generan ataques de las *FARC*. Un hecho interesante de la regresión es el grado de persistencia de los ataques de las *FARC*, determinado por los coeficientes positivos y estadísticamente significativos de los ataques anteriores. Los anteriores ataques de los grupos paramilitares también son estadísticamente significativos en la explicación de los ataques de las *FARC*. Como consecuencia, se sustenta la hipótesis de esta causalidad ($F(4,1173)=14.395$).

La tercera columna muestra los resultados de la causalidad de los ataques de los grupos paramilitares a los ataques del *ELN* (*ELN* causa en el sentido de Granger los ataques de los paramilitares). En este caso, ninguno de los ataques anteriores del *ELN* es estadísticamente significativo en la explicación de los ataques de los grupos paramilitares. El test de Granger presenta un valor de 0,4, lo cual indica que se rechaza la hipótesis de causalidad.

La última columna presenta el resultado de causalidad de los grupos paramilitares respecto al *ELN*. En este caso, la persistencia de la actividad del *ELN* es clara (el rezago es estadísticamente significativo). Los ataques anteriores de los grupos paramilitares no explican las actividades del *ELN* ($F(4,11173)=0.86107$).

En resumen, existe evidencia de una causalidad mutua entre los ataques de los grupos paramilitares y las *FARC*. En contraste, no se encuentra ninguna causalidad entre los ataques del *ELN* y los grupos paramilitares. Asimismo, se encuentra una alta persistencia en los ataques guerrilleros, y baja para los ataques paramilitares.

3. El conflicto (ataques guerrilleros y paramilitares) está relacionado con otros delitos (por ejemplo, homicidios totales y tráfico de drogas)

Como se afirmó anteriormente, una hipótesis subyacente del estudio es que el conflicto armado está correlacionado con varios tipos de delitos. El conflicto es modelado por el número de ataques en los municipios por parte de los tres principales actores: grupos paramilitares, *FARC* y *ELN*.

El Cuadro 4 presenta correlaciones comparativas entre los ataques de cada grupo armado y diferentes tipos de delitos. Para todo el período, los ataques de las *FARC* y el *ELN* están correlacionados positivamente, y son estadísticamente significativos, con los delitos por drogas, homicidios, secuestros y hurtos a bancos. Los ataques de los grupos paramilitares están correlacionados con los delitos por drogas y los secuestros.

El cuadro indica que la correlación no es estable a través del tiempo. La correlación entre los ataques de las *FARC* y los homicidios y secuestros es creciente a través del tiempo. La relación entre grupos paramilitares y masacres es positiva, pero no es estadísticamente significativa, posiblemente por la baja variación en la medida de masacres.

Cuadro 4
RELACIÓN ENTRE ACTORES ILÍCITOS Y CRIMEN
(Correlación en parejas)

Periodo	Todo el período			Primera mitad			Segunda mitad		
Ataques	FARC	ELN	Paramilitares	FARC	ELN	Paramilitares	FARC	ELN	Paramilitares
Crímenes									
Drogas	0.0996 *	0.0558 *	0.0447 *	0.0955 *	0.0363 *	NA	0.0816 *	0.0527 *	0.0432 *
Homicidio	0.0632 *	0.0336 *	0,0046	0.0244 *	0,0059	NA	0.1011 *	0.0578 *	0,0095
Masacres	-0,0679	-0,0719	0,0101	-0,1682	-0,3193	NA	-0,0659	-0,0714	0,0073
Secuestro	0.1051 *	0.1180 *	0.0521 *	0.0520 *	0.0782 *	NA	0.1035 *	0.1189 *	0.0509 *
Robo a bancos	0.2817 *	0.2030 *	0,0115	0.5624 *	0.3199 *	NA	0.2093 *	0.1531 *	0.0192

* Correlación significativa al 95% de confianza.

Fuente: cálculos propios.

En resumen, se presenta en el país una clara correlación entre conflicto y delito. Es importante tener en cuenta que las fuentes de variación de estos datos son tanto espaciales como temporales. Los municipios con un mayor número de ataques de los grupos guerrilleros son aquellos que presentan más delitos; los años con mayor número de ataques también muestran mayores índices de delitos. Sin embargo, no está resuelta la pregunta sobre causalidad entre las dos variables.

4. El aumento de las penas por la legislación no redujo el número de delitos

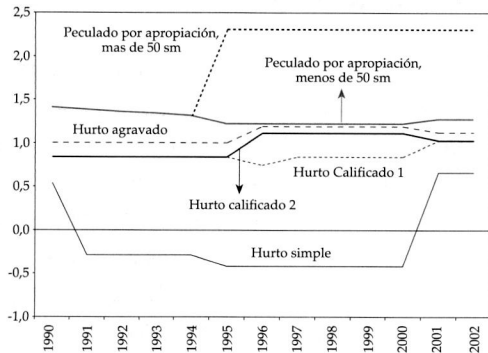
Como lo muestra la reseña de la literatura, se presenta un aparente consenso en cuanto a que uno de los problemas principales en el país es la debilidad del sistema legal. Para poner a prueba esta hipótesis, se construyó un índice de penalización legal, por tipo de delito, a partir de toda la legislación penal del país durante 1990 y 2002. Los Gráficos 1 al 5 muestran los índices de varios delitos. La construcción de los índices está detallada en Barrera y Latorre (2003), el cual se basa en González (2003).

Cada índice abarca una serie de características del código por delito tales como el número de años de la pena, las multas y las circunstancias agravantes o atenuantes. Varias propiedades intrínsecas del índice son importantes. En primer lugar, el nivel absoluto del índice no es relevante. Los aspectos relevantes son el cambio y la dirección del índice. En segundo lugar, la pena es mayor si el valor del índice es más alto. En tercer lugar, la posición relativa de los índices por delito es importante.

El Gráfico 1 presenta los índices de hurto y peculado. En términos generales, existe la tendencia al endurecimiento del código para todos los delitos durante la década de 1990 (con la excepción del hurto simple). Es interesante observar que peculado recibe una pena más severa que cualquier otro hurto, incluido el agravado. Finalmente, se presentan dos reformas importantes para la pena de estos delitos durante la década de 1990: una en 1995 y otra en 2000.

Como lo muestra el Gráfico 2, existe una tendencia hacia el endurecimiento de las penas pa-

Gráfico 1
ÍNDICE PENAL, HURTO Y PECULADO

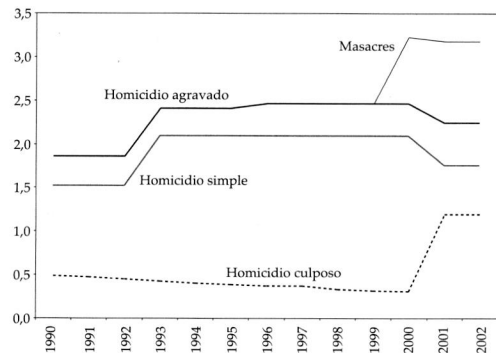


Fuente: Barrera y Latorre, (2003).

ra el homicidio y el genocidio. La reducción en las penas por homicidio culposo se debe a una multa impuesta en pesos corrientes, cuyo valor declina con la inflación. Se presentan dos años de reformas importantes: 1993 y 2000.

Las penas por secuestro han experimentado dos cambios importantes, ambos dirigidos al endurecimiento de las penas (Gráfico 3). En primer lugar, en 1993 el grado de penalización casi

Gráfico 2
ÍNDICE PENAL, HOMICIDIO Y GENOCIDIO

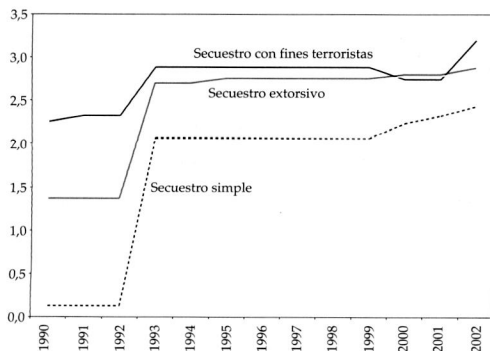


Fuente: Barrera y Latorre, (2003).

se duplicó respecto al nivel original; en segundo lugar, desde 2000, la pena potencial ha aumentado levemente. En cuanto al terrorismo y la fuga de prisiones (Gráfico 4), el código penal no cambió hasta 2001, con la Ley 599.

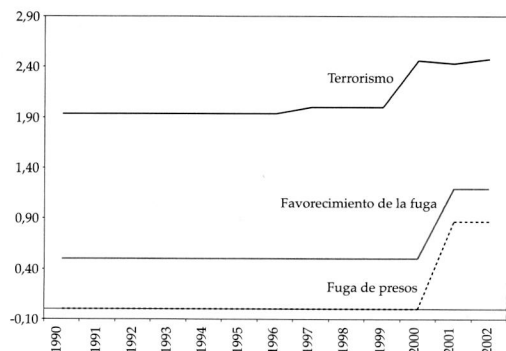
Finalmente, las penas por delitos relacionados con las drogas permanecieron estables hasta 1997 (Gráfico 5). En ese año, las penas aumentan, especialmente para los delitos relacionados

Gráfico 3
ÍNDICE PENAL, SECUESTRO



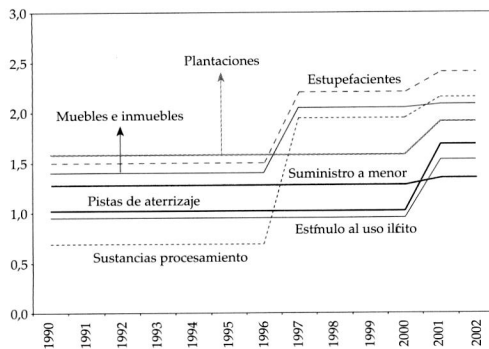
Fuente: Barrera y Latorre, (2003).

Gráfico 4
ÍNDICE PENAL, TERRORISMO Y FUGA



Fuente: Barrera y Latorre, (2003).

Gráfico 5
ÍNDICE PENAL, DELITOS RELACIONADOS
CON DROGAS ILÍCITAS



Fuente: Barrera y Latorre, (2003).

con los insumos del proceso de fabricación de drogas. Finalmente, la pena potencial de todos los delitos relacionados con las drogas aumentó en 2001, con la Ley 599.

En conclusión, existe una tendencia al endurecimiento de las penas en la mayoría de los crímenes. Por supuesto, esto conlleva a pensar en la hipótesis según la cual los legisladores, al observar aumentos en el crimen, tienden a aumentar las penas con la esperanza de reducir el delito. Para poner a prueba la hipótesis 4, probamos la causalidad de Granger entre el grado de penalización y los diversos delitos⁵. En este caso, efectuamos una regresión de cada delito frente a sus valores anteriores y frente a los valores actuales y anteriores de índices que capturan la severidad de las penas. En teoría, a me-

didada que se incrementa el índice, incrementa la severidad del castigo y por ende debería disminuir el nivel del delito.

El Cuadro 5A presenta los resultados de las regresiones para establecer la causalidad de Granger entre los índices y crímenes. Una característica común que surge del cuadro es la persistencia del delito a través del tiempo. Para todos los delitos, los coeficientes de los rezagos del crimen son positivos y estadísticamente significativos, con la excepción de los homicidios, en los cuales el segundo rezago es negativo.

Una segunda característica común es que el valor actual del índice legal no afecta ningún índice de delitos. Aparentemente, en el caso de los homicidios, así como en el de los hurtos, el código legal es ineficaz por completo, desde un punto de vista puramente estadístico. Los secuestros son afectados de manera negativa por los valores anteriores del código legal. Los resultados de los delitos por drogas son difíciles de interpretar: mientras que el primer rezago el índice es positivo (cuanto más alta la pena más alta la cantidad de delitos), el segundo rezago es negativo. Dado el tamaño de los coeficientes, los efectos se cancelan entre sí. Finalmente, en el caso de los ataques (de los grupos guerrilleros y paramilitares), los valores anteriores del código legal tienen algún efecto.

El Cuadro 5B presenta los resultados de la prueba de causalidad de Granger. Respecto al terrorismo (ataques a ciudades), se encuentra

⁵ Echeverry y Partow (1998) establecen la regresión de una medida de probabilidad de captura en relación con el delito. Ellos encuentran que el sistema jurídico no es muy efectivo: a medida que el grado del delito aumenta, no lo hace la probabilidad de ser condenado.

Cuadro 5A
REGRESIONES DE CRIMEN CONTRA ÍNDICE DE CÓDIGO PENAL

Variable independiente	Variable dependiente				
	Homicidio	Secuestro	Drogas	Robo	Terrorismo
Rezago 1	1,0778 *	0,74316 *	0,2548489 *	0,468842 *	0,315105 *
Rezago 2	-0,13128 *	0,244818 *	0,7748888 *	0,164793 *	0,507933 *
Índice de código penal	6,248967	28,64598	-59,70595	21,02048	2,659012
Rezago 1 del índice	-76,6072	-130,8582 *	413,397 *	-38,724	-1,52591
Rezago 2 del índice	91,57847	-89,81168 *	-405,5904 *	-15,5063	-12,7728 *
Constante	-3,196	543,5052 *	95,34062	47,26742	23,73964 *
R2 ajustado	0,9787	0,8225	0,7777	0,4799	0,5197
F estadístico	3331,64	183,58	254,26	65,41	76,96

* Significativa al 95%.

Fuente: cálculos propios.

Cuadro 5B
CAUSALIDAD DE GRANGER ENTRE CÓDIGO PENAL Y CRIMEN

		Estadístico F.
Terrorismo	Ley causa crimen	12,49857 *
	Crimen causa ley	8,319349 *
Robo	Ley causa crimen	0,667247
	Crimen causa ley	8,208441 *
Crímenes de droga	Ley causa crimen	3,043543 *
	Crimen causa ley	0,511039
Secuestro	Ley causa crimen	6,485487 *
	Crimen causa ley	1226,606 *
Homicidio	Ley causa crimen	0,714841
	Crimen causa ley	2,586912 *

* Significativo al 95%.

Fuente: cálculos propios.

una doble causalidad (el delito "cambia" el código legal, el código legal afecta el delito). Respecto al hurto, sólo se estableció la causalidad del crimen hacia la ley. La ley afecta los delitos por drogas; aparentemente, los delitos por drogas no afectan la severidad de la ley. En cuanto al secuestro, también encontramos doble causalidad, pero claramente, la probabilidad de causalidad del delito respecto a la ley es más fuerte, en sentido estadístico. Por último, en el caso de los homicidios, sólo se puede establecer la causalidad del delito a la ley⁶.

En conclusión, para los tres tipos de delitos (ataques terroristas, secuestros y delitos por drogas), la ley ha inducido cambios en el comportamiento de los delincuentes. En el caso del hurto y el homicidio, la ley no es efectiva en la reducción del número de estos tipos de delitos, desde

⁶ Sin embargo, como se muestra luego, una vez que controlamos por otras covariantes, la ley reduce el homicidio.

un punto de vista puramente estadístico. Como conjetura se puede decir que la ley no afecta delitos "viejos", como son robo o homicidios, pero si afecta "nuevos" tipos de delitos, como por ejemplo ataques terroristas o secuestro. Parte de la explicación de este resultado puede deberse al hecho que cada nuevo crimen conlleva no solo el endurecimiento de las penas, sino un cambio institucional que puede aumentar, en una primera instancia, la probabilidad de captura, como por ejemplo la creación de unidades especializadas anti-secuestro en la Fiscalía o la Policía.

B. Estimación

Becker (1968) fue uno de los pioneros en el estudio económico del crimen. En esencia, la importancia e innovación del modelo de Becker se encuentra en una nueva manera de pensar respecto al delito: éste es una actividad racional, en la que los individuos sopesan los costos y los beneficios de ser un delincuente. Algunas de las conclusiones más relevantes del modelo de Becker se pueden resumir en una simple ecuación (Becker, 1968; Ehrlich, 1996, y Freeman, 1999), según la cual un individuo cometerá un crimen si el valor esperado del mismo es mayor que el valor esperado de no cometerlo. En términos matemáticos, la condición para que la persona i cometa el delito j es

$$c_{i,j} = 1 \text{ si } u_i(w_i) < \rho(u_i(h_{i,j})) + (1 - \rho)(u_i(p_j)) \quad (1)$$

donde $c_{i,j}$ es un indicador (0 o 1) de que una persona i comete un tipo de delito j ; w_i es el salario

que la persona i puede recibir en una actividad legal; $h_{i,j}$ es la retribución (monetaria) que esa persona i obtendrá del delito j ; p_j es el castigo por cometer el delito j (medida en términos monetarios); $(1 - \rho)$ es la probabilidad de captura si la persona i comete un delito (y ρ la probabilidad de no ser capturada); y finalmente, $u_i(\cdot)$ ⁷ es el nivel de utilidad de la persona.

Una persona cometerá el delito j si la retribución esperada es mayor que la retribución de la actividad legal. Por un lado, si la retribución de las actividades ilícitas aumenta, la probabilidad individual de cometer un delito también aumenta. Por otro, si la pena o la probabilidad de ser arrestado aumenta, la probabilidad individual de cometer un delito disminuye. Asimismo, si la retribución de las actividades legales (el costo de oportunidad) aumenta, la probabilidad individual de cometer un delito disminuye.

Esta ecuación simple puede tener correspondencias claras con el crimen en el país. En primer lugar, la ausencia del gobierno en varios lugares del territorio puede captarse por el parámetro ρ . Una hipótesis es que el delito aumenta con la probabilidad de que no haya captura ($\partial c_j / \partial \rho_j > 0$). Por otra parte, en teoría el delito disminuye a medida que la pena aumenta (p_j).

Como se argumentó en la sección anterior, la dinámica del conflicto ha estado cambiando en la última década. En la actualidad, se presenta un claro incentivo para que los grupos ilegales se dirijan hacia donde se encuentran las fuentes

⁷ La forma de la función de utilidad capta diferentes grados de aversión al riesgo. Para individuos con una aversión al riesgo más elevada, es menos probable que la ecuación (1) sea verdadera. Además, la función de utilidad puede captar otras características, como los "estándares morales" del individuo.

de financiación de sus actividades. Esto se puede captar mediante el parámetro \bar{h}_j . Por otra parte, crímenes relacionados con drogas entran en la ecuación no sólo mediante \bar{h}_j , sino también a través de su efecto en ρ . Una de las hipótesis de Gaviria (2000) es que las drogas crean congestión en el sistema judicial. Además, crean un sistema de imposición mediante la violencia: con el fin de mantener el negocio, el homicidio y la violencia impiden las denuncias y la traición.

En el modelo, la relación entre pobreza y delito se capta mediante la variable \bar{w} . Si los retornos de las actividades legales son bajos, entonces el índice de delitos es alto. El retorno de las actividades legales aumenta con la riqueza, y por lo tanto, cuanto más alta es la pobreza más alto es el índice de delitos. La relación entre desigualdad y delito se puede argumentar en este mismo sentido. La desigualdad es una medida relativa de la pobreza. Por lo tanto, la violencia aumenta con la desigualdad.

La estrategia consiste, por lo tanto, en estimar una especificación agregada de la ecuación (1). Sin embargo, se presentan problemas importantes en esta estimación que vale la pena comentar en detalle.

El potencial de doble causalidad en la ecuación (1) es enorme. Por ejemplo, los estimativos empíricos generalmente toman el ingreso de la región geográfica como la proxy de retornos potenciales del delito. La teoría predice que un mayor ingreso implica un mayor retorno "potencial" del delito y, por lo tanto, más delitos (es decir, una relación positiva). Más delitos pueden producir, sin embargo, menos ingresos por varias razones: el delito puede conducir a una menor inversión; el delito puede implicar la destrucción de capital, etc. Por lo tanto, el signo de

la relación entre delito e ingreso, como proxy de un retorno potencial del delito, puede ser positivo o negativo. Por lo tanto, en términos más formales, los estimativos serán inconsistentes. Este problema permea casi todas las variables de la estimación (la probabilidad de detención, severidad de penas, etc.).

La solución para el problema de endogenidad es estimar la ecuación (1) por medio de variables instrumentales. Sin embargo, encontrar variables instrumentales apropiadas es muy difícil. Parte de la contribución de esta investigación es la utilización de técnicas de variables instrumentales para obtener estimadores consistentes de la ecuación (1). En términos simples, una buena variable instrumental es aquella que está correlacionada con la variable independiente y no está relacionada con la variable dependiente. Para este trabajo se utilizaron varios instrumentos, los cuales son discutidos en cada estimación.

A partir de la reseña de la literatura se puede pensar en cuatro hechos generales. En primer lugar, el papel de *la desigualdad y la pobreza sobre violencia no está claramente establecido*. La mayoría de los estudios no hallan una relación entre pobreza y violencia; algunos de ellos encuentran una relación entre desigualdad y delito. Una explicación del resultado es la limitación de los datos. Como se comentó anteriormente, los grupos guerrilleros se formaron inicialmente con el propósito de reducir la desigualdad y la pobreza. Probablemente, con buenos datos de las décadas de 1960 y 1970, sería posible encontrar una relación entre pobreza y violencia. En la actualidad, la actividad guerrillera y paramilitar en el territorio se basa en otra racionalidad: estos grupos están cerca de fuentes financieras, en áreas sin la presencia del Estado y en corredores estratégicos.

En segundo lugar, *el delito se presenta en zonas donde la presencia del Estado es débil*. Fedesarrollo (Zapata (2002)) construyó un conjunto de variables que permiten poner a prueba esta hipótesis de manera directa. Concretamente, medimos la cantidad de inversión municipal, que es una forma directa de captar la inversión del gobierno. En tercer lugar, *el delito es mayor en zonas más ricas*. En términos del modelo de Becker, un mayor retorno de las actividades ilícitas conducirá a un mayor índice de delitos. Como argumentaron Bourguignon *et al.* (2003), el retorno de las actividades ilegales se puede modelar como una función creciente del ingreso del municipio donde se comete el delito. Se sometieron a prueba varias variables con el fin de captar este efecto, entre ellas el nivel de impuestos municipal (el cual es función creciente de la generación de riqueza de la zona) o las transferencias municipales, las cuales son objetivos militar de los grupos guerrilleros debido a que con ellas se mane-

jan contratos y son recursos cuasi líquidos en la economía de la región. Finalmente, *el delito es una función decreciente de la probabilidad de ser capturado*. Aparentemente, ésta es una de las regularidades más estables en la literatura empírica del delito en Colombia. Asimismo, y gracias a los índices legales construidos para esta investigación, podemos constatar la hipótesis según la cual el problema del crimen no radica en la severidad de la pena, sino más bien, en la eficiencia del estado para atacarlo. En nuestro análisis ponemos a prueba si con nuestro conjunto de datos ampliados obtenemos las mismas conclusiones.

1. Modelo para Homicidio

El Cuadro 6 muestra los resultados de la regresión para el índice de homicidios por cada 100,000 habitantes. El modelo básico incluye transferencias municipales (como proxy del retorno ilegal potencial), el índice de necesidades básicas insa-

Cuadro 6
DETERMINANTES DE HOMICIDIOS

Variable dependiente: Homicidios por 100.000 hab.	Modelo básico	Efectos fijos Homi<media	Efectos fijos Homi>media	IV	IV Homi<media	IV Homi>media
Transferencias municipales	0,016	0,003	0,100 *	0,010	-0,009 *	0,078 *
Necesidades básicas insatisfechas	-0,282 *	0,147 *	-0,395	-0,210 *	-0,050	0,120
Criminales aprehendidos	-0,038 *	0,002	-0,043 *	-0,161 *	-0,023 *	-0,128 *
Crímenes de droga	0,025 *	-0,001 *	-0,004	0,064 *	0,015 *	0,036 **
Índice penal	-191,939 *	-45,101 *	-95,481	-104,010 *	-24,770 *	-139,052
Inversión municipal	-7,030E-08 *	-7,61E-09	-3,18E-08	-1,47E-07 *	-3,00E-08 *	-2,62E-07
Constante	535,14 *	125,91 *	395,66 *	317,84 *	84,91 *	453,94 *
Número de observaciones	6395	4174	2254	6323	4118	2238
F estadístico	49,52	7,39	3,39			
R² ajustado	0,04	0,55	0,75	0,04	0,06	0,02
Estadístico Wald				113,15	68,42	20,11

* Significativo al 95%; ** Significativo al 90%.
Fuente: cálculos propios.

tisfechas (proxy de la pobreza)⁸, el número de delincuentes capturados por cada 100.000 habitantes (proxy de la probabilidad de ser capturado), el índice legal de homicidios (proxy de la pena potencial), la inversión municipal (proxy de la presencia gubernamental) y el nivel de actividad del tráfico de drogas.

Los resultados de una regresión *OLS* del modelo básico son muy interesantes (primera columna del cuadro). Todos los signos son los que se esperaban, con la excepción del coeficiente del índice de necesidades básicas, el cual es negativo y significativo. Si el retorno ilícito es más alto, la actividad delincriminal es mayor; si la probabilidad de captura aumenta, el delito disminuye; si la actividad de las drogas aumenta, el delito de homicidio aumenta; si el índice legal aumenta, el delito disminuye; finalmente, si la presencia del Estado aumenta, el delito disminuye.

Los resultados son más interesantes cuando separamos los municipios entre los que han tenido altos índices de homicidio y los que han tenido bajos índices de homicidio⁹. La columna 2 presenta los resultados de los municipios con bajo número de homicidios, y la columna 3, los de aquellos con altos índices. Los resultados son muy diferentes en cada grupo. En aquellos municipios con bajos índices de homicidio, el índice de las necesidades básicas es positivo y estadísticamente significativo, y la ley induce cambios en la acción de los delincuentes. En aquellos municipios en los que el índice de delitos es alto, la

cantidad potencial de retorno del crimen (captada por las transferencias municipales) y el número de delincuentes aprehendidos son los determinantes más importantes del delito.

Como se argumentó en la sección anterior, los problemas de endogeneidad pueden ser graves en la estimación de la ecuación (3). Con el fin de corregir estos efectos, estimamos la ecuación usando tres instrumentos: la distancia del municipio al siguiente mercado importante, la disponibilidad de agua en el municipio y un indicador *dummy* para los períodos de los Fiscales Generales de la Nación. La racionalidad de la utilización de la primera y segunda variables es que las variables están correlacionadas con el ingreso potencial de las actividades ilícitas; la tercera proporciona un instrumento para los cambios en los códigos legales y la guerra contra las drogas.

Los resultados de la cuarta estimación se presentan en la columna 4. El modelo arroja resultados similares a los anteriores, con la excepción del coeficiente de las drogas. Ahora, el coeficiente es, como se esperaba, positivo y estadísticamente significativo. Sin embargo, el coeficiente en el índice de necesidades básicas es negativo. No obstante, cuando la misma estimación se separa entre municipios con índices delincuenciales altos y bajos, el índice pierde significado en ambas regresiones. Las transferencias municipales afectan positivamente los delitos sólo en municipios con altos índices de homicidio. Los delitos por drogas impactan positivamente los

⁸ Parte del cálculo de las transferencias municipales se basa en *NBI*. Sin embargo, cada variable otorga información diferenciada, lo cual valida la inclusión de cada una de ellas en la estimación.

⁹ Las regresiones de las columnas 3 y 4 controlan por efectos fijos por departamento.

delitos de homicidio en ambos tipos de municipios. Finalmente, la inversión municipal reduce los delitos de homicidio sólo en aquellos lugares con bajos niveles de homicidio.

En conclusión, surgen varias regularidades importantes en la explicación de los índices de homicidio. En primer lugar, las transferencias municipales, como proxy del retorno potencial del delito, explican los homicidios en aquellos municipios con altos índices de homicidio. El índice de las necesidades básicas no genera resultados estables. En el mejor de los casos, explica el delito en aquellos municipios con bajos niveles de homicidios. El número de delincuentes capturados y el índice penal producen resultados estables: en general, un incremento de estas dos variables reduce los índices de delitos. Sin embargo, el índice funciona mejor para municipios con bajos índices de delincuencia, y para la captura de delincuentes en aquellos municipios

con altos índices delincuenciales. Finalmente, la presencia del Estado surte efecto en la reducción del delito en aquellos lugares donde el índice de delitos es bajo.

2. *Modelo para secuestro*

El Cuadro 7 presenta los resultados del modelo para secuestro. Allí se aprecian varias diferencias entre los determinantes del secuestro y el homicidio. En este caso, se utilizó el ingreso del municipio como proxy del retorno ilícito del delito. El modelo básico presenta todos los signos esperados, con la excepción del índice legal. Como se argumentó anteriormente, la probabilidad de causalidad entre el índice y el delito se presenta a partir del delito respecto al índice. En otras palabras, la legislación es cambiada a medida que el delito se generaliza más, y eso explica el signo positivo en el coeficiente. Respecto a la otra diferencia importante entre esta regre-

Cuadro 7
DETERMINANTES DE SECUESTRO

Variable dependiente secuestros por 100.000 hab.	Modelo básico	IV	IV Sec<media	IV Sec>media
Ingreso de municipio	0,005 *	-0,007 *	-0,002 *	0,038 *
Necesidades básicas insatisfechas	0,090 *	0,140 *	0,005 **	0,266 *
Criminales aprehendidos	-0,005 *	-0,006 *	-0,001 *	-0,007
Crímenes de droga	0,003 *	0,003 *	0,000 *	0,003 *
Índice penal	16,810 *	71,132 *	6,620 *	62,902 *
Inversión municipal	-1,11E-08 *	-9,33E-09 ***	7,84E-10	-1,54E-07
Constante	-44,654 *	-195,383 *	-16,937 *	-166,495 *
Número de observaciones	4805	4751	3654	1186
F estadístico	27,69			
R² ajustado	0,03	0,0202	0,01	0,04
EstadísticoWald		155,5	63,21	50,88

* Significativo al 95%; ** Significativo al 90%.

Fuente: cálculos propios.

sión y la análoga de los homicidios, el coeficiente del índice de necesidades básicas insatisfechas es positivo y estadísticamente significativo.

Como se presentó con anterioridad, probablemente los resultados del modelo básico *OLS* están sesgados debido a problemas de endogeneidad. La tercera columna presenta la cuarta estimación, usando el mismo tipo de instrumentos que fueron utilizados en las regresiones de homicidios. Todas las variables conservan los mismos signos, con la excepción del ingreso municipal. Sin embargo, una vez que dividimos la muestra en municipios con índices de secuestro altos y bajos, el signo del ingreso municipal tiene la dirección esperada para los municipios con altos índices de secuestro. Este resultado es análogo al encontrado para los homicidios. Otra diferencia importante entre municipios con índices de secuestro altos y bajos es la asimetría del efecto de los delincuentes capturados. Parece que esta variable reduce los delitos en aque-

llos lugares en los que el delito es bajo (contrario al efecto en el caso de los homicidios).

Como en el caso del homicidio, observamos diferencias de comportamiento entre municipios con índices delictuales altos y bajos. Una diferencia sorprendente entre los homicidios y los secuestros es el efecto de la pobreza en el determinante de los delitos. Mientras que la relación entre el homicidio y el índice de necesidades básicas es inestable, la relación entre el índice y los secuestros es estable, positiva y estadísticamente significativa.

3. Ataques terroristas

La variable dependiente en este caso es la sumatoria de los ataques a poblaciones por parte de grupos paramilitares, las *FARC* y el *ELN*. Los resultados se presentan en el Cuadro 8. Por otra parte, la proxy del retorno ilícito es el impuesto a la propiedad. El modelo básico (*OLS*, primera colum-

Cuadro 8
DETERMINANTES DE ATAQUES TERRORISTAS

Variable dependiente ataques por municipio	Modelo básico	IV	IV Ataq<media	IV Ataq>media
Impuesto a la propiedad	1,07E-06 *	3,14E-07 *	5,65E-08 *	3,84E-07 *
Necesidades básicas insatisfechas	-0,00421	-0,01824 *	0,001115 *	-0,0696 *
Criminales aprehendidos	-0,00252 *	-0,00125 ***	-0,00034 *	0,000988
Crímenes de droga	0,000274 *	0,000677 **	0,000128 *	-0,00082
Índice penal	0,848947 *	0,206162	-0,02567	1,940723 ***
Inversión municipal	-1,22E-07 *	-3,16E-08 *	1,71E-09	-3,74E-08 *
Constante	-0,18763	1,421577 *	0,138705 *	4,615077 **
Número de observaciones	6416	6344	5303	1041
F estadístico	949,42			
R ² ajustado	0,4701	0,3957	0,018	0,4472
Estadístico de Wald		431,32	73,1	124,85

* Significativo al 95%; ** Significativo al 90%; *** Significativo al 85%.

Fuente: cálculos propios.

na) presenta las mismas características que las contrapartes del homicidio y el secuestro. Como en el caso de los homicidios, el índice de necesidades básicas tiene un coeficiente negativo, pero es estadísticamente insignificante. El signo del coeficiente en el impuesto a la propiedad es positivo y estadísticamente significativo. La cuarta estimación (por variables instrumentales) presenta casi las mismas propiedades que el *OLS*.

La separación entre municipios con índices de delincuencia altos y bajos presenta tres diferencias importantes. En primer lugar, el delito por drogas afecta de manera positiva los ataques terroristas en los municipios con bajos índices delincuenciales. En segundo lugar, el número de delincuentes capturados reduce los ataques terroristas en municipios con bajos índices de delincuencia. Finalmente, la presencia del Estado reduce los delitos en los municipios con altos índices de criminalidad.

IV. Conclusión

En este artículo hemos puesto a prueba algunas de las conclusiones más controversiales de la literatura, mediante el uso de un conjunto de datos y técnicas nuevas. Los principales hallazgos de este estudio son los siguientes:

- ❑ Los delitos por drogas son determinantes fundamentales de los demás tipos de delitos.
- ❑ La actividad de la guerrilla está correlacionada con los delitos por drogas, los secuestros, los homicidios y los hurtos a bancos. La actividad paramilitar está correlacionada con los delitos por drogas y los secuestros. La correlación entre la actividad de las *FARC* y los secuestros y homicidios ha venido aumentando en la última década.
- ❑ Las leyes son ineficaces en la reducción de los índices de homicidio y el hurto; son efectivas en la reducción de los secuestros, los ataques terroristas y los delitos por drogas. La causalidad del delito respecto a las leyes (los incrementos de los delitos inducen cambios en la legislación) es evidente en homicidios y hurto; se detecta doble causalidad en secuestros y ataques terroristas.
- ❑ Respecto a los determinantes de los delitos, se presenta una variación, dependiendo del tipo de delito y del tipo de municipio.
- ❑ El retorno de las actividades ilícitas es un determinante de los delitos en aquellos municipios que tienen altos índices de criminalidad.
- ❑ La pobreza determina los homicidios en municipios con bajos índices delincuenciales, y determina los secuestros en todos los tipos de municipios. En el caso de los ataques terroristas (ataques de grupos guerrilleros y paramilitares), la pobreza tiene resultados asimétricos.
- ❑ La probabilidad de ser capturado es un determinante bastante estable y estadísticamente significativo de los tres tipos de delitos investigados. En contraste, la severidad de la pena presenta un efecto limitado en atacar el crimen. En otras palabras, el problema no es de código legal, sino más bien, de eficiencia de la ley.
- ❑ La presencia del Estado es un determinante importante y significativo de la reducción de los ataques terroristas; no es significativa en el caso de los secuestros, y es significativa en la reducción del homicidio en municipios con bajos niveles de criminalidad.

Bibliografía

- Becker, G. (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2.
- Bourguignon, F., Núñez, J. y Sánchez, F. (2003), "What part of the income distribution matters for explaining property crime? The case of Colombia", *Documentos CEDE*, No. 7, marzo, Universidad de los Andes.
- Echandía, C. (1997), "Expansión territorial de la guerrilla colombiana: geografía, economía y violencia", *Documento de Trabajo*, No. 1, CEDE, Universidad de los Andes.
- ____ (1999), "Geografía del conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en Colombia", *Documento de Trabajo*, No. 8, CEDE, Universidad de los Andes.
- Echeverry J.C. y Partow Z. (1998), "Por qué la justicia no responde al crimen: El caso de la cocaína en Colombia" en Corrupción, crimen y justicia compilado por Mauricio Cárdenas y Roberto Steiner. Tercer mundo editores, Fedesarrollo, Lacea y Colciencias.
- Ehrlich, I. (1996), "Crime, Punishment, and the Market for Offenses", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1.
- Freeman, R. B. (1999), "The Economics of Crime", *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3c, Elsevier.
- Levitt, S. T., Rubio, M. (2000), "Understanding crime in Colombia and What can be done about it", Working Paper, No. 20, Fedesarrollo.
- Gaviria, A. (2000), "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia", *Journal of Development Economics*, February, volume 61, number 1.
- González, D. (2003), "Compilación y síntesis de la legislación colombiana 1980-2002", mimeo Fedesarrollo.
- Montenegro, A. y Posada, C. E. (1994), "Criminalidad en Colombia", *Borradores de Economía*, No. 4, Banco de la República, Colombia.
- PNUD (2003), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003: el conflicto, callejón con salida*, Organización de las Naciones Unidas.
- Rubio, M. (2002), "El desbordamiento de la violencia en Colombia", en Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria, Rodrigo Guerrero, eds., *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Inter American Development Bank, Washington, DC.
- Sánchez, F. y Núñez, J. (2001), "Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia", *Documentos CEDE*, No. 2, Universidad de los Andes.
- Sánchez, F., Díaz, A. M. y Formisano, M. (2003), "Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial", *Documentos CEDE*, No. 5, marzo, Universidad de los Andes.
- Sarmiento, A. (1999), "Violencia y equidad", *Planeación y desarrollo*, Vol. XXX, No. 3, Departamento Nacional de Planeación.
- Vélez, M. A. (2003), "FARC - ELN. Evolución y expansión territorial", tesis de pregrado, Universidad de los Andes.
- Zapata, J.G. (2002), "Análisis de la estructura de ingresos, gastos y la dependencia fiscal de los municipios con menos de 30.000 habitantes". *Informe final Ministerio de Hacienda, Misión de Ingreso Público*, 2002. Fedesarrollo.

Génesis del desplazamiento forzoso en Colombia: sus orígenes, sus consecuencias y el problema del retorno

Ana María Ibañez F.¹

Abstract

Forced displacement in Colombia soared pari passu with the intensification of the Colombian conflict. Today between 1'288.174 and 3'090.123 Colombians were forced to seek refuge to avoid victimization. The purpose of this paper is to examine the displacement process from its initial til its final stage. The paper analyzes the causes of displacement in Colombia, evaluate its consequences for the displaced population and explore the determinants of return. The results reveal a strong link between displacement and the dynamic of the Colombian conflict, prove the significant welfare losses caused by displacement and identify the obstacles to implement successful and sustainable return programs.

Resumen

El desplazamiento forzado en Colombia ha cobrado importancia con la agudización del conflicto armado. Hoy entre 1'288.174 y 3'090.123 colombianos han sido expulsados de su municipio con actos violentos. El objetivo de este artículo es examinar el proceso del desplazamiento desde su inicio hasta su culminación en el proceso de estabilización socioeconómica. El artículo analiza las causas del desplazamiento en Colombia, evalúa sus consecuencias para la población desplazada y explora los determinantes del retorno. Los resultados muestran cómo el desplazamiento está estrechamente ligado a la dinámica del conflicto armado colombiano, evidencian la caída abrupta en el bienestar como consecuencia del desplazamiento, e identifican los obstáculos para llevar a cabo programas de retorno exitosos y sostenibles.

Keywords: Forced displacement, Armed conflict, Migration, Desire to return

Palabras clave: Desplazamiento forzoso, Conflicto armado, Migración, Deseo de retorno

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Profesora Asistente. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Este artículo es la síntesis de varios trabajos sobre población desplazada realizados durante los últimos años. Agradezco a mis coautores, Stefanie Engel, Pablo Querubín y Carlos Eduardo Vélez, quienes fueron fundamentales en el desarrollo de estos trabajos. Enviar correspondencia a: aibanez@uniandes.edu.co

*Primero se llevaron a los judíos,
pero como yo no era judío, no me importó.
Después se llevaron a los comunistas,
pero como yo no era comunista, tampoco me importó.
Luego se llevaron a los obreros,
pero como yo no era obrero tampoco me importó.
Más tarde se llevaron a los intelectuales,
pero como yo no era intelectual, tampoco me importó.
Después siguieron con los curas,
pero como yo no era cura, tampoco me importó.
Ahora vienen por mí, pero ya es demasiado tarde.*

Bertolt Brecht

I. Introducción

La agudización del conflicto armado colombiano y los ataques crecientes a la población civil han desatado una intensificación del desplazamiento forzoso. En la actualidad, el número de desplazados oscila entre 1'288.174 y 3'090.123, dependiendo de la fuente; es decir, entre el 2,9% y el 7% de la población colombiana está en una situación de extrema vulnerabilidad. La proporción mayoritaria de mujeres, niños y ancianos entre dicha población acentúa su fragilidad. El fenómeno se ha propagado, además, a lo largo y ancho del territorio nacional al cubrir cerca del 88% de los municipios del país.

El desplazamiento forzoso no solo impone pérdidas de bienestar sustanciales para un grupo de la población; también significa un desafío de política para el Estado Colombiano. Por un lado, el proceso de desplazamiento significa una caída abrupta en el bienestar de sus afectados como consecuencia de la migración forzada y de las condiciones precarias de los hogares desplazados en los municipios receptores. La migración forzada implica la pérdida de activos físicos, de capital humano específico al lugar de origen y

del acceso a servicios sociales. Una vez en el municipio receptor, pocas familias desplazadas acceden a los mercados laborales y la gran mayoría se encuentra por debajo de la línea de pobreza o de indigencia. Cerca de la mitad de los niños de los hogares desplazados están desnutridos, un porcentaje significativo no asiste al colegio y el trabajo infantil para compensar las caídas en el ingreso familiar es bastante común (OIM, 2001).

Además, muchos municipios receptores y expulsores enfrentan cambios profundos en su dinámica poblacional. La reasignación de recursos para cubrir necesidades inmediatas y numerosas de una población nueva implica una presión fuertes sobre los recursos destinados a la inversión social. La obligación de atender a los hogares desplazados desde el momento de la expulsión hasta su estabilización económica es compleja. El Gobierno Nacional y las autoridades locales deben suministrar alojamiento, alimentación, transporte y dinero durante los tres primeros meses así como diseñar programas de capacitación laboral, asistencia educativa, subsidio de vivienda, acceso a tierras y cubrimiento en salud para el proceso de estabilización socio-económica. Todo esto se suma a la demanda de su población nativa. La consecuente presión sobre la demanda de servicios sociales se agrava en algunas ciudades intermedias tales como Quibdó y Florencia donde la población desplazada representa 20% y 30% de la población total (Ibáñez y Vélez, 2003).

El panorama en los municipios expulsores es también preocupante. Muchos municipios han perdido más de la mitad de su población a causa del desplazamiento (Ibáñez y Vélez, 2003). Como consecuencia, estos municipios experimentan una redistribución violenta de la tierra, una pre-

sumible caída en la producción agrícola, una disminución en los ingresos fiscales de los municipios y una erosión de sus bases sociales. Y los conflictos causantes del desplazamiento continúan latentes.

El objetivo de este artículo es analizar el fenómeno del desplazamiento en Colombia desde el momento de la expulsión de la población civil hasta cuando las familias desplazadas deben decidir si retornan a su lugar de origen. En particular, el artículo examina las siguientes preguntas: ¿Qué origina el desplazamiento? ¿Hay una estrategia deliberada de los actores armados para expulsar ciertos grupos de la población civil? ¿Cuáles son las pérdidas de bienestar para los hogares desplazados? ¿Cuál es la condición de las familias desplazadas en los municipios de recepción? ¿Quiénes desean retornar a su lugar de origen? Este artículo se basa en un conjunto de estudios que intentan responder estos interrogantes².

El artículo se compone de cuatro secciones. La primera sección discute las causas del desplazamiento forzado en Colombia. Las pérdidas de bienestar y las consecuencias del desplazamiento se examinan en la sección II. La sección III analiza el deseo de retorno de los hogares desplazados e identifica sus determinantes. Por último, la sección IV concluye.

II. ¿Qué causa el desplazamiento?

El desplazamiento forzado es, por definición, provocado por la violencia ejercida sobre la po-

blación civil en un contexto de conflicto armado. Sin embargo, las causas del desplazamiento se pueden agrupar en dos categorías. Por un lado, se encuentran las causas subyacentes del desplazamiento las cuales confluyen con las raíces del conflicto armado. De otro lado, se encuentran las causas inmediatas del desplazamiento, tales como las masacres y las amenazas, las cuales son el detonante final de una cadena de eventos e inducen a la movilización casi inmediata de la población.

A. Los detonantes del desplazamiento

La violencia generada por el conflicto armado es el principal detonante del desplazamiento forzado. Los crímenes contra la población civil son una estrategia de los grupos armados para despoblar territorio y expandir su control territorial. Acciones como las amenazas, los asesinatos selectivos, el reclutamiento forzado, las tomas de municipios y los hostigamientos obligan a la población a migrar. El Cuadro 1 realiza una aproximación preliminar para explorar la relación entre violencia y desplazamiento. Los municipios de Colombia se clasifican en cuatro categorías: i) bajas tasas de homicidios y baja incidencia de desplazamiento forzado; ii) bajas tasas de homicidio y alta incidencia de desplazamiento forzado; iii) altas tasas de homicidios y baja incidencia de desplazamiento forzado; y (iv) altas tasas de homicidios y alta incidencia de desplazamiento forzado³. Los resultados denotan un aparente vínculo entre la violencia, representada por las tasas de homicidios, y la incidencia del desplazamiento. La coincidencia

² Los estudios en los cuales se basa este artículo son Kirchhoff e Ibáñez (2001), Ibáñez y Vélez (2003), Ibáñez y Vélez (2004), Ibáñez y Querubín (2003).

Cuadro 1
CLASIFICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA DE ACUERDO A LA TASA DE HOMICIDIOS Y LA INCIDENCIA DEL DESPLAZAMIENTO (Porcentajes)

Tasa de homicidios	Población desplazada	
	Incidencia baja	Incidencia alta
Nivel bajo	66,1	42,2
Nivel alto	33,9	57,8

Fuente: Ibáñez y Vélez, (2004).

entre bajas tasas de homicidios y baja incidencia del desplazamiento, por un lado, y altas tasas de homicidios y alta incidencia del desplazamiento, por otro lado, es clara (Ibáñez y Vélez, 2004).

Los actores del conflicto armado son los principales agentes responsables de la expulsión de población civil en Colombia. Según datos de la Red de Solidaridad Social⁴, en el 2001, el 50% de los desplazamientos fueron generados por las autodefensas, 20% por la guerrilla y 22% por más de dos actores. Sin embargo, la dinámica del conflicto ocasiona que la responsabilidad de cada grupo varíe a lo largo del tiempo y de las regiones colombianas. Es así como el papel de la guerrilla como actor responsable del despla-

miento ha venido creciendo de manera constante debido a su decisión estratégica de atacar municipios⁵.

La amenaza generalizada y específica así como el miedo han sido los principales detonantes del desplazamiento. Datos de la Conferencia Episcopal indican que en 2003 casi 50% de los hogares desplazados huyeron después de recibir amenazas. Los enfrentamientos armados han cobrado especial importancia en los últimos años resultado del incremento de los ataques guerrilleros a los municipios y del trasladado de la guerra a las zonas pobladas. Como consecuencia, cerca de 11% de los desplazamientos en 2003 fueron generados por combates en comparación con un 6,8% en 2000 (CE, 2003).

B. Las causas del desplazamiento

La dinámica del conflicto armado y las causas del desplazamiento se entrelazan. Los conflictos de tierras, la erradicación de cultivos ilícitos, el desmembramiento de redes sociales y el reclutamiento forzoso son características de la lucha armada colombiana y son, a su vez, factores que provocan la expulsión de población civil.

Los conflictos de tierras y la apropiación violenta de propiedades agrícolas son considerados una fuente indirecta de desplazamiento (Re-

³ Un municipio se clasifica con una alta incidencia del desplazamiento cuando su número de desplazados expulsados excede la mediana nacional. Este mismo procedimiento se utilizó para clasificar los municipios con niveles altos y bajos de homicidios.

⁴ Entidad Gubernamental encargada de la política y los programas para la población desplazada.

⁵ Según datos de la Conferencia Episcopal, mientras la guerrilla fue responsable de 30,1% de los desplazamientos en 2000 este porcentaje ascendió a 49% en 2003 (CE, 2003).

yes y Bejarano, 1998). La expansión del control territorial de los grupos armados ha provocado la expulsión de propietarios de tierras, en particular de propietarios pequeños con una capacidad limitada para proteger sus terrenos (*USCR*, 2001). El control de recursos naturales primordiales, tales como el agua, y la perspectiva de futuros proyectos mineros y viales, entre otros, ha promovido también la apropiación violenta de la tierra (Fajardo, 2002). Esto ha exacerbado los enfrentamientos y la incidencia del desplazamiento en los departamentos con mayor concentración de la propiedad agraria (Fajardo, 1999).

La tenencia de tierras⁶ es, por consiguiente, una constante para la gran mayoría de los hogares desplazados. Un poco más del 60 por ciento de los hogares desplazados reportan algún tipo de tenencia de tierra, más de la mitad de estos hogares eran propietarios legales de los predios y la mediana del tamaño de los predios era cercana a las ocho hectáreas (Ibáñez y Querubín, 2003). El abandono de tierras se calcula hoy en más de cuatro millones de hectáreas de tierra, es decir tres veces el monto de tierra que se ha entregado por reforma agraria desde 1965 (*PMA*, 2001 y Deininger, 2004).

Los programas de sustitución de cultivos ilícitos, pese a no ser considerados por la legislación como una causante de desplazamiento, provocan migración involuntaria (Arquidiócesis de Bogotá-Codhes, 1997). La fumigación de cultivos ilícitos implica destrucción de los activos de los cultivadores y un choque temporal en sus ingresos. Así mismo, la fumigación está, por lo

general, acompañada de operaciones militares dando lugar a desplazamientos por temor a los combates (Puyana, 1999). La erradicación de estos cultivos ha contribuido, según Codhes, al desplazamiento de 36.000 personas desde 1998.

El desplazamiento es, además, una estrategia efectiva para vulnerar la población de base, erosionar la cohesión social e intimidar la población civil con el fin de debilitar su apoyo a los grupos enemigos (Henao et al., 1998). Según Lozano y Osorio (1999) el 65% de la población desplazada pertenece a organizaciones comunitarias -juntas de acción comunal, cooperativas de productores- y tan solo un 11% a agremiaciones sindicales o políticas.

Muchas familias huyen para proteger a sus hijos y evitar que sean reclutados por los grupos armados ilegales. En Octubre de 2001, después de un enfrentamiento armado entre la Guerrilla y el Ejército, las Fuerzas Armadas encontraron que 20 de los 46 muertos en combate y 32 de los 77 capturados eran menores de 15 años (*USCR*, 2001).

C. Causas municipales del desplazamiento

La sección anterior examina las hipótesis planteadas en la literatura acerca de las causas del desplazamiento forzado en Colombia. Esta sección presenta un análisis econométrico llevado a cabo en Ibáñez y Querubín (2003) cuyo objetivo es examinar el vínculo entre el desplazamiento forzado y variables tales como la concentración de la propiedad de la tierra, la oferta de ser-

⁶ Para efectos de este estudio, se considera la tenencia de tierra como cualquier vínculo con la tierra tal como la propiedad, la propiedad colectiva, el arrendamiento, la colonización y la posesión.

vicios sociales, la provisión de infraestructura y los eventos violentos, entre otras.

La regresión estima las causas municipales del desplazamiento para el periodo comprendido entre 1993 y 2003. El número de personas desplazadas anuales por municipio se calculó con datos del Sistema *RUT* de la Conferencia Episcopal⁷. Las tasas de secuestros, homicidios y masacres se calculan como el número de víctimas por cada 100.000 habitantes. Los índices de concentración de tierras se toman de Hillón y Offstein (2003). Dado que en un porcentaje importante

de los municipios no reporta desplazamiento, lo que redundo en una variable dependiente con una alta frecuencia de ceros, se tomó como variable dependiente el logaritmo natural del número de personas desplazadas. Los resultados de la regresión se presentan en el Cuadro 2.

Los eventos violentos, con excepción del robo de bancos, incrementan el número de personas desplazadas en los municipios. Las masacres son, sin embargo, acciones más efectivas que los homicidios indiscriminados o los secuestros para expulsar a la población civil. De otro lado, los

Cuadro 2
CAUSAS MUNICIPALES DEL DESPLAZAMIENTO
DATOS DE PANEL EFECTOS ALEATORIOS

Variable	Causas del desplazamiento					
	(1)		(2)		(3)	
	Coeficiente	P> z	Coeficiente	P> z	Coeficiente	P> z
Robos bancos p.c	115.9654	0,69	90.9945	0,76	-127.5518	0,72
Tasa de víctimas - masacres	0,0444	0,00	0,0437	0,00	0,0389	0,00
Tasa de secuestros	0,0012	0,00	0,0010	0,00	0,0018	0,00
Tasa de homicidios	0,0006	0,00	0,0008	0,00	0,0009	0,00
Ataques terroristas	0,0220	0,00	0,0304	0,00	0,0231	0,00
Gini de propiedad de tierras	-	-	1,0791	0,00	1,1448	0,00
Densidad (1000s/km ²)	-	-	0,0000	0,44	0,0001	0,46
Densidad de vías (km/km ²)	-	-	-	-	-0,0007	0,00
NBI	-	-	-	-	0,0039	0,00
Inversión en infraestructura p.c	-	-	-	-	-0,0001	0,83
Gasto seguridad y justicia p.c	-	-	-	-	0,0086	0,44
Inversión salud y educación p.c	-	-	-	-	0,0223	0,20
Instituciones p.c	-	-	-	-	-93.1796	0,00
Número de observaciones	-	8.376	-	7.238	-	4.445
Prueba de Wald	-	327,62	-	340,11	-	375,36

Fuente: Ibáñez y Querubín, (2003).

⁷ Las regresiones econométricas también se estimaron con la bases de datos de la RSS con el fin de identificar posibles sesgos. Sin embargo, los resultados son similares por lo que se reportan sólo las estimaciones realizadas con los datos del Sistema *RUT*.

municipios con una alta concentración de la tierra sufren un desplazamiento más alto.

La provisión de servicios estatales contribuye a mitigar la incidencia del desplazamiento. Municipios con índices de *NBI* deficientes, reflejo de una provisión insuficiente de servicios sociales, enfrentan un flujo elevado de población desplazada. Por el contrario, una mayor densidad vial y más presencia institucional son factores preventivos del desplazamiento. Sin embargo, la inversión en infraestructura y servicios sociales así como el gasto en seguridad y justicia no afecta de manera significativa el desplazamiento. Ello parece sugerir que cuando la inversión no se traduce en una provisión efectiva de servicios estatales poco puede contribuir a frenar los flujos de población desplazada.

Los resultados de las regresiones anteriores confirman algunas hipótesis formuladas acerca del desplazamiento forzado. En primer lugar, la incidencia del desplazamiento forzado y la concentración de la tierra parecen confluir en los mismos municipios. En segundo lugar, la acción de los grupos armados promueve el desplazamiento forzado. Por último, una fuerte presencia institucional y una amplia oferta de servicios estatales mitigan el desplazamiento.

D. ¿Quiénes son los hogares desplazados?⁸

La expulsión de población civil por parte de los grupos armados no es indiscriminada. La lógica del conflicto armado conlleva a que ciertos gru-

pos de la población corran riesgos elevados de ser víctimas de las acciones de los grupos armados. La evidencia empírica identifica a las personas jóvenes, los hogares con tierra y los líderes comunitarios como blancos frecuentes de los ataques de los grupos armados. De otro lado, algunos hogares, dadas sus características sociodemográficas, migran con mayor facilidad.

¿Cuáles son las principales características de la población desplazada? Con el fin de contestar esta pregunta, Kirchoff e Ibáñez (2001) aplicaron encuestas en municipios de origen y destino de la población desplazada. En los municipios de destino se aplicaron encuestas a población desplazada y en los municipios de origen se aplicaron a encuestas a población rural que no se desplazó pese a enfrentar altos niveles de violencia. Esta última población se denominará como población no desplazada. Las encuestas se realizaron en 1999 a 376 hogares⁹.

El Cuadro 3 presenta las características de los hogares desplazados y no desplazados. Cuatro conclusiones importantes acerca del proceso de desplazamiento se pueden derivar de la tabla. En primer lugar, los sucesos de violencia directa o indiscriminada son una constante en la vida de los hogares desplazados y no desplazados residentes en áreas del conflicto armado. Cerca del 50% de los hogares desplazados y el 24% de los hogares no desplazados han sido víctimas de una amenaza directa. En segundo lugar, los hogares no desplazados perciben una mayor protección por parte de las Fuerzas Militares y la Policía y una amenaza menor de los

⁸ Esta sección se basa en Ibáñez y Vélez (2004)

⁹ Una descripción detallada de la encuesta se encuentra en Kirchoff e Ibáñez.

Cuadro 3
LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES DESPLAZADOS Y NO DESPLAZADOS

	Desplazados		No desplazados	
	Media	Varianza	Media	Varianza
Amenaza directa	0,54	-	0,24	-
Violencia indiscriminada	0,94	-	0,77	-
Presencia paramilitar	0,93	-	0,68	-
Presencia guerrillera	0,87	-	0,51	-
Presencia militar	0,74	-	0,91	-
Presencia policial	0,48	-	0,91	-
Contactos-municipio receptor	0,73	-	0,71	-
Años de residencia - municipio origen	20,26	12,96	22,34	14,90
Propiedad de tierras	0,44	-	0,08	-
Tamaño estandarizado de la tierra	-0,18	0,64	0,02	0,33
Acceso a servicios sociales	0,72	-	0,90	-
Educación del hogar	6,70	2,93	8,95	3,60
Acceso a medios de comunicación	2,37	1,49	3,23	1,41
Consumo rural*	4,00	1,09	4,41	1,53
Consumo urbano*	2,72	2,16	3,97	2,88
Edad jefe del hogar	37,17	12,70	45,43	15,03
Tamaño hogar antes desplazamiento	5,54	2,43	5,19	2,41
Jefatura masculina	0,73	-	0,62	-
Número de organizaciones	0,66	1,00	0,29	0,47

* En millones de pesos.

Fuente: Ibáñez y Vélez, (2004).

grupos guerrilleros y paramilitares. Tercero, los datos sugieren que la violencia no es aleatoria. Los hogares desplazados son propietarios de tierras en mayores proporciones, participan en más organizaciones y sus jefes del hogar son más jóvenes frente a los hogares no desplazados. No obstante, los predios de los hogares no desplazados son más grandes lo cual implica que los grupos armados prefieren presumiblemente atacar a los pequeños propietarios. Por último, los hogares no desplazados tienen mayores índices de escolaridad, acceden más a servicios sociales y su consumo rural es superior en comparación con los hogares desplazados lo que refleja un mayor estatus económico del primer grupo.

El cuadro anterior parece sugerir que las agresiones a la población civil no son aleatorias. Con el fin de examinar dicha hipótesis, Ibáñez y Vélez (2004) estiman un modelo probit de la probabilidad de recibir amenazas por parte de los grupos armados. Los resultados se presentan en el Cuadro 4. Las amenazas directas son frecuentes para los propietarios de tierras, las familias con jefes del hogar jóvenes y miembros activos de la comunidad.

La presencia paramilitar en la región es un factor de riesgo de desplazamiento mientras la presencia de grupos guerrilleros no tiene un efecto significativo. Dicho resultado debe ser analizado con cuidado ya que en el año de aplica-

Cuadro 4
PROBABILIDAD DE SER VICTIMA DE AMENAZAS DIRECTAS

	Efecto marginal	P> z
Propietario de tierras	0,1614	0,02
Años de residencia - municipio origen	-0,0014	0,51
Años jefe del hogar	-0,0053	0,01
Número de organizaciones	0,0867	0,01
Presencia paramilitar	0,2575	0,00
Presencia guerrillera	0,0946	0,16
Presencia militar	-0,0610	0,47
Presencia policial	-0,2134	0,00
Número de observaciones	-	363
Pseudo R ²	-	0,1497

Fuente: Ibáñez y Vélez, (2004).

ción de la encuesta el desplazamiento ocurría primordialmente por acciones de los grupos paramilitares. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la responsabilidad de la guerrilla como actor de desplazamiento ha crecido de manera constante en los últimos años.

Por último, la presencia de la Policía parece ser efectiva para disminuir la probabilidad de recibir amenazas a diferencia de la presencia de las Fuerzas Militares cuyo papel para prevenir amenazas no es significativo. Este resultado no es sorprendente. La protección de la población civil requiere de una presencia permanente de la Fuerza Pública y de un vínculo estrecho con la población civil. La Policía cumple con los dos requisitos. El papel de las Fuerzas Militares es, por el contrario, proteger a la población en tiempos de guerra y su presencia en los municipios no debe ser permanente.

Las características sociodemográficas pueden influir en las preferencias de los hogares y, por ende, en su decisión de buscar refugio en

otro municipio. Con el objetivo de explorar esta hipótesis, Ibáñez y Vélez (2004) estiman un modelo probit para la probabilidad de desplazamiento. Los resultados de la estimación se presentan en el Cuadro 5.

La violencia, tanto las amenazas directas como la violencia indiscriminada, determinan de manera abrumadora la decisión de desplazamiento. La protección de Fuerzas Estatales, aunque contrarresta parcialmente las acciones contra la población civil, no es suficiente para evitar el desplazamiento. Más aún, solo las Fuerzas Militares pueden proteger a la población civil una vez se ha desatado la violencia. El papel de la Policía no es, de otro lado, efectivo cuando el desplazamiento es inminente.

Los costos de la migración disuaden el desplazamiento pero su efecto es insuficiente frente a cualquier ataque contra la población civil. El acceso a servicios sociales¹⁰ y a medios de comunicación reduce la probabilidad de desplazamiento. La migración significa la pérdida de pre-

Cuadro 5
PROBABILIDAD DE DESPLAZAMIENTO

	Efecto marginal	P> z
Amenaza directa	3,2650	0,00
Violencia indiscriminada	0,5895	0,00
Presencia militar	-0,2764	0,04
Presencia policial	-0,0472	0,74
Contactos - municipio receptor	0,1401	0,11
Años de residencia - municipio origen	0,0066	0,02
Tamaño estandarizado de la tierra	-0,0915	0,29
Acceso a servicios sociales	-0,2659	0,01
Educación del hogar	-0,0368	0,02
Acceso a medios de comunicación	-0,0747	0,02
Consumo rural*	-0,2710	0,04
Consumo urbano*	0,1280	0,05
Edad jefe del hogar	-0,0117	0,04
Jefatura masculina	-0,0129	0,88
Número de observaciones	-	361
Pseudo R ²		0,6200

* En millones de pesos.

Fuente: Ibáñez y Vélez, (2004).

rrogativas sociales en el municipio de origen. Los medios de comunicación, al transmitir información acerca de las condiciones precarias de los hogares desplazados en los municipios receptores, pueden ser un instrumento para evitar el desplazamiento. No obstante, la influencia conjunta de las dos variables es insuficiente para compensar el efecto de la violencia indiscriminada y, aún más, de las amenazas directas. De otro lado, los contactos en el municipio receptor promueven el desplazamiento al contribuir a disminuir los costos de alojamiento y a apoyar a los migrantes en la búsqueda de trabajo.

Las oportunidades económicas, tanto en el municipio receptor como en el origen, determi-

nan parcialmente la probabilidad de desplazamiento. Perder oportunidades económicas en el municipio de origen disuade el desplazamiento a medida que la capacidad de generar ingresos es mayor. De otro lado, la posibilidad de generar ingresos en el municipio receptor es un factor de atracción para la población desplazada.

Los resultados de las tablas anteriores comprueban la hipótesis planteada en diversos estudios: los ataques a la población civil no son indiscriminados y afectan de manera desproporcionada a ciertos grupos de la población civil. Los factores de riesgo son, principalmente, la posesión de tierras, la participación activa en la comunidad y la edad de los miembros del hogar.

¹⁰ El acceso a educación y salud se definen, en este caso, como servicios sociales.

El papel de las variables económicas para prevenir el desplazamiento es marginal. El efecto de las variables económicas, ya sea por separado o en conjunto, no supera el impacto de las amenazas directas o la violencia indiscriminada. Es claro que una política de inversión social sin un proceso para disminuir la violencia no es suficiente para reducir la incidencia del desplazamiento en Colombia.

Por último, la protección de la Policía y de las Fuerzas Militares a la población civil es efectiva en las diferentes etapas del desplazamiento. La Policía es fundamental para aplacar las agresiones a la población civil. Una vez se producen ataques a la población civil, la protección por parte de las Fuerzas Militares es el único instrumento posible para detener el desplazamiento (Ibáñez y Vélez, 2004).

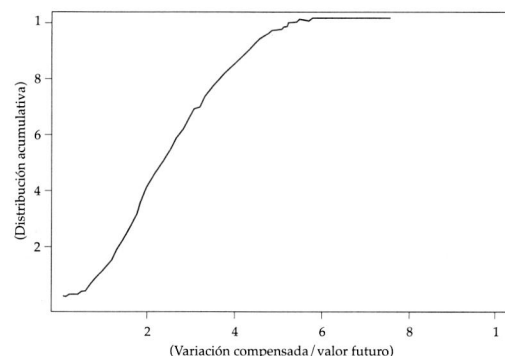
III. Consecuencias del desplazamiento forzado

Las pérdidas materiales e intangibles, consecuencia del proceso de migración involuntaria, imponen costos sustantivos sobre las familias afectadas. Por un lado, los hogares deben abandonar activos físicos, tales como la tierra, difíciles de recuperar en un eventual retorno debido a la carencia de títulos de propiedad. De otro lado, muchos hogares pierden sus inversiones en capital humano ya que estaban capacitados para realizar labores típicas de las áreas rurales con poca aplicabilidad en las áreas urbanas. Por último, las secuelas del síndrome postraumático

por enfrentar situaciones de violencia y la carencia de su capital social puede tener graves implicaciones psicológicas (Ibáñez y Vélez, 2003). Además de las pérdidas inherentes al proceso de migración involuntaria, las condiciones de los hogares desplazados, una vez arriban a los municipios receptores, son sumamente precarias.

Las pérdidas de bienestar¹¹ como consecuencia del proceso de desplazamiento son significativas. Ibáñez y Vélez (2004) estiman que dichas pérdidas equivalen al 25% del valor presente neto del consumo agregado rural de los hogares desplazados. El Gráfico 1 muestra la distribución acumulativa de las pérdidas de bienestar. Cerca del 40% de las familias desplazadas enfrentan pérdidas superiores al 40% del valor presente del consumo agregado rural.

Gráfico 1
LAS PÉRDIDAS DE BIENESTAR DE LOS
HOGARES DESPLAZADOS



Fuente Ibáñez y Vélez, (2004).

¹¹ Las pérdidas de bienestar se miden con la variación compensada. La variación compensada en este caso equivale a la cantidad de dinero necesaria para que el hogar sea indiferente entre permanecer en el municipio de origen o migrar a otro municipio. Para una descripción detallada de la metodología véase Ibáñez y Vélez (2004).

Una aproximación alternativa para medir las pérdidas de bienestar es evaluar los cambios en las condiciones de los hogares desplazados antes y después del desplazamiento. Ibáñez y Querubín (2003) examinan como cambia la participación en el mercado laboral y la asistencia educativa antes y después del desplazamiento. Los principales resultados se resumen en el Cuadro 6.

La participación en los mercados laborales parece mejorar después del desplazamiento. Las tasas de desempleo disminuyen en el municipio receptor para el jefe y los miembros del hogar mayores de 18 años¹². Las tasas de desempleo son, sin embargo, elevadas frente a los promedios nacionales. No obstante las menores tasas de desempleo, el deterioro en la situación

laboral de los hogares desplazados se presenta por una mayor vinculación aparente al sector informal, en el receptor frente al municipio de origen, lo que refleja trabajos de baja calidad y sin acceso a prerrogativas laborales. Además, la recesión económica golpeó fuertemente a la población desplazada quien pasó de tasas de desempleo del 16% a tasas superiores al 49% (Ibáñez y Querubín, 2003).

La asistencia educativa también parece ampliarse como consecuencia del desplazamiento. Esto no es sorprendente pues la población desplazada proviene de áreas rurales con baja oferta educativa y migra, por lo general, a áreas urbanas con una oferta educativa más amplia. La migración forzada aumenta la asistencia escolar del 39% al 45%.

Cuadro 6
PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO LABORAL Y ASISTENCIA EDUCATIVA ANTES Y DESPUÉS DEL DESPLAZAMIENTO

Variable	Antes del desplazamiento	Después del desplazamiento
Desempleo - Jefe del hogar	36.36	31.55
Agricultura - Jefe del hogar	31.61	18.48
Asalariado - Jefe del hogar	6.71	9.88
Independiente - Jefe del hogar	11.45	19.12
Desempleo - Otros miembros hogar mayores de 18 años	46.42	37.26
Agricultura - Otros miembros hogar mayores de 18 años	15.87	8.39
Asalariado - Otros miembros hogar mayores de 18 años	4.29	6.12
Independiente - Otros miembros hogar mayores 18 años	8.20	11.62
Asistencia escolar niños menores de 18 años	38.9	44.7

Fuente: Ibáñez y Querubín, (2003).

¹² Alrededor de 26,7 por ciento de los jefes de hogar encuestados eran desempleados en su municipio de origen y están empleados en el municipio de recepción. De otro lado, 21,8 por ciento eran empleados antes del desplazamiento y son desempleados en el municipio de recepción. Estos porcentajes son 23,3% y 15,2% respectivamente para otros miembros del hogar mayores de 18 años.

La situación de los hogares desplazados mejora de manera significativa en el tiempo. Ibáñez y Querubín (2003) calculan las estadísticas laborales y de asistencia educativa en tres momentos del tiempo de los hogares desplazados: i) inferior a tres meses; ii) inferior a un año; y iii) superior a un año. En el Cuadro 7 se observa como el desempleo disminuye de manera significativa y la asistencia educativa se triplica a medida que los hogares se asimilan en el municipio receptor. Al llegar al municipio receptor, los hogares desplazados enfrentan caídas considerables en su participación laboral y su asistencia educativa. Poco a poco las familias afianzan su asimilación y logran mejorar de manera considerable su situación laboral y la asistencia educativa de sus hijos. Ello no significa, sin embargo, que alcancen condiciones aceptables. Como se indica en los párrafos siguientes, la situación de la población desplazada es incluso peor que aquella de los pobres urbanos.

Hasta ahora, el análisis se ha centrado en el mercado laboral y en la asistencia educativa. Pero, ¿qué sucede con otras dimensiones del bienestar, en particular con el ingreso, el cubrimiento de servicios de salud y el acceso a servicios públicos? Más aún, ¿cuál es la situación de los desplazados frente a los pobres urbanos?

La Organización Internacional de las Migraciones -OIM- llevó a cabo un estudio en seis departamentos de Colombia¹³ durante 2001 para responder las preguntas anteriores. Se aplicaron encuestas a 2.534 hogares en 14 municipios de seis departamentos del país. La muestra de hogares está conformada por 1.846 familias desplazadas y 688 vecinos residentes de las familias desplazadas que fueron utilizados como grupo de control.

El cubrimiento de salud es aparentemente más alto para los hogares desplazados frente a

Cuadro 7

PARTICIPACIÓN LABORAL Y ASISTENCIA EDUCATIVA - PROCESO DE ASIMILACIÓN

Variable	Duración desplazamiento		
	Inferior a 3 meses	Inferior a 1 año	Superior a 1 año
Desempleo - Jefe	38,69	25,23	23,26
Agricultura - Jefe	19,18	21,12	13,45
Asalariado - Jefe	8,48	9,71	13,21
Independiente - Jefe	13,38	21,37	29,57
Desempleo - Otros mayores de 18 años	42,03	34,19	30,59
Agricultura - Otros mayores de 18 años	8,84	9,38	6,18
Asalariado - Otros mayores de 18 años	6,08	5,31	7,28
Independiente - Otros mayores de 18 años	8,86	11,61	17,67
Asistencia Escolar - Otros menores de 18 años	23,84	45,65	61,92

Fuente: Ibáñez y Querubín, (2003).

¹³ Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Nariño, Caquetá y Putumayo.

los pobres residentes en los sitios de recepción estudiados. Mientras 62% de las familias desplazadas están afiliadas al régimen subsidiado o contributivo de salud dicho porcentaje es cercano al 45% para los pobres residentes. Pese a la mayor afiliación de los hogares desplazados, el 41% de las familias con niños menores de 12 años reportó pérdida de peso en los últimos seis meses.

Aunque la asistencia educativa mejora como resultado del desplazamiento, ésta es levemente inferior frente a la asistencia de los hijos de los vecinos residentes. La asistencia educativa para los niños de siete a once años es del 72% para los menores desplazados y del 78% para los hijos de los vecinos residentes. La brecha se profundiza en las edades de 12 a 17 años probablemente debido a la necesidad de vincular a los menores al mercado laboral.

La precaria situación económica de los hogares desplazados se refleja en la totalidad de las familias encuestadas ubicadas por debajo de la línea de pobreza. El promedio mensual de ingresos de los desplazados en la fecha del estudio era de \$217.711, es decir cerca \$110.000 por debajo de la línea de pobreza de esa época¹⁴. Más aún, el total de las familias de la encuesta reporta por lo menos una necesidad básica insatisfecha y la mitad exhibe tres o cuatro necesidades básicas insatisfechas. Ello implica que el 50% de la muestra enfrenta condiciones de indigencia.

El acceso a servicios públicos es analizado de manera detallada en Neira (2004). Los datos del

Censo Experimental de Población y Vivienda recopilado por el DANE en 2003 se utilizan para comparar la situación de los desplazados con aquella de los migrantes económicos y los nativos. Los hogares desplazados suelen tener un acceso menor a todos los servicios públicos. Por ejemplo, mientras el 90% de los nativos están conectados al servicio de acueducto dicho porcentaje es igual al 65% para las familias desplazadas.

Para concluir, la migración involuntaria genera, sin duda, una caída abrupta en el bienestar. Los desplazados son más pobres incluso que los pobres urbanos: el acceso a servicios públicos es inferior, asisten menos a estudiar y sus ingresos no alcanzan para superar la línea de pobreza. Sin embargo, algunas dimensiones del bienestar, como la participación en el mercado laboral y la asistencia educativa, parecen mejorar frente a las condiciones anteriores al desplazamiento. Incluso, el cubrimiento de los servicios de salud es más amplio para los hogares desplazados que para los pobres urbanos.

IV. ¿Quiénes desean retornar a su lugar de origen?¹⁵

Es posible afirmar que la ayuda del Estado a la población desplazada finaliza una vez se logra la inserción económica del hogar ya sea en el municipio receptor, en un nuevo municipio o en el lugar de origen. El Plan de Desarrollo del cuatrienio actual (2002-2006) asigna un énfasis especial al retorno de la población desplazada a su lugar de origen y establece como meta apoyar el

¹⁴ La línea de pobreza para Marzo de 2001 era de \$327.500.

¹⁵ Esta sección se basa en Ibáñez y Querubín (2003).

retorno de 30.000 hogares desplazados. La convicción del Gobierno actual en los procesos de retorno contrasta con la renuencia a retornar de la mayoría de la población desplazada. Según datos del Sistema *RUT* de la Conferencia Episcopal, solo 11% de los hogares desplazados expresan interés en retornar (Ibáñez y Querubín, 2003).

La baja disponibilidad a retornar, aunado a la necesidad de diseñar programas de retorno sostenibles en el tiempo, hace necesario conocer los determinantes del deseo de retorno. ¿Quiénes quieren retornar? ¿Cuáles políticas públicas pueden promover el retorno? La respuesta a estas preguntas es esencial para asegurar una focalización adecuada de los programas de retorno. Además, el retorno de población desplazada ha probado ser, en otros países, una etapa fundamental para garantizar una paz duradera en los procesos de posconflicto. El objetivo de esta sección es sintetizar los resultados de un trabajo de Ibáñez y Querubín (2003) cuyo objetivo es identificar los determinantes del deseo de retorno con base en los datos del Sistema *RUT* de la Conferencia Episcopal que contiene información de 32.000 hogares desplazados.

Ibáñez y Querubín (2003) exploran los determinantes del deseo de retorno de la población desplazada con la estimación de un modelo probit. Los resultados se observan en el Cuadro 8. La tenencia de tierra induce a un mayor deseo de retorno. Recuperar el predio abandonado, único activo de un alto porcentaje de los hogares desplazados, es un incentivo económico para retornar. La seguridad en la tenencia de la tierra parece jugar también un papel importante en el deseo de retorno. Los propietarios legales de predios y los propietarios colectivos revelan un mayor deseo de retorno.

Una mayor vulnerabilidad económica está asociada con un menor deseo de retorno. El deseo de retorno disminuye cuando hay más miembros menores de 14 años, la jefatura del hogar es femenina y el hogar pertenece a una minoría étnica. Es posible que los hogares perciban que la vulnerabilidad facilita el acceso a ayuda estatal en el lugar de recepción o, por el contrario, que la vulnerabilidad se puede acrecentar si retornar a su lugar de origen.

La capacidad para competir en el mercado laboral del municipio receptor y un desempeño aceptable en dicho mercado disminuye el deseo de retorno. Las oportunidades laborales en el lugar de recepción reducen el deseo de retorno porque los costos de migrar son mayores. Así mismo, los hogares con jefes más educados son menos propensos a retornar. Ello implica que condiciones favorables en el lugar de recepción reducen las probabilidades de retorno.

La inserción en las redes sociales en el municipio de origen es fundamental para promover el retorno de población desplazada. La participación en organizaciones campesinas aumenta el deseo de retorno en cuatro por ciento, porcentaje similar a la tenencia de tierras. Las organizaciones campesinas pueden ser un apoyo crucial para el retorno de hogares desplazados al proveer protección y asistencia económica a sus miembros.

Los actores de expulsión y el motivo de expulsión son, a su vez, factores determinantes en el deseo de retorno. Las familias víctimas de eventos traumáticos, tales como las amenazas, el asesinato, la desaparición o la tortura, son reticentes a retornar. Estas acciones son dirigidas a individuos particulares y un eventual retorno

Cuadro 8
PROBABILIDAD DEL DESEO DE RETORNO

Variable	Probabilidad del deseo de retorno			
	(1)		(2)	
	Efecto marginal	P> z	Efecto marginal	P> z
Desplazamiento intradepartamental	0,0708	0,00	0,0707	0,00
Duración del desplazamiento	-0,0001	0,00	-0,0001	0,00
Desplazamiento reactivo	-0,0187	0,00	-0,0165	0,00
Tamaño del hogar	-0,0004	0,67	-0,0005	0,64
Miembros menores de 14 años	-0,0024	0,08	-0,0023	0,10
Miembros mayores de 60 años	-0,0029	0,37	-0,0036	0,27
Jefatura femenina	-0,0218	0,00	-0,0213	0,00
Educación jefe del hogar	-0,0032	0,00	-0,0031	0,00
Edad jefe del hogar	0,0007	0,00	0,0007	0,00
Minoría étnica	-0,0320	0,00	-0,0279	0,00
Trabajo asalariado - Recepción	-0,0374	0,00	-0,0345	0,00
Trabajo independiente - Recepción	-0,0317	0,00	-0,0285	0,00
Trabajo en agricultura - Recepción	0,0193	0,00	0,0234	0,00
Tenencia de tierra	0,0434	0,00	-	-
Propiedad privada	-	-	0,0511	0,00
Propiedad colectiva	-	-	0,1223	0,00
Arrendatario	-	-	0,0521	0,00
Colono	-	-	0,0299	0,00
Propiedad*hectáreas	0,0000	0,32	0,0000	0,29
Organización campesina	0,0351	0,00	0,0271	0,00
Guerrilla - Actor de expulsión	0,0172	0,00	0,0120	0,00
Paramilitares - Actor de expulsión	0,0429	0,00	0,0370	0,00
Gobierno - Actor de expulsión	0,0070	0,63	-0,0005	0,97
Trabajo asalariado - Origen	0,0092	0,20	0,0075	0,30
Trabajo independiente - Origen	0,0107	0,07	0,0084	0,15
Trabajo en agricultura - Origen	0,0094	0,02	0,0073	0,07
Número de observaciones	-	29,640	-	29,640
Pseudo-R ²	-	0,1816	-	0,1875

* Se incluyeron controles departamentales.

Fuente: Ibáñez y Querubín, (2003).

podría significar ser víctima otra vez de un hecho violento.

El retorno de población desplazada está ligado a cuatro puntos fundamentales. Primero, la restitución de la tierra y otros activos está en el centro mismo de la decisión. Recuperar la capacidad productiva en el lugar de origen es uno de

los principales atractivos del retorno y depende, en buena medida, de la reposición de los activos perdidos en el proceso del desplazamiento. Segundo, el retorno no es viable si no se desactivan las causas originales del desplazamiento. Es claro que muchos hogares no expresan ningún interés en retornar porque hacerlo significa enfrentar de nuevo riesgos que ya pertenecían al

pasado. Tercero, el acompañamiento del Estado con programas de apoyo constituye un incentivo para retornar. La ampliación del cubrimiento educativo, los microcréditos o la capacitación agrícola, entre otros, son solicitudes usuales de los hogares desplazados y constituyen un impulso para que las familias recuperen o superen sus niveles de producción anteriores¹⁶. Por último, el retorno acompañado de programas para promover la cohesión social y la acción colectiva transmiten una percepción de seguridad y protección a los hogares desplazados y, por ende, parecen ser más exitosos.

V. Conclusiones

La evidencia que se presenta en las secciones anteriores permite realizar varias aseveraciones. Primero, el desplazamiento y el conflicto armado son procesos paralelos, por lo tanto, para frenar el desplazamiento es fundamental desactivar

las causas de la lucha armada que azota a Colombia. Segundo, los hogares desplazados son un grupo particular de la población colombiana. Su tragedia no es casualidad sino la lógica de una lucha armada que, muchas veces, les es ajena. Tercero, las pérdidas en bienestar de los hogares desplazados son sustanciales. Restituir los hogares desplazados a sus niveles previos de bienestar requiere de una inversión decidida por parte de la sociedad colombiana. Cuarto, el proceso de estabilización socio-económica de la población desplazada es todavía incipiente. Los desplazados están aún peor que los pobres urbanos y los programas del gobierno parecen ser poco efectivos para mitigar el impacto del desplazamiento. Por último, el retorno debe ir acompañado de programas de restitución de activos, de la desactivación de las causas originales del desplazamiento, de una mejora en las oportunidades económicas en los municipios de origen y de un proceso de fortalecimiento de las redes sociales.

¹⁶ Este artículo presenta solo dos de las estimaciones que se realizaron para el deseo de retorno. Cuando se incluyen variables de características municipales, se encuentra que la inversión social en el municipio receptor y de origen es determinante en el deseo de retorno.

Bibliografía

- Arquidiócesis de Bogotá-Codhes (1997), *Desplazados por violencia y conflicto social en Bogotá*. Bogotá, Colombia.
- Conferencia Episcopal (1993), *RUT informa sobre desplazamiento forzado en Colombia*. Boletín Trimestral No. 20. Bogotá, Colombia.
- Deininger, K (2004), *Land Policy: Understanding the Links between Land Distribution, Markets and Violence, and the Resulting Land Use in Colombia*. Documento sin publicar.
- Fajardo, D (1999), "Ordenamiento territorial de los desplazamientos campesinos", *Periódico Universidad Nacional de Colombia*, No 5.
- Fajardo, D (2002), *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Instituto de Estudios Ambientales. Universidad Nacional. Bogotá, Colombia.
- Henao, H. et al. (1998), *Desarraigo y futuro. Vida cotidiana de familias desplazadas de Urabá*. Cruz Roja Colombiana, Cruz Roja. Medellín, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2003), Instrumentos de atención a la población desplazada en Colombia: Una distribución desigual de las responsabilidades municipales. Documento CEDE 2003-37. Facultad de Economía. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Ibáñez, A.M. y P. Querubín (2003), *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Informe final presentado a Usaid.
- Ibáñez, A.M. y C.E. Vélez (2004), *Forced Displacement in Colombia: Causality and Welfare Losses*. Informe final presentado al Banco Mundial.
- Kirchhoff, S. y A.M. Ibáñez (2001), *Displacement Due to Violence in Colombia: Determinants and Consequences at the Household Level*. ZEF - Discussion Papers on Development Policy No. 41. Bonn University.
- Lozano, F.A. y F.E. Osorio (1999). *Horizontes de comprensión y acción sobre el desplazamiento de población rural en Colombia (1995-1997)*. Codhes. Bogotá, Colombia.
- Neira, P. (2004), *Desplazamiento forzado en Soacha. ¿Se recuperan los desplazados del choque inicial*. Documento CEDE 2004-10. Facultad de Economía Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Organización Internacional de las Migraciones (2002). *Diagnóstico sobre la población desplazada en seis departamentos de Colombia*. Bogotá, Colombia.
- PMA, Programa Mundial de Alimentos (2001), *Estudio de caso de las necesidades alimentarias de la población desplazada en Colombia*. Bogotá, Colombia.
- Puyana, A.M. (1999), "Cultivos Ilícitos, fumigación y desplazamiento en la Amazonía y la Orinoquía" en *Desplazados, Migraciones Internas y Reestructuraciones Territoriales* (eds. Cubides, F. y C. Domínguez). Centro de Estudios Sociales - Universidad Nacional y Ministerio del Interior. Bogotá, Colombia.
- Reyes, A. y A.M. Bejarano (1998), "Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea". *Análisis Político* 5:6-27.
- RSS, Red de Solidaridad (2002), *Informe al Congreso de la República. Presidencia de la República Enero 2001- Febrero 2002*. Bogotá, Colombia
- USCR - U.S. Committee for Refugees (2002), *Report 2001*. Washington. D.C.
- Vélez, C.E. (2002), *Colombia Poverty Report*. World Bank: Washington, DC.

Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa

Eduardo Lora T.¹

Abstract

This article analyzes the social effects of pro-market reforms in Latin America, focusing on employment, unemployment, quality of employment, wages, and wage gaps; also, on the distributional effects associated with the costs of the reforms. There is no evidence that trade liberalization has created unemployment or substantial reallocation of employment between sectors. The trade liberalization had negative effects on salaries and contributed to the growth of the informal sector in certain countries. Privatizations negatively affected dismissed workers, but direct and indirect creation of employment by the new companies compensated for the loss of employment. Privatizations had favorable distributional effects on access to services, but unfavorable effects on the price of services. New flexible rules for workers dismissal increased employment instability but shortened duration of unemployment. Evidence on social effects of financial liberalization suggests they were positive because liberalization boosted credit supply and improved access to both traditional credit and micro-credit.

Resumen

Este artículo analiza los efectos sociales de las reformas pro-mercado en América Latina. Se concentra en los efectos sobre empleo, desempleo, calidad del empleo, el nivel y las brechas de salarios, y los efectos distributivos asociados a los costos de las reformas. No hay evidencia que la apertura haya creado desempleo o reasignaciones sustanciales del empleo entre sectores. La apertura sí parece haber tenido efectos negativos sobre los salarios y parece haber contribuido a aumentar la informalidad en estos países. Las privatizaciones afectaron a los trabajadores despedidos pero la creación de empleo directo y por terciarización de las nuevas empresas compensó las pérdidas. Las privatizaciones tuvieron efectos distributivos favorables en acceso a algunos servicios, pero desfavorables en materia de los precios de los servicios. La flexibilización de las normas de despido contribuyó a aumentar la inestabilidad del empleo pero redujo la duración del desempleo. En contra de la tendencia en casi toda la región, en Colombia los salarios mínimos tendieron a elevarse a fines de los noventa, con efectos adversos sobre la generación de empleo, especialmente de mujeres y jóvenes. Los efectos sociales de la liberalización financiera han sido poco evaluados empíricamente, pero la evidencia sugiere que fueron positivos porque la liberalización contribuyó a ampliar la oferta y mejorar el acceso al crédito tradicional y al micro-crédito.

Keywords: Employment, Unemployment, Wages, Inequality, State reform, Trade liberalization, Financial liberalization, Privatizations, Washington Consensus.

Palabras clave: Empleo, Desempleo, Salaries, Desigualdad, Reforma estatal, Apertura comercial, Liberación financiera, privatizaciones, Consenso de Washington.

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Asesor Principal del Departamento de Investigación del BID. Este artículo se basa en material de base preparado por el autor para el informe del BID (2003) sobre mercados laborales en América Latina. El autor agradece el apoyo editorial de Carlos Andrés Gómez-Peña, y las sugerencias de Carlos Eduardo Vélez y Mauricio Santamaría.

I. Introducción

Para Colombia, como para todos los países latinoamericanos, la última década trajo grandes transformaciones en las políticas económicas, tanto en el ámbito macroeconómico como en el campo de las políticas llamadas estructurales o microeconómicas. La apertura internacional, las privatizaciones y la liberación financiera fueron las piezas centrales del conjunto de reformas estructurales. El objetivo común de estas reformas fue facilitar el funcionamiento de los mercados para mejorar la productividad y el crecimiento económico. En cuanto redujeron las distorsiones y mejoraron la neutralidad de los sistemas de impuestos, algunas reformas tributarias también se orientaron a ese objetivo. Unos pocos países, incluyendo Colombia, flexibilizaron algunos aspectos de la legislación laboral para facilitar el funcionamiento de este mercado.

Este conjunto de reformas estructurales han sido objeto de severas críticas tanto en Colombia como en el resto de América Latina por sus efectos nocivos en materia laboral y social (SAPRIN, 2002). En un contexto de aumento del desempleo, la desigualdad y la pobreza, en los últimos años la opinión pública se ha mostrado muy adversa a estas reformas. En Colombia, solamente un 30% de la población considera que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país y apenas un 19% cree que la economía de mercado está funcionando en forma aceptable, según las encuestas de opinión del Latinobarómetro llevadas a cabo en 2003. Los dirigentes y líderes de opinión en el país son muy escépticos sobre

las bondades económicas y sociales de las reformas estructurales. Según lo indica un conjunto de encuestas del *Global Poll* de principios de 2003, los líderes colombianos son los menos favorables a la apertura de mercados de los siete países latinoamericanos incluidos (Lora, Panizza y Quispe, 2004).

Este artículo tiene por objeto evaluar los efectos sociales de las reformas estructurales en América Latina y en Colombia. El artículo presta especial atención a la apertura comercial, no solo porque ha sido la reforma más criticada por sus efectos sociales, sino porque también ha sido la más estudiada. También se analizan los efectos laborales y distributivos de las privatizaciones, que han recibido atención creciente en los últimos años, así como los efectos de la flexibilización del mercado laboral. La liberalización financiera y las reformas tributarias ocupan una parte menor de este artículo, pues es muy escasa la evidencia que se tiene sobre sus efectos sociales.

Este artículo se basa en su mayor parte en los estudios econométricos que han intentado medir *por separado* los efectos de las distintas reformas mencionadas. Este enfoque contrasta y es complementario con el enfoque más tradicional que relaciona el *conjunto* de reformas con los cambios observados en los indicadores laborales y sociales². Aunque el enfoque tradicional ofrece una visión panorámica que es difícil de conseguir a partir de los estudios micro, tiene la limitación de que no permite establecer los efectos propios de cada política ni separar incluso entre los efectos del conjunto de reformas estruc-

² Buenos ejemplos de este tipo de estudios pueden encontrarse en Cornia (2004) para diversos países. Para el caso colombiano véase Ocampo, Sánchez y Tovar (2000).

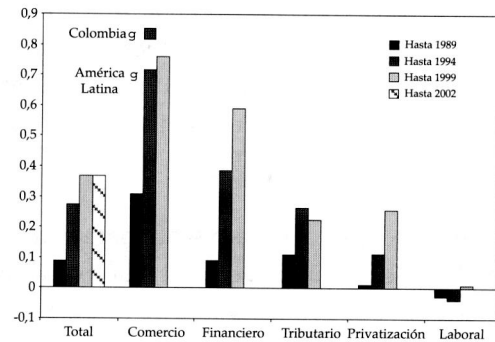
turales y aquellos debidos a las políticas macroeconómicas. Englobando unas y otras bajo el concepto difuso de "modelo económico", como a menudo se hace en Colombia, se llega a conclusiones sobre sus consecuencias económicas y sociales que no a la discusión de alternativas de política (Echeverry, Escobar y Santamaría, 2002).

II. Los efectos sociales de la apertura

La apertura fue la más profunda y la más visible de todas las reformas pro-mercado llevadas a cabo en América Latina en las dos últimas décadas. Según un índice de reformas estructurales que mide las políticas por el grado de neutralidad y libertad que otorgan para el funcionamiento del mercado, la apertura externa fue el área de reforma más temprana y más profunda (Lora, 2001). Colombia realizó esta reforma algo más rápido y en forma más completa que el promedio de la región (Gráfico 1).

El elemento central de la apertura externa fue la reducción de las barreras a las importaciones, que buscaban mantener protegidas las producciones nacionales, especialmente en los sectores industriales. Entre mediados de los ochenta y comienzos de la década siguiente todos los países latinoamericanos iniciaron programas de liberación de sus regímenes comerciales, con reducciones de por lo menos 15 puntos en las tasas de arancel promedio. Como resultado, los aranceles pasaron desde niveles promedio del 48,9% en los años previos a la reforma hasta el 10,7% en 1999. Colombia fue un caso típico, pues los aranceles promedio pasaron de 47,6% antes

Gráfico 1
PROGRESO DE LAS REFORMAS
EN AMÉRICA LATINA
(potencial de reforma utilizado)



Nota: el progreso hecho en reformas es medido como el potencial de reformas desde 1995 hasta los años 1989, 1994 y 1999.

Fuente: Lora, (2001).

de la apertura de 1990-1991 a 11,8% en 1999. Como en otros países, también en Colombia se eliminaron los permisos de importación, que a comienzos de los ochenta llegaron a aplicar a prácticamente la totalidad de las importaciones. Las menores restricciones arancelarias y no arancelarias permitieron que las importaciones se elevaran como proporción del PIB en la mayoría de países. Para la región en su conjunto la penetración promedio de las importaciones pasó de 22,6% en el período 1983-1985 a 36,2% en el período 1998-2000. En Colombia, se elevó de 12,7% a 19,4%, respectivamente. A pesar de la apertura, Colombia continúa siendo un país relativamente cerrado al comercio internacional³.

La liberación de las importaciones fue complementada en la mayoría de países latinoame-

³ Todas las tasas de penetración comercial se basan en estadísticas del Banco Mundial, *World Development Indicators*.

ricanos con la suscripción de acuerdos de liberación comercial recíproca (*BID*, 1996 y 2002). En el caso colombiano, en el marco del antiguo Grupo Andino, en 1992 se estableció un área de libre comercio con Venezuela y Bolivia, que se extendió luego a Ecuador, y se suscribieron acuerdos de libre comercio con Chile en 1993 y con México en 1994 (el tercer miembro, junto con Venezuela, del Grupo de los Tres).

Para el conjunto de países latinoamericanos, el coeficiente promedio de penetración de las exportaciones aumentó, aunque de forma menos pronunciada que el de importaciones, pasando de 23,3% en 1983-1985 a 29,6% en el período 1998-2000. La mayoría de países tuvieron un desempeño exportador mucho mejor en los noventa que en los ochentas, con México, El Salvador y República Dominicana como los casos más destacados (*BID*, 2001, Cap. 4). Colombia fue una de las pocas excepciones: las exportaciones entre 1990 y 2000 crecieron tan solo 6% anual y el coeficiente de penetración de exportaciones se elevó de 20,6% a 21,5% solamente.

Los efectos de la apertura comercial sobre la productividad y el crecimiento han sido objeto de intensos debates entre los economistas. Según la mayoría de las investigaciones que han recurrido a estudios comparativos entre países, hay una correlación clara y positiva entre apertura al comercio internacional y crecimiento económico (Dollar 1992, Sachs y Warner 1995, Frankel y Romer 1999, Ben-David 1993, Edwards 1998, Dollar y Kraay 2000). A la misma conclusión llegan los estudios de experiencias nacionales (véase un resumen de los resultados en Srinivasan y Bhagwati 1999). Recientemente han surgido opiniones críticas sobre la validez de algunos de esos estudios por razones metodológicas (Ha-

rrison y Hanson 1999, Rodríguez y Rodrik 2001). Pero cualquiera que sea el desenlace final de este intenso debate, ningún estudio ha sugerido que la apertura al comercio tenga efectos adversos sobre la productividad o el crecimiento, lo cual es importante tener en mente para discutir sus efectos laborales y sociales. Los estudios más específicos para América Latina también encuentran una relación positiva entre apertura y crecimiento (Lora y Barrera, 1997; Stallings y Peres, 2000: 140; Loayza et al, 2002). La conclusión más segura que puede extraerse es que la apertura en América Latina y en Colombia tuvo un efecto positivo aunque modesto sobre el crecimiento. Hay indicios además de que el efecto no es de naturaleza permanente, implicando que las ganancias de productividad son de una sola vez.

A. La apertura y el desempleo

Es posible que los efectos de la apertura sobre el desempleo hayan sido inicialmente -y continúen siendo- el principal motivo de oposición política y pública a esta reforma. Las razones de tal rechazo pueden ser muchas. Existe la creencia de que las importaciones desplazan a la producción nacional, induciendo a las empresas a despedir trabajadores (*SAPRIN*, 2002). También se afirma que aunque la apertura promueva más exportaciones, los empleos que ello genera son insuficientes para compensar las pérdidas en los sectores que compiten con importaciones (debido, por ejemplo, a que en algunos países las exportaciones son intensivas en recursos naturales). Otra posible razón para esperar un mayor desempleo con la apertura es que durante el proceso de reasignación de los recursos desde sectores que dejan de ser viables hacia sectores que pueden serlo puede haber más trabajadores en búsqueda de empleo.

Los estudios disponibles no dan soporte a este temores. En una batería de 85 encuestas de hogares para 10 países latinoamericanos, el *BID* (2003, Cap. 5) no encontró que el comportamiento de las tasas de desempleo tuviera la relación esperada con ninguna medida de apertura, fuera ésta los aranceles, los coeficientes de penetración de las importaciones o del comercio total, o el balance comercial (con esta variable la correlación encontrada fue significativa, pero con el signo opuesto al esperado, es decir que cuando mejora el balance comercial aumenta el desempleo). Aunque estos resultados podrían deberse a que las tasas de desempleo están afectadas por el ciclo económico, el tipo de cambio real, o tendencias debidas a otros factores, no se encontró ninguna relación significativa al aislar la influencia de estas variables. Márquez y Pagés (1998) analizaron también la relación entre desempleo y apertura con un panel de series de tiempo para 18 países desde la década del setenta y concluyeron que la apertura no tiene ningún efecto sobre el desempleo.

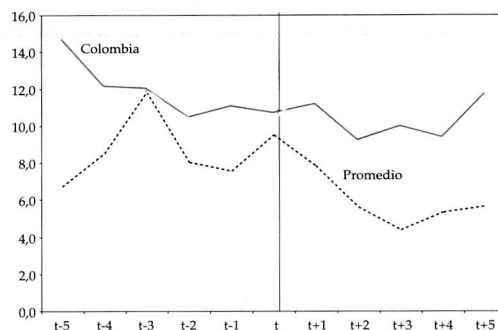
Estos resultados también podrían deberse a que la apertura solo tiene efectos transitorios sobre el desempleo, que no pueden captarse adecuadamente en este tipo de regresiones. De hecho, en unos pocos países en diferentes regiones del mundo se ha observado que las tasas de desempleo han aumentado temporalmente alrededor de diez puntos a partir del momento de apertura, descendiendo luego a niveles similares o inferiores a los iniciales (Rama, 2003). Sin embargo, no se observa ese comportamiento en América Latina, ni en particular en Colombia,

donde las tasas de desempleo no fueron mayores en los años inmediatamente siguientes a la apertura (Gráfico 2)⁴.

B. La apertura y el empleo agregado

Hemos visto que no hay bases empíricas para atribuir el desempleo a la apertura. Sin embargo, podría haber efectos adversos sobre el empleo agregado, que no se reflejarían en desempleo si los trabajadores afectados hubieran optado por abandonar el mercado de trabajo. Unos pocos estudios econométricos de pánél para un conjunto de países latinoamericanos han comprobado que *controlando por el nivel de producto* (y otras variables macro), la reducción de aranceles redujo los niveles agregados de empleo (Stallings y Peres, 2000, pp. 124-5; *BID*, 1997, p. 98).

Gráfico 2
DESEMPEÑO ANTES Y DEPUÉS DE LA APERTURA



Fuente: a partir de tasas de desempleo según Cepal (2001). Para Colombia DANE: desempleo trece ciudades. El momento *t* es el año de mayor reducción en los aranceles entre 1995 y 1999 según Lora, (2001).

⁴ Este gráfico muestra la evolución de las tasas de desempleo antes y después del año de mayor reducción de los aranceles, sin aislar la influencia de ninguna otra variable que pueda haber afectado el desempleo.

No obstante, sobre la base de estos resultados no puede afirmarse estrictamente que la apertura haya reducido el empleo. Lo único que permiten concluir es que la apertura aumentó la productividad laboral, pues redujo el empleo *por cada unidad de producto*. El estudio ya citado de Márquez y Pagés (1998) ha analizado este asunto, con resultados que son muy ilustrativos. Cuando se controla el nivel del producto se constata, como en los otros estudios, que la apertura tuvo efectos negativos sobre el empleo total. Se estima que un aumento de 1% del PIB en los flujos de comercio con el resto del mundo lleva a una reducción de 0,06% en el empleo agregado, lo cual es un efecto muy modesto, aunque estadísticamente significativo. Puesto que la profundidad comercial aumentó 20 puntos en el país promedio de América Latina entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa, el empleo habría caído 1,2% en total en ese período

debido a la apertura, lo cual sería un efecto modesto. Sin embargo, cuando no se controla el nivel de producción este efecto se reduce todavía más y deja de ser significativo, sugiriendo que los efectos de aumento de la productividad y de los niveles de producción tuvieron implicaciones opuestas sobre el empleo que, *grosso modo*, tendieron a neutralizarse entre sí.

Con la misma batería de 85 encuestas para 10 países ya mencionada, el BID (2003, Cap. 5) encontró que, si acaso hay alguna relación entre apertura y empleo, su signo es el opuesto al usualmente postulado. En efecto, de acuerdo con los resultados que se reproducen en el Cuadro 1, esta relación *negativa* entre aranceles y tasas de empleo es significativa y se mantiene incluso cuando se controla el nivel del producto y otros variables, lo cual sugiere que la reducción de aranceles tuvo efectos favorables sobre el em-

Cuadro 1
EFFECTOS DE LA APERTURA SOBRE EL EMPLEO

Empleo	Número de observaciones	Regresiones tipo 1	Regresiones tipo 2
Aranceles (tasa promedio)	83	-0,074 (-2,28) **	-0,067 (-1,69) *
Profundización comercial (exportaciones mas importaciones / PIB)	85	0,010 (0,43)	0,002 (0,07)
Balance Comercial (exportaciones menos importaciones / PIB)	85	-0,067 (-1,20)	-0,024 (-0,32)
Exportaciones (exportaciones / PIB)	85	-0,009 (-0,24)	-0,004 (-0,10)
Importaciones (importaciones / PIB)	85	0,056 (1,24)	0,014 (0,28)

Notas: Cada coeficiente proviene de una regresión separada, donde se incluyen efectos fijos de países que no se reportan. Las regresiones tipo 1 incluyen además la tendencia del país. Las regresiones tipo 2 incluyen también el ciclo del PIB. (t estadístico entre paréntesis).

* Significativo al 10%; ** Significativo al 5%; *** Significativo al 1%.

Fuentes: tomado de BID 2003. Variable dependiente según encuestas de hogares del BID. Variables independientes a partir de datos del IFS-FMI, excepto aranceles cuya fuente es Lora, (2001).

pleo. Las demás medidas de apertura utilizadas tienen una relación que no es estadísticamente significativa con las tasas de empleo, bien sea que se controle o no por otras variables. Por consiguiente, en los estudios de varios países para América Latina no se encuentran bases para afirmar que la reducción de aranceles o la mayor integración comercial hayan reducido el empleo.

El escaso impacto de las reformas comerciales sobre los niveles de empleo resulta sorprendente cuando se tiene la creencia de que las importaciones (totales o netas de exportaciones) desplazan a la producción nacional. Aunque ese

supuesto puede tener algún sentido a nivel micro (véase la discusión más adelante), tiende a perder relevancia en forma agregada (véase el recuadro 1).

En síntesis, la evidencia estadística no da base para afirmar que los procesos de apertura hayan reducido los niveles totales de empleo o aumentado las tasas de desempleo. La explicación de las altas tasas de desempleo reciente en Colombia debe buscarse en factores macroeconómicos y de legislación laboral. Sin embargo, esta conclusión no descarta que la apertura haya tenido otros efectos laborales. Antes bien, si la

Recuadro 1 LAS IMPORTACIONES Y LA DESTRUCCIÓN DE EMPLEOS

La oposición a las medidas de apertura comercial se fundamenta usualmente en el temor de que las importaciones (totales o netas de exportaciones) desplacen la producción nacional y por esta vía destruyan empleos. En su forma extrema, este enfoque implica que hay una relación de uno a uno entre importaciones y producción nacional. Un aumento del 1% en el coeficiente de importaciones (respecto al PIB) debe llevar a una reducción porcentual semejante del empleo total (o incluso mayor si se cree que las industrias que compiten con importaciones producen con un uso más intensivo de trabajo que otros sectores). Puesto que las importaciones afectan más intensamente a los sectores manufactureros, las pérdidas de empleo en estos sectores serían presumiblemente muy grandes. Sin embargo, los sectores que no compiten directamente con importaciones también podrían verse afectados, en la medida en que produzcan insumos para los sectores que sí compiten con importaciones.

El error fundamental de estos enfoques es suponer que todo incremento de importaciones (totales o netas de exportaciones) desplaza, al menos parcialmente, producción nacional. En la práctica esto no ocurre así por varias razones. Muchas de las importaciones no compiten sino que complementan la producción nacional (maquinaria o insumos no producidos

domésticamente), y por lo tanto contribuyen a aumentar la producción. Pero incluso aquellas que compiten no lo hacen en forma perfecta, ni enfrentan una demanda interna rígida. Las mayores importaciones generan en parte cambios en la calidad y otros atributos de los productos nacionales, y en parte reducciones de precios, que contribuyen a compensar parcial o totalmente el efecto directo de desplazamiento que habría si los bienes nacionales e importados fueran idénticos y la demanda rígida. Una razón adicional y quizás más importante es que, como se ha visto, las importaciones pueden elevar la productividad, algo que puede ocurrir tanto en los sectores con los que compiten como en otros que se benefician de la mayor variedad, calidad o tecnología asociada a las importaciones. Los aumentos de productividad equivalen a una reducción de las necesidades de empleo por unidad de producto y por lo tanto podrían verse como un canal adicional de pérdida de empleo. No obstante, los aumentos de productividad permiten llegar a mercados más amplios, tanto nacionales como externos, compensando parcial o totalmente las posibles reducciones de empleo y haciendo posible el aumento de las remuneraciones laborales. Finalmente, un aumento de las importaciones puede ampliar las posibilidades de producción y consumo de bienes previamente inexistentes, abriendo oportunidades de empleo que no existirían de otra forma.

apertura no generó cambios en el empleo o el desempleo puede haber sido porque el ajuste a los cambios en el nivel y composición de la demanda laboral se haya dado a través de la composición sectorial del empleo, el nivel de salarios o la calidad de los empleos. Es de interés ver entonces qué dice la evidencia sobre estas variables.

C. La apertura y la composición sectorial del empleo

Durante la década del noventa en los países latinoamericanos, el grueso del empleo adicional (neto) fue creado por los sectores de servicios sociales, personales y de comercio. Los sectores de servicios modernos (electricidad, agua, transporte, telecomunicaciones y servicios financieros) generaron empleo neto a un ritmo mayor que los sectores de servicios tradicionales, pero debido a su reducido tamaño, su contribución al empleo total fue modesta. La industria y la construcción generaron muy poco empleo adicional y en la agricultura se redujeron los niveles de empleo (véase *BID*, 2003, Cap. 5). En Colombia, donde el empleo total creció 2,4% anual durante los noventa, los sectores de mayor crecimiento del empleo fueron el sector financiero (6%), los servicios comunales, sociales y personales (4,1%), el sector de transporte (3,8%) y el comercio (3,3%). En la industria maufacturera el empleo prácticamente no tuvo ningún cambio (-0,1%) y en la agricultura creció muy poco (0,7%). Puesto que la importancia relativa del empleo en los sectores llamados transables (agricultura, minería e industria) cayó tanto en Colombia como en otros países, es preciso preguntarse cuál fue el efecto de la apertura sobre el empleo en estos sectores.

La apertura sí parece haber tenido efectos sobre el empleo industrial, aunque sorprenden-

temente reducidos en vista de la magnitud de los recortes de los aranceles y otros mecanismos de protección de la industria. Considérese el caso de México, donde, como en la mayoría de países de la región, se redujeron drásticamente los aranceles y los controles a las importaciones. El arancel promedio cayó de 23,5% en 1985 a 12,5% en 1990 y el arancel máximo se redujo de 100% a 20% en el mismo período, mientras que las licencias de importación, que afectaban 92% de todas las importaciones, pasaron a cubrir el 20% de las importaciones en 1990 y aun menos posteriormente. Estos grandes cambios en la protección produjeron efectos muy reducidos en el empleo sectorial: utilizando datos de establecimientos industriales se ha calculado que por cada punto porcentual de reducción en los aranceles, el empleo en toda la industria manufacturera disminuyó entre 0,02 y 0,03%, lo cual implica caídas mínimas de empleo (Revenga, 1997). Otros estudios han encontrado efectos igualmente modestos, y concentrados en los trabajadores en actividades fabriles, ya que el empleo en actividades administrativas prácticamente no cambió (Feliciano, 1994; Hanson y Harrison, 1999). Esto se explica en parte porque el ajuste se dio a través de salarios, como se verá más adelante, y en parte porque las reducciones de aranceles se reflejaron muy poco en la producción de los sectores afectados.

En Colombia, la apertura de los años noventa también parece haber tenido un efecto menor sobre el empleo industrial. La reducción en el empleo industrial obrero fue muy marcada durante los años ochenta, *a pesar* de la protección arancelaria y no arancelaria, y se profundizó marginalmente con posterioridad a la reducción arancelaria de comienzos de los noventa. Este fenómeno fue en parte resultado de la apertura co-

mercial, que contribuyó a abaratar el precio del capital en relación con el trabajo. Otros factores que operaron en la misma dirección fueron la apreciación del tipo de cambio y el aumento en los impuestos a la nómina salarial (Cárdenas y Gutiérrez, 1997).

En contraste, en el caso de Uruguay, las reducciones de aranceles parecen haber tenido un efecto fuerte sobre el empleo industrial, lo que resulta razonable considerando el tamaño reducido y la mayor integración comercial de la economía. Se ha estimado que en Uruguay por cada punto porcentual de reducción de la protección, el empleo industrial se redujo entre 0,4% y 0,5% en el mismo año (Connolly y de Melo, 1994). Con una reducción de unos 20 puntos en los aranceles desde mediados de los años ochenta hasta fines de los noventa, la apertura puede haber causado una reducción de 10% en el empleo industrial.

Aunque cada caso puede ser diferente, los efectos de la apertura sobre el empleo industrial parecen en todo caso haber sido pequeños para el promedio de los 18 países analizados en el trabajo de Márquez y Pagés (1998). Según sus cálculos, por cada punto porcentual de reducción en el arancel promedio el empleo industrial cayó entre 0,2 y 0,3%. Con 30 puntos de reducción, como ocurrió en Colombia y fue lo típico en América Latina, el empleo industrial cayó entre 6 y 9%. Alternativamente, por cada punto

de aumento en los flujos de comercio el empleo en la industria se redujo entre 0,1 y 0,14%. Estos cálculos no tienen en cuenta el efecto indirecto del comercio o los aranceles en el nivel de producción industrial. Si este efecto fuera también adverso, el resultado podría ser una caída mayor del empleo. Sin embargo, cuando se incorpora este efecto se encuentran reducciones *menores* de empleo industrial, que sugieren nuevamente que la apertura no tuvo los efectos destructivos sobre la producción industrial (y por esta vía sobre el empleo) que a menudo se le atribuyen⁵.

La apertura puede haber tenido efectos más importantes sobre el empleo agrícola. Infortunadamente son muy escasos los estudios económicos que han intentado calcular los efectos de la apertura sobre el empleo agrícola, ya que para este sector, a diferencia de las manufacturas, no se cuenta con la información sobre producción y empleo necesaria para ese tipo de mediciones. Lo que se sabe con certeza, sin embargo, es que no se han cumplido las predicciones catastróficas de desplazamiento del empleo que se basaban en calcular los requerimientos de trabajo de productos agrícolas sin posibilidad de competir internacionalmente. Por ejemplo, a raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), que obligó a México a reducir fuertemente la protección al maíz y otros productos agrícolas, se temía que hasta 15 millones de trabajadores quedarían desplazados (de

⁵ Véase también Tybout (1996) para el caso de Chile entre 1979 y 1986. Este caso, al igual que el de otros países en desarrollo incluidos en ese mismo volumen, muestra que la composición sectorial de la producción industrial es bastante insensible a los cambios en las políticas de protección de importaciones. De igual forma, Papageorgiou et al. (1991), con base en 19 episodios de liberalización en países en desarrollo, muestra que la liberalización comercial tiene muy poco efecto de reasignación o de pérdidas de empleo. Antes bien, el empleo aumentó en prácticamente todos los casos analizados, incluyendo Brasil entre 1965 y 1973 y Perú después de la apertura de 1978-9.

Janvry *et. al.*, 1997). En la práctica, lo que ocurrió fue inesperado: las áreas de producción de maíz, el producto más afectado, se expandieron y aunque la productividad se redujo, el desplazamiento de trabajo fue muy moderado, aunque a costa de una caída en los ingresos por producción⁶ y un posible deterioro en la sostenibilidad ambiental de ciertas zonas (Nadal, 2000).

En síntesis, aunque muchas empresas y ciertos sectores específicos sufrieron pérdidas de empleo como resultado de la reducción de aranceles y otras formas de protección a las importaciones, los cambios en los niveles de ocupación fueron reducidos, tanto en forma agregada, como en los sectores donde se redujo la protección.

D. La apertura y la estabilidad del empleo

Estas conclusiones se refieren a los cambios *netos* en el empleo, detrás de los cuales se esconden grandes flujos de creación y destrucción de empleo. Podría pensarse que aunque la apertura no tuvo un efecto neto sobre el empleo sí aceleró los ritmos de creación y destrucción del empleo. El temor de que la apertura -y la globalización en general- estén aumentando permanentemente la inestabilidad del empleo se sustenta en las opiniones de destacados académicos, como Dani Rodrik, quien ha argumentado que, debido a la

globalización, la demanda laboral se ha vuelto más inestable por el aumento en la competencia entre los mercados internos y externos y la mayor posibilidad que tienen ahora las empresas de acudir a insumos importados como recurso para reducir costos de producción (Rodrik, 1997). Como las empresas pueden ahora remplazar con menor dificultad el uso de insumos nacionales por importados, y como pueden incluso contratar por fuera de la firma una mayor parte del proceso de producción, la producción tiende a hacerse más inestable y esa mayor inestabilidad tiende a recaer sobre los trabajadores, especialmente los menos calificados, que son más fácilmente sustituibles. Pero la evidencia empírica disponible no da soporte a estos temores. Para un conjunto de países de varias regiones del mundo en desarrollo Seddon y Wacziarg (2001) encontraron que la magnitud de los cambios en la composición del empleo entre los grandes sectores⁷ *disminuyó* después de las medidas de liberalización comercial. Tampoco se ha encontrado ningún efecto desestabilizador de la apertura sobre el empleo en los estudios aplicados a varios países latinoamericanos, incluyendo Colombia (Fajnzylber y Maloney, 2001)⁸. Otros estudios muestran, en cambio, que la sensibilidad de corto plazo del empleo industrial (y del empleo total) a los cambios en la producción se ha *reducido* después de la apertura. Además se ha encontrado que, en contra de lo esperado, la ve-

⁶ Otros factores, sin embargo, contrarrestaron esa caída. En particular, el apoyo a través del programa Procampo y el aumento en el tipo de cambio real (de Janvry *et. al.*, 1997).

⁷ Clasificación a un dígito del sistema *ISIC* de Unido. Los cambios en la composición del empleo (o tasa de reasignación del empleo) son la suma de los aumentos más las disminuciones en el empleo de cada sector divididos por el empleo total de todos los sectores.

⁸ Sin embargo, sí puede tener validez para Estados Unidos, donde la elasticidad de la demanda laboral para labores fabriles se dobló entre 1979 y 1991 (Para una breve reseña, véase Brown, 2000).

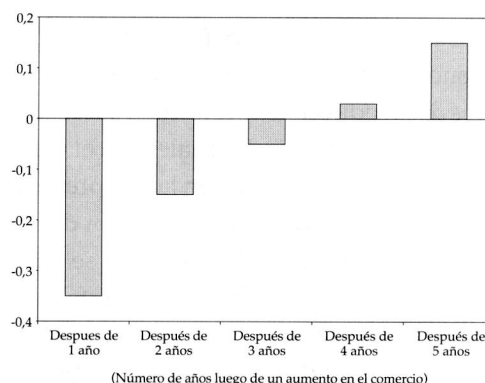
locidad de ajuste del empleo ha bajado también en los diversos sectores y niveles educativos, con la única excepción de los trabajadores con educación secundaria completa en la industria (Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000).

E. La apertura y los niveles salariales

Como se ha visto, no hay evidencia para afirmar que la apertura haya causado aumentos en el desempleo, pérdidas de empleo a nivel sectorial o agregado, o mayor inestabilidad en la demanda de empleo. Cabe entonces preguntarse si ello ha sido así porque los posibles efectos dislocadores de la apertura han sido absorbidos no por el empleo sino por los salarios o la calidad del empleo.

Puesto que la integración al comercio mundial tiende a elevar los niveles de productividad e ingreso de los países, es de esperar que los salarios crezcan más rápido en países más integrados internacionalmente. El patrón de crecimiento de los salarios en una muestra de 70 países de todas las regiones del mundo respalda esta presunción: en los países en desarrollo más integrados al comercio mundial los salarios reales promedio en los noventa fueron 30% más altos que en los años ochenta, en tanto que en los menos integrados el aumento fue de sólo 13% (y en los países ricos cerca del 20%; véase el Gráfico 3). Sin embargo, si bien la integración al comercio puede contribuir a elevar los salarios, este efecto no es instantáneo. Según los cálculos que reporta Rama (2003), un aumento del comercio en 1% del PIB tiende a ir asociado con una reducción inicial de salarios de 0,3%. Es sólo a partir del tercer año que, en promedio para los 70 países considerados, se observa un aumento en los salarios. De acuerdo con estas estimaciones, un

Gráfico 3
AUMENTO EN EL COMERCIO Y
SALARIOS EN EL TIEMPO
(cambio porcentual en el nivel de salarios)



Nota: La muestra incluye 70 países del mundo. Los valores muestran cómo un 1% de aumento del comercio en relación al PIB afecta los salarios.

Fuente: Rama, (2001).

aumento en la penetración comercial de 20 puntos del PIB, como fue el promedio en América Latina, podría explicar una caída inicial de 6% en los salarios reales, si ocurriera de un solo golpe. Es importante observar que estos cálculos se refieren a cambios en el grado de penetración de las importaciones y exportaciones y por lo tanto no reflejan necesariamente los efectos de la reducción de aranceles. Además, estos resultados deben tomarse con cautela pues pueden estar sesgados por la presencia de causalidad en sentido inverso, ya que una reducción inicial de salarios puede facilitar una mayor penetración comercial.

Utilizando la batería de encuestas de hogares ya mencionada, el BID (2003, Cap. 5) ha tratado de verificar la influencia negativa de la penetración comercial en los salarios reales. El

efecto se observa también en América Latina en los sectores transables (aunque no en los servicios) y con un coeficiente prácticamente idéntico al encontrado en el estudio mundial.

Algunos estudios de países individuales se han concentrado en analizar en mayor detalle los efectos de la reducción de aranceles sobre los salarios en los sectores industriales. En el caso de México, se ha estimado que en las empresas que se vieron afectadas por una reducción de aranceles de 40 puntos los salarios reales se redujeron entre 8 y 10%. Para el sector manufacturero en su conjunto, se calcula que las reducciones de aranceles de fines de los años ochenta produjeron una caída de salarios de 3 a 4%. La eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones puede haber producido un efecto aún mayor, pero difícil de cuantificar con precisión (Revenga, 1997). En Colombia, donde el arancel promedio pasó de 50% en 1984 a 13% en 1998, el efecto sobre el salario promedio de la industria manufacturera resulta también del 3-4%⁹, mientras que para los sectores industriales inicialmente más protegidos puede llegar a 7%. Adicionalmente, los aumentos en la penetración de importaciones pueden haber tenido algún efecto adicional sobre los salarios industriales (Goldberg y Pavcnik, 2001). Debido a su breve horizonte de tiempo, los estudios no dan base para afirmar si estas caídas de salarios son permanentes, o si tenderán a diluirse con el paso del tiempo y con los cambios de productividad inducidos por la apertura.

Quizá sorprenda que los efectos de la apertura sobre los salarios hayan sido relativamente

pronunciados en comparación con los modestos cambios en el empleo o su composición. No existe una explicación definitiva para este fenómeno, pero una hipótesis posible es que los trabajadores participaban de las rentas (e ineficiencias) que la protección le otorgaba a las empresas. La reducción de aranceles pudo ser acomodada sin mayores cambios de empleo mediante mejoras de productividad y eliminación de dichas rentas. Por supuesto, los procesos de apertura pueden afectar en forma diferente a grupos distintos de trabajadores, como se verá enseguida.

E. La apertura y la desigualdad salarial

El impacto de las medidas de apertura sobre las brechas de salario ha sido uno de los aspectos más estudiados de las reformas estructurales de la última década. El interés en el tema se debe a que el aumento en las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados ha sido un fenómeno notorio en algunos países e inesperado para muchos economistas, que habían pronosticado que la reducción de aranceles aumentaría la demanda de trabajo no calificado y, por consiguiente, ayudaría a cerrar las brechas salariales (véase el recuadro 2).

El aumento de las brechas salariales por niveles educativos ha sido un fenómeno importante, aunque menos pronunciado de lo que a menudo se afirma. Si se comparan los ingresos salariales de los trabajadores con educación terciaria completa con los de educación secundaria completa, se observa un aumento del 10% en las brechas a lo largo de la década del noventa (promedio de 12 países de la región), lo cual es un

⁹ El cálculo reportado por Golberg y Pavnick (2001) es 4%, pero se basa en suponer la total eliminación del arancel.

Recuadro 2 LA LIBERALIZACIÓN DE COMERCIO Y LOS SALARIOS RELATIVOS

La teoría del comercio internacional se basa en el principio clásico de las ventajas comparativas enunciado por David Ricardo, según el cual cualquier país tiende a exportar aquellos bienes que utilizan en forma más intensiva los recursos más abundantes (y por consiguiente relativamente más baratos) que en los países con los cuales comercia, y a importar los bienes que utilizan más intensivamente los recursos más escasos (y por lo tanto más caros). En ese intercambio ambos países saldrán ganando, pues ambos recibirán por los bienes exportados un precio relativo (en términos del otro bien) mayor de lo que sería la relación de intercambio de esos bienes comerciados internamente en el país.

Es de esperar que si los dos únicos factores de producción son el trabajo no calificado y el calificado, los países en desarrollo exporten bienes intensivos en mano de obra no calificada e importen bienes intensivos en trabajo calificado. Gracias al comercio, los salarios de los trabajadores no calificados en los países en desarrollo serán mayores y más próximos a los de sus pares en los países desarrollados que sin comercio, y los salarios de los trabajadores calificados serán menores (y también más parecidos a los de sus pares en los países desarrollados).

En este marco conceptual, cuando un país en desarrollo restringe el comercio internacional (con aranceles u otros mecanismos), reduce necesariamente el salario relativo de los trabajadores no calificados (y eleva el de los calificados). Por consiguiente, es de esperarse que la apertura reduzca las brechas salariales en dicho país.

Sin embargo, esta conclusión no se sostiene necesariamente si hay más de dos factores de producción, o si el mundo no se

divide nítidamente en dos grupos de países. Si se consideran los recursos naturales como un factor adicional, la abundancia relativa de factores de una economía en desarrollo puede no estar en el trabajo no calificado, sino en esos recursos. La apertura elevará las rentas de esos recursos, pero no necesariamente los salarios relativos de los trabajadores no calificados. Es más, si para su producción los recursos naturales requieren mano de obra calificada, pero no trabajo sin calificación, la apertura aumentará las brechas salariales.

Otros supuestos también pueden alterar los resultados. Es relevante para América Latina lo que puede ocurrir si la dotación de capital de un país no es fija, sino que puede aumentar gracias a la apertura (por ejemplo, porque la apertura atrae inversión extranjera o aumenta las tasas de inversión nacional). Si el capital complementa el trabajo calificado, pero sustituye trabajo no calificado (como lo sugiere la evidencia empírica), las mayores inversiones aumentarán las brechas salariales.

Los resultados también serán diferentes si los aranceles antes de la apertura han buscado proteger más las industrias de bienes intensivos en mano de obra no calificada, como era el caso en varios países de América Latina. En estas condiciones, la reducción de los aranceles tenderá a bajar la remuneración relativa de estos trabajadores en vez de aumentarla.

Por consiguiente, partiendo de la teoría clásica del comercio internacional, la conclusión de que la apertura reduce las brechas salariales sólo está garantizada bajo supuestos bastante restrictivos.

aumento moderado. Si más bien se comparan trabajadores con educación terciaria completa y trabajadores con educación primaria completa, hay un aumento del 7%. Y si el cálculo se hace entre trabajadores con secundaria completa y con primaria completa se observa, en cambio, una ligera reducción de las brechas a lo largo de la década. Las tendencias no son comunes para todos los países.

En varios países las tendencias de aumento de las brechas, que se observaron al iniciarse los procesos de apertura, se han detenido o revertido

do en los últimos años. En México, la tendencia se detuvo a partir de 1994, cuando entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC), y en Colombia el fuerte aumento de los primeros años de la década se revirtió completamente en los años siguientes.

Numerosos estudios han analizado la relación entre las brechas salariales y los procesos de apertura al comercio internacional de las dos últimas décadas. Si bien en varios estudios se verifica una relación significativa entre ambas variables, hay consenso en que esta influencia

de la apertura sobre las brechas salariales ha sido modesta e indirecta, reflejando posiblemente la influencia de cambios tecnológicos. En el caso de Colombia hay evidencia de que la apertura contribuyó a elevar las brechas salariales en la industria porque aumentó la demanda relativa de trabajadores con mayor calificación, aparentemente debido al aumento de la inversión y a la adopción de tecnologías sesgadas hacia este tipo de trabajadores (Cárdenas y Gutiérrez, 1997; Robbins, 1996)¹⁰. Un estudio que incluyó a Colombia, junto con otros tres países (Brasil, Chile y Argentina) encontró que las brechas salariales por sub-sectores de la industria manufacturera han tenido varios patrones de comportamiento común asociados al canal tecnológico. En primer lugar, los aumentos en las brechas salariales ocurrieron *dentro* de los sectores y en los mismos sectores en todos los países. En segundo lugar, la intensidad de este fenómeno estuvo relacionado con la penetración de importaciones de insumos y bienes de capital de esas industrias. Y, en tercer término, el aumento en las brechas salariales demostró ser mucho más sensible al contenido tecnológico de dichas importaciones que a su penetración (Sánchez-Páramo y Schady, 2003). Por consiguiente, es la tecnología, más que las importaciones directamente, lo que parece estar detrás del aumento de las brechas salariales. Así lo confirma también un estudio más reciente de este tema para Colombia, en el cual se encuentra que la caída de las remuneraciones para los trabajadores de niveles medios de educación y los aumentos para

los más calificados y para las mujeres se explican mucho mejor por cambios tecnológicos que por la apertura económica (Santamaría, 2004).

F. La apertura y la calidad del empleo

Si bien los efectos de la apertura sobre el empleo total o sobre las remuneraciones relativas de los grandes grupos de trabajadores parecen haber sido modestos, es posible que la apertura haya afectado la calidad del empleo. Se dice que la apertura ha sustituido el empleo con buenas condiciones de protección social en los sectores industriales tradicionales por empleos con condiciones precarias de seguridad social y escaso cumplimiento de las normas laborales.

Es cierto que las formas tradicionales de contratación laboral han sido en parte desplazadas por nuevos arreglos, tales como la subcontratación de servicios y el empleo temporal, como ha sido documentado en el caso colombiano por Farné y Nupia (1996). Sin embargo, el comercio ha jugado a lo sumo un papel marginal en este proceso, el cual ha tenido sus verdaderos motores en cambios tecnológicos y organizacionales, por el lado de la demanda de trabajo, y en la búsqueda de mayor flexibilidad, especialmente para el trabajo femenino, por el lado de la oferta¹¹. Existe la presunción de que las formas no tradicionales de contratación deterioran el bienestar de los trabajadores y a menudo se las asocia con empleos "precarios". Esta presunción no es necesariamente correcta, no solo porque estas

¹⁰ Una reseña de estudios de casos para otros países se encuentra en *BID* (2003, Cap. 5).

¹¹ Las tendencias de aumento del empleo temporal y estacional en la agricultura han sido comunes a toda América Latina y datan cuanto menos de los ochenta, asociadas a la expansión de la agroindustria y los productos estacionales de exportación, tales como frutas y vegetales (Kay, 1995).

nuevas formas de contratación pueden adecuarse mejor a las condiciones de ciertos trabajadores, sino además porque no excluyen necesariamente la prestación de servicios de seguridad social y otros beneficios.

Hay razones para esperar que una mayor exposición al comercio internacional induzca a las firmas a un mayor uso de métodos más flexibles de contratación laboral. Si el comercio internacional implica que las firmas estén expuestas a una demanda más inestable e impredecible, es razonable que quieran depender menos del empleo estable, cuyos costos de enganche y despido son más elevados que el de tener trabajadores temporales (o vinculados indirectamente a través de proveedores que operan de manera informal). Basados en un modelo teórico que justifica esta hipótesis, Goldberg y Pavcnik (2003) han analizado su validez para Colombia entre mediados de los años ochenta y fines de los noventa. En Colombia el empleo no cubierto por la seguridad social cayó más en los sectores más expuestos a la competencia internacional, pero sólo hasta 1991, cuando se introdujo la reforma laboral que flexibilizó considerablemente la contratación y el despido de nuevos trabajadores.

Por consiguiente, el temor de que la apertura perjudica la calidad del empleo sí parece ser válido cuando existen regímenes laborales más rígidos. Cierta evidencia parcial para un grupo más amplio de países da sustento a esta conclusión. Sobre la base de 61 encuestas de hogares para 11 países de la región, se ha encontrado que la relación entre apertura y composición del empleo parece depender fuertemente de la legislación laboral. Para los países con mercados laborales más rígidos en la región, como Venezuela o Colombia, la participación del empleo

en empresas de más de cinco trabajadores tendió a aumentar como resultado de la apertura, resultado que no se encuentra en países con legislaciones más flexibles (BID, 2003, Cap. 5).

G. Síntesis: las sorpresas laborales de la apertura

La apertura fue una de las grandes reformas de los noventa en Colombia y en América Latina. Sus beneficios para la eficiencia y el crecimiento económico fueron positivos, aunque muy inferiores a las expectativas que tenían sus promotores. Lo mismo puede decirse de los temores con respecto a sus efectos laborales. Algunos de esos efectos fueron negativos, al menos en el corto plazo, pero no se cumplieron las profecías apocalípticas de destrucción de empleos y deterioro de las condiciones de trabajo que algunos temían.

La mayor sorpresa que surge al revisar la investigación empírica sobre los efectos laborales de la apertura es que esta afectó muy poco la composición del empleo. Es una sorpresa para los analistas económicos que, basados en la teoría de las ventajas comparativas, esperaban que los recursos se movieran en forma masiva hacia actividades potencialmente más eficientes y más intensivas en el uso de los recursos más abundantes. También es una sorpresa para los legos que imaginaban que el aumento en las importaciones desplazaría el empleo de los sectores productores de bienes comercializables.

Puesto que los cambios de composición del empleo fueron modestos, resulta explicable que la apertura tampoco haya tenido efectos muy pronunciados sobre el desempleo. Esto también es una sorpresa, incluso para numerosos econo-

mistas que esperaban que, al menos durante un período inicial, aumentara el desempleo asociado a la transición de los trabajadores de unos sectores hacia otros.

La poca reasignación del empleo entre sectores no significa que las empresas o los trabajadores no hayan sufrido traumas por la apertura ni, menos aún, que el mercado laboral haya carecido de vitalidad para responder a un cambio de política tan importante. Al contrario, la continua creación y destrucción bruta de empleos en cada empresa y la aparición y desaparición de empresas en cada sector seguramente fueron mecanismos que ayudaron a ajustar los métodos de producción y organización, cambiar la composición de la producción y reorientar la producción de unos mercados a otros, en respuesta a la apertura¹².

Una tercera sorpresa es que la apertura parece haber reducido, al menos en el corto plazo, los salarios reales, especialmente en los sectores industriales. Es una sorpresa para los economistas entrenados en el análisis neoclásico, que usualmente supone que los trabajadores reciben el salario que corresponde a su productividad marginal y que la apertura debe conducir a un uso más productivo de todos los recursos, incluido el trabajo, y debe llevar a eliminar las rentas que favorecen a los capitalistas y encarecen los productos agrícolas e industriales que consumen los trabajadores. Lo que parece haber ocurrido (aun cuando no hay evidencia directa que lo soporte) es que los trabajadores participaban de esas rentas y se vieron obligados a cederlas para mantener sus empleos. También contribuye a

explicar esta paradoja el hecho de que en muchos países, entre ellos Colombia, los aranceles (y los controles a las importaciones) eran mayores para los sectores más intensivos en empleo, especialmente no calificado. Además, la apertura puede haber reducido los salarios en los sectores industriales por haber dado entrada en los mercados internos a productos originados en países con bajos costos de producción que compiten con las producciones nacionales, aunque no hay evidencia directa que haya probado tal cosa.

Una cuarta sorpresa, posiblemente la más difundida en medios públicos y académicos, es que la apertura contribuyó a ampliar, en vez de reducir, las brechas de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Los economistas han prestado tanta atención a este fenómeno que posiblemente ahora muchos encuentren sorprendente que, en realidad, este efecto fue menos pronunciado de lo que actualmente se cree y que posiblemente se debió más a razones tecnológicas y a otros mecanismos no bien entendidos que a la mecánica de los precios relativos asociada directamente al comercio internacional. Cualquiera que haya sido el mecanismo, sin embargo, la apertura comercial explica apenas muy parcialmente las mayores brechas salariales observadas en Colombia o en otros países.

La apertura produjo una sorpresa más, relacionada con la calidad del trabajo. Hay alguna evidencia (que dista de ser definitiva) que sugiere que las reducciones de aranceles o la mayor penetración de las importaciones han aumentado la informalidad en algunos países (en-

¹² El dinamismo de los flujos de creación y destrucción de empleos en Colombia y otros países latinoamericanos y desarrollados se analiza en *BID* (2003, Cap. 2).

tendiendo como informalidad el empleo sin seguridad social y otros beneficios, o el empleo en empresas de hasta cinco trabajadores). Sin embargo, este fenómeno no parece ocurrir en todos los países sino solo donde la legislación laboral es más restrictiva, como era el caso en Colombia especialmente hasta 1991.

Esta serie de sorpresas dejan una lección de modestia para los economistas y una de moderación para los críticos. La distancia entre unos y otros sería menos pronunciada si se atendiera más a lo que dice la evidencia y menos a lo que dictan los dogmas teóricos y los prejuicios interesados. Pero la evidencia tampoco ofrece la última palabra, ya que está limitada por la falta de información, por el escaso tiempo para observar algunos efectos de la apertura y por barreras conceptuales y técnicas para interpretar los resultados. Además, la evidencia está muy restringida por las preferencias de la investigación académica, que no coinciden necesariamente con las preocupaciones y los temores del público.

III. Los efectos sociales de las privatizaciones

Entre 1986 y 1999 fueron vendidas y transferidas al sector privado 396 empresas estatales en toda América Latina, más de la mitad de todas las operaciones de privatización en los países en desarrollo¹³. Brasil y Argentina realizaron los mayores montos de privatización: US\$61 mil millones y US\$25 mil millones, respectivamente. Tres

países realizaron privatizaciones acumuladas que representan más del 10% del PIB de sus economías en 1999 y un total de 17 países hicieron privatizaciones en algún año por más del 1% del PIB. Con un monto acumulado de privatizaciones del 5% del PIB que se efectuaron en su mayor parte a fines de los noventa, Colombia fue un privatizador promedio pero tardó en el contexto latinoamericano¹⁴. Un 57% del valor de las privatizaciones en América Latina durante la década del noventa tuvo lugar en los sectores de infraestructura, tradicionalmente cerrados a la participación privada y donde el potencial de obtener ganancias de productividad y eficiencia era mayor. Otro 11% provino de la venta de entidades bancarias y afines, reforzando así las tendencias de la reforma financiera (Lora, 2001). En Colombia las principales privatizaciones fueron las de empresas de generación y distribución eléctrica, telecomunicaciones, bancos y corporaciones financieras y algunas empresas mineras e industriales.

A. Efectos sobre el empleo

La pérdida de empleos ha sido una de las principales razones del rechazo popular a las privatizaciones. Puesto que las empresas públicas a menudo han sido utilizadas para crear empleo por razones políticas, no es sorprendente que la reducción del empleo sea necesaria para la viabilidad de estas empresas en el sector privado. Las reducciones de personal en las empresas privatizadas son un fenómeno común, aunque no

¹³ Excluyendo las realizadas mediante distribución masiva de cupones en los países del Este de Europa.

¹⁴ Pombo y Ramírez (2003) reportan privatizaciones totales por US\$5609.6 millones en el período 1986-98, que equivalen a 6% del PIB de este último año.

universal en la experiencia internacional. En un conjunto de 27 casos de privatización estudiados por varios autores, en 14 hubo reducciones de empleo (en promedio del 27% del personal) con posterioridad a la privatización, en dos hubo reducciones sustanciales (en cuantía no especificada) y en los demás hubo aumentos o cambios de poca importancia. En un segundo conjunto de 17 casos, se encontraron pérdidas de empleo en siete (equivalentes al 45% del personal), en cuatro casos aumentó el empleo (en 23% en promedio) y hubo poco cambio en los demás (Birdsall y Nellis, 2002 con base en diversos estudios de la OIT). En un tercer conjunto de 69 empresas recién privatizadas en 21 países en desarrollo (incluyendo los mayores privatizadores) se encontró que en el 60% de los casos había aumentado el empleo después de la privatización (con aumentos del 10% en promedio), y que las firmas recién expuestas a la competencia fueron las más propensas a perder empleo (Boubakri y Cosset, 1996, citado por Kikeri, 1998).

Las reducciones de personal ocurren con intensidad muy diversa entre unos sectores y otros, como lo muestra el análisis de las experiencias de los países en desarrollo en todo el mundo. Los recortes más draconianos se observan en los sectores de ferrocarriles y puertos, mientras que en agua y electricidad los recortes son más modestos y en telecomunicaciones han sido frecuentes los aumentos de empleo (De Ferranti *et al.* 2003).

La experiencia de algunos de los países latinoamericanos que más privatizaron permite ilustrar el impacto potencial sobre el empleo. En Argentina, en el conjunto de todas las empresas privatizadas el empleo cayó de 223.000 personas en 1987/90 a 73.000 personas en 1997. Esta reducción de empleos equivale a 2% de la fuerza

de trabajo urbana (63,5% de la fuerza de trabajo de Buenos Aires, donde se concentraron la mayoría de los despidos). Si la totalidad de los trabajadores despedidos hubiera permanecido desempleada (que no fue el caso, según veremos más adelante), las privatizaciones darían cuenta de 13% del aumento observado en la tasa de desempleo en ese mismo período. Manteniendo también el mismo supuesto, las privatizaciones habrían significado un aumento de 8% en el número de pobres y habrían elevado en 3% el coeficiente Gini de concentración del ingreso (McKenzie y Mookherjee, 2003).

Aunque Bolivia realizó privatizaciones por un monto que como proporción del PIB fue más elevado que el de Argentina, los despidos de personal parecen haber sido sustancialmente menores. No existen estadísticas para todas las privatizaciones, pero aquellas en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, que fueron las más importantes, sólo acarrearón reducciones de empleo para 1.700 personas, alrededor del 0,1% de la fuerza de trabajo urbana. Nuevamente, bajo el supuesto de que no hubieran encontrado empleo, estos despidos explicarían apenas un 3% del aumento que experimentó la tasa de desempleo entre 1995 y 2000.

El impacto de las privatizaciones en el empleo en el caso de México parece haber sido intermedio entre los casos de Argentina y Bolivia. Las empresas estatales ocupaban el 4% de la fuerza de trabajo urbana en 1983 cuando empezaron las privatizaciones. Una década después esa proporción había caído ligeramente por debajo del 2% (McKenzie y Mookherjee, 2003). En un patrón que no es exclusivo de México, gran parte de las pérdidas de empleo ocurrieron *antes* de la privatización (Chong y López de Silanes, 2003a).

Las comparaciones del empleo antes y después de las privatizaciones pueden ser engañosas porque las reestructuraciones exitosas, que elevan la productividad y hacen viable la expansión de los servicios pueden compensar total o parcialmente las pérdidas de empleos en la empresa privatizada. Para Argentina se ha calculado que entre 80 y 90% de las reducciones de personal de las empresas privatizadas quedaron compensadas por mecanismos de re-empleo dentro de los mismos sectores privatizados en los cuatro años siguientes a las privatizaciones (lo cual no implica que se haya recontratado a las mismas personas que fueron despedidas). Para México, la tasa de re-empleo en los mismos sectores ha sido calculada en 45-50% en el primer año después de las privatizaciones (McKenzie y Mookherjee, 2003).

El efecto de las privatizaciones en el empleo en el caso colombiano parece haber sido bastante modesto, al menos en el sector eléctrico, donde ocurrieron buena parte de las privatizaciones. Pombo y Ramírez (2003), quienes analizaron cuatro empresas eléctricas privatizadas, encontraron que el empleo bajó apenas de 13.300 empleados antes de las reformas a 11.600 en promedio en el período 1995-1999. También estudiaron el comportamiento de 30 firmas privatizadas en el sector industrial, en las cuales el empleo total bajó de 20.631 personas antes de las privatizaciones a 15.806 posteriormente.

B. Las remuneraciones y otras condiciones laborales

Las mejoras de productividad que resultan de los procesos de privatización a menudo hacen posible elevar los salarios y otras formas de remuneración de los trabajadores que conservan

sus empleos. En México, los salarios en una muestra amplia de empresas privatizadas aumentaron en promedio 76% hasta 1993, muy por encima del resto de la economía (Kikeri, 1998). Más sorprendente aún, los aumentos de salarios fueron sustancialmente mayores para los operarios que para el personal de oficina (122% comparado con 77% en el período 1983-94, según cálculos de La Porta y López de Silanes, 1999). En muchas empresas privatizadas, los trabajadores se beneficiaron además de los programas de participación en la propiedad que se introdujeron para aumentar el interés de los trabajadores en la privatización. Estos mecanismos de participación en la propiedad representaron no solamente un beneficio patrimonial, sino un incentivo para que los trabajadores participaran en el mejoramiento de la empresa (Kikeri, 1998). En Colombia, en las empresas manufactureras privatizadas los salarios promedio fueron 25% más altos después de las privatizaciones (Pombo y Ramírez, 2003). Sin embargo, es posible que como ha sido la experiencia en otros países, otras condiciones laborales se hayan deteriorado y haya sido erosionada la capacidad de influencia de los sindicatos.

Se sabe muy poco sobre el destino que sufren los trabajadores despedidos de las empresas privatizadas (que no son reenganchados directa o indirectamente por el mismo sector). En compensación a los posibles daños que sufren los despedidos, éstos suelen recibir pagos de cesantía y otros beneficios pecuniarios. Según algunas estimaciones, estas compensaciones superan ampliamente el costo promedio de búsqueda de un nuevo empleo, y por lo tanto dejan a los trabajadores en una mejor situación (Galal, et al., 1994). La información fragmentaria que se conoce para algunas empresas da crédito a la

afirmación de que los paquetes de retiro en general han sido generosos (Kikeri, 1998).

En Colombia el impacto neto de la privatización sobre el bienestar de los trabajadores ha sido estudiado por Fainboim (2000) en el caso de la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. Su conclusión es que el efecto neto es cercano a cero, una vez se tiene en cuenta que las pérdidas de bienestar debidas al despido de 2.743 empleados fue aproximadamente compensada por las contrataciones indirectas de algunos de ellos a través de contratos de servicios, los pagos a quienes de acogieron a los planes de retiro voluntario, los mayores salarios para el personal que permaneció empleado y otros beneficios por capacitación y seguridad industrial.

C. Efectos sobre los consumidores

Los efectos sociales y distributivos más importantes de las privatizaciones posiblemente no son los laborales, sino los que afectan a los consumidores. Típicamente, las privatizaciones de los servicios públicos acarrearán aumentos importantes de tarifas, que afectan más fuertemente a los grupos de bajos ingresos. Sin embargo, en sentido contrario opera el efecto de aumentar la cobertura de los servicios, que tiende a beneficiar a grupos en promedio más pobres aún. Por consiguiente el efecto neto sobre pobreza y desigualdad resulta de la combinación de ambos factores.

Un estudio comparativo para Argentina, Bolivia y Nicaragua ha estimado estos efectos, con conclusiones muy reveladoras (McKenzie y Mookherjee, 2003). En Argentina los efectos fueron positivos para todos los deciles en las privatizaciones de electricidad y agua. En electri-

dad los beneficios para el 30% más pobre representó 2-3% del ingreso. En Bolivia, la privatización de los teléfonos benefició sobre todo a la clase media, donde ocurrieron las mayores expansiones de cobertura. En los deciles 5 a 7, los beneficios netos fueron equivalentes al 5 o 6% del ingreso. La privatización del agua en la conurbación de La Paz y El Alto produjo beneficios del mismo orden de magnitud para los deciles más bajos debido al mayor acceso. La fallida privatización del agua en Cochabamba habría producido efectos negativos para los más pobres debido a los aumentos de tarifas. En electricidad, la privatización boliviana tuvo efectos positivos para todos los deciles, excepto el más rico. Finalmente, en Nicaragua la privatización eléctrica produjo pequeñas ganancias en los deciles 2 a 6, y pequeñas pérdidas en los demás.

Los efectos finales sobre la desigualdad y la pobreza resultan en definitiva favorables para la mayoría de las privatizaciones, aunque modestos (reducciones del orden de 0,01 o menos en el coeficiente Gini y de dos puntos porcentuales en la tasa de incidencia de la pobreza). Con una sola excepción de los casos considerados, no resulta válida la percepción popular de que las privatizaciones aumentan la pobreza o la desigualdad.

No hay estudios comparables para Colombia. Sin embargo, en su análisis sobre la privatización de la Empresa de Energía de Bogotá, Fainboim (2000) ha calculado que se produjo un efecto neto negativo en el bienestar de los consumidores (por valor de \$156,3 mil millones) porque tuvieron que empezar a pagar por el servicio los usuarios ilegales o morosos, efecto que fue mayor a la mejora en la calidad del servicio

y la disminución en la accidentalidad de los usuarios. Esta conclusión contrasta con la evidencia internacional, donde los efectos favorables para el consumidor, y especialmente para los grupos de bajos ingresos, provienen de los aumentos de cobertura, que en este caso fueron de muy poca importancia. Esta pérdida para los consumidores debe compararse con el beneficio social neto total de la privatización, el cual fue \$1.695 miles de millones, buena parte del cual ocurrió por liberación de capital que tendría que haber sido invertido por la ciudad y por mayores impuestos pagados a la ciudad. Por consiguiente, a pesar de los efectos negativos sobre los consumidores los efectos sociales totales fueron muy positivos.

D. Las discretas razones del desencanto

Es difícil identificar con precisión las razones del fuerte rechazo que enfrentan las privatizaciones en América Latina. En esta sección hemos visto que las pérdidas de empleo, aunque muy sustanciales como proporción de la planta de personal permanente de las empresas antes de ser privatizadas, fueron en realidad modestos en proporción a la fuerza de trabajo o al desempleo y tendieron a ser compensadas rápidamente, y en un alta proporción, a través de los re-enganches de personal de las mismas empresas o de sus proveedores. En el proceso, las condiciones laborales (aunque no los ingresos) de los trabajadores se deterioraron en algunos casos.

Al menos desde el punto de vista laboral, los efectos nocivos de las privatizaciones parecen haber sido concentrados en el tiempo y en un número reducido de empresas e individuos. También han incurrido costos algunos grupos de consumidores, especialmente de niveles de in-

greso medios o bajos, por razón de los aumentos de tarifas. Sin embargo, los mayores beneficios de las privatizaciones han ido a los grupos de ingresos bajos a través de la mayor cobertura de los servicios. A diferencia de los costos incurridos por algunos grupos de trabajadores, que han sido concentrados en el tiempo, estos beneficios han sido de naturaleza más permanente. Por consiguiente, el balance de costos y beneficios sociales parece ampliamente positivo para las privatizaciones.

Las razones del desencanto no deben buscarse en estos análisis convencionales de costos y beneficios sino en otras dimensiones, en particular en la percepción sobre la transparencia de los procesos de privatización y en factores de psicología que influyen en el comportamiento económico de las personas, pero que suelen ser ignorados por la microeconomía. Hay una estrecha relación entre el rechazo a las privatizaciones y la percepción de corrupción, según se desprende de análisis basados en las encuestas del Latinobarómetro en 17 países de la región (Lora y Panizza, 2003). Entre los factores de psicología que influyen en la percepción, hay varios que deben destacarse. El primero es la tensión entre la vida real de las personas y las estadísticas: en la percepción pesa mucho más la tragedia de quienes han resultado perjudicados que una agregación estadística de las pequeñas ganancias de un número diverso de individuos sin identidad. El segundo factor es el sesgo psicológico de rechazo a las pérdidas, que lleva a los individuos a darle mucho mayor peso en sus percepciones a las pérdidas que a las ganancias con respecto a su situación inicial. El tercero es el sesgo de percepción hacia el corto plazo, que lleva a los individuos a observar los cambios bruscos de corto plazo, pero no los cambios gradua-

les a través del tiempo. Un factor adicional es la tendencia a agrupar varios eventos que han ocurrido simultáneamente y asociarlos como causa de los cambios observados en el corto plazo. En materia de políticas económicas, el “Consenso de Washington” o el “modelo económico neoliberal” son el denominador común bajo el que se agrupan un conjunto de políticas cuyos efectos separados son difíciles de distinguir para cualquier observador, y por consiguiente tienden a ser rechazadas en conjunto. Y, finalmente, está la tensión ideológica entre, por un lado, principios ideológicos que se consideran sacrosantos, como el derecho al agua u otros servicios básicos que en opinión de una proporción muy alta de latinoamericanos no deberían dejarse expuesto a los apetitos mercantilistas del sector privado, y por otro lado la realidad económica de empresas estatales que han resultado inoperantes e insostenibles.

IV. Las reformas laborales y sus efectos¹⁵

La legislación laboral fue el área de menos reforma entre las áreas de políticas estructurales pro-mercado más importantes. En contra de lo que a menudo se afirma, la legislación laboral en la región no se flexibilizó en promedio, pues hubo reformas en una y otra dirección. Colombia fue uno de los pocos países que tomó medidas para suavizar las normas de protección del empleo y facilitar las condiciones de contratación laboral. La reforma de 1991 redujo e hizo más predecibles los costos de despido para los trabajadores de menos de 10 años de antigüedad. Aunque las

indemnizaciones de despido aumentaron para los trabajadores de antigüedad mayor, eliminó la cláusula de reincorporación que introducía una gran incertidumbre a las empresas. También se flexibilizaron los períodos de prueba y se facilitó la contratación temporal. La reforma a la seguridad social de 1993 operó en la dirección contraria pues elevó sustancialmente los costos de afiliación a la seguridad social. Finalmente, la reforma de 2002 flexibilizó la jornada laboral, redujo los recargos por dominicales y festivos, redujo la indemnización por despido sin justa causa y bajó los aportes para-fiscales para trabajadores adicionales de bajos salarios (Universidad Externado de Colombia, 2003). El salario mínimo ha sido tradicionalmente muy estable en Colombia, pero tuvo un aumento del 9% en términos reales en 1999 y 2000, al bajar la inflación más rápidamente de lo esperado en esos años.

A. Los efectos de las normas de estabilidad laboral

Con el propósito de mejorar la estabilidad del empleo, la legislación laboral en América Latina establece las normas más ambiciosas de protección del empleo en el mundo. Así lo sugiere un índice elaborado por Botero, *et al.*, (2003), el cual considera: i) si se permite el empleo a voluntad y si el cese por razones económicas es considerado como una causa justa de despido, ii) los procedimientos que un empleador debe seguir y las autorizaciones que debe obtener antes de efectuar despidos individuales o colectivos, iii) el preaviso y la indemnización por despido, y iv)

¹⁵ Esta sección se apoya en material preparado conjuntamente por Carmen Pagés y el autor para el Capítulo 7 de BID (2003).

si la seguridad del empleo está consagrada en la constitución del país. Colombia es caso típico dentro de América Latina. Sin embargo, si se miden no los requisitos sino los costos de estas normas para las empresas, como lo hacen Heckman y Pagés (2004) en una medida alternativa que comprende el preaviso, la indemnización por despido y las contribuciones a cuentas de ahorro individuales obligatorias, Colombia es uno de los países con normas más costosas de protección al empleo, a pesar de la reforma de 1991 (aunque sin considerar la reforma del 2002, que redujo marginalmente dichos costos) (Gráfico 4).

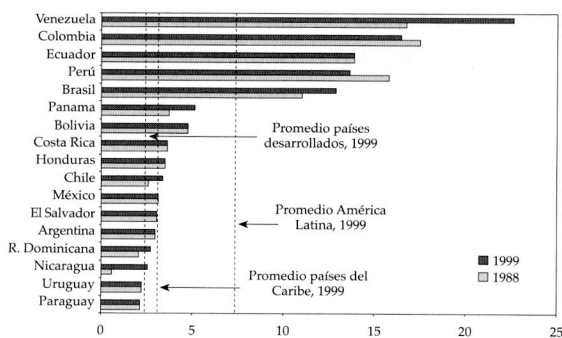
La evidencia internacional sugiere que las normas de protección al empleo tienen a lo sumo un efecto modesto sobre la estabilidad laboral. Un indicio de esto es que todos los países, no importa cual sea su legislación en esta materia, tienen tasas muy altas de rotación del empleo. Típicamente, en casi cualquier economía en un año cualquiera se destruyen o se crean el 25% de

los empleos. Esto sugiere que la legislación no impide que las firmas cierren o redimensionen su personal cuando las circunstancias permanentes en que operan así lo exigen. Sin embargo, la evidencia también indica que las normas sí logran reducir las fluctuaciones de muy corto plazo en el empleo. Por consiguiente, las normas sí parecen lograr alguna mejora en la estabilidad media del empleo.

En el caso colombiano, un estudio de Kugler (2004) que analizó la duración media del empleo antes y después de 1991, encontró que la inestabilidad del empleo aumentó después de las reformas y que este cambio se produjo en todos los sectores, y no sólo en los sectores de bienes comerciables (como cabría prever si esos cambios se debieran principalmente a la apertura comercial que tuvo lugar casi simultáneamente). Por consiguiente, la flexibilización sí tuvo un efecto adverso, aunque modesto, sobre la estabilidad.

Puesto que las normas reducen los despidos en épocas de problemas económicos, también es probable que reduzcan las contrataciones en épocas de buena situación económica. Las firmas toman decisiones más conservadoras con respecto a las contrataciones a fin de evitar reajustes costosos en caso de que la situación económica no tome el curso previsto. Los estudios empíricos más firmes para América Latina son el de Saavedra y Torero (2002) en relación con Perú y el de Mondino y Montoya (2004) para Argentina. En ambos estudios se encuentra que normas que aumentan la estabilidad laboral van asociadas a tasas de empleo industrial más bajas. Sin embargo, en estudios de las reformas laborales de Chile y Brasil no se encontraron indicios de efectos estadísticamente significati-

Gráfico 4
COSTO DE LA ESTABILIDAD LABORAL,
FINES DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA
(meses salarios)



Fuente: tomado del BID, (2003). Heckman y Pagés, (2002).

vos¹⁶. Estos resultados indican que los efectos de la flexibilización del mercado laboral sobre el empleo son modestos y posiblemente difieren de un país a otro, según las circunstancias en que se llevan a cabo las reformas.

Dos campos en los cuales se observa que las normas en materia de seguridad del empleo tienen efectos importantes e indeseables son la duración del desempleo y la composición del empleo por edad, sexo y nivel de calificación. Hay indicios de que las disposiciones más estrictas en materia de seguridad del empleo tienden a prolongar la duración del desempleo. A medida que las firmas se vuelven más reacias a contratar trabajadores (por temor del gran costo de despedirlos más adelante), los trabajadores desempleados tienen mayores dificultades para conseguir otro trabajo¹⁷. En Colombia, Kugler (2004) observa que, tras la reforma de 1990, la duración media del desempleo disminuyó en comparación con lo que era antes de la reforma. Su análisis parece indicar que las disposiciones en materia de seguridad del empleo aumentan al mismo tiempo la duración del empleo y la duración del desempleo.

También hay indicios de que las disposiciones en materia de seguridad del empleo no afectan a todos por igual. En dos estudios realizados en Chile se observa que las disposiciones en materia de seguridad del empleo no son neutrales para grupos de distintas edades y distintos niveles de calificación. Se observa que, con nor-

mas en materia de seguridad del empleo más estrictas, el empleo toma un sesgo que favorece a los trabajadores en la edad más productiva y de mayor edad, al mismo tiempo que reduce el empleo de los trabajadores más jóvenes. Asimismo, una mayor protección del empleo está asociada a una disminución relativa de la demanda de trabajadores no calificados en comparación con los trabajadores calificados¹⁸. Los efectos son considerables. Por ejemplo, un aumento de 10% en el costo de las normas de estabilidad reduce la tasa de empleo de los trabajadores jóvenes no calificados casi 0,5 puntos porcentuales. Para los jóvenes calificados, el efecto es menor pero aun así importante. Para los trabajadores de mayor edad, estos efectos se revierten y las tasas de empleo aumentan con la protección del empleo. Para tener una idea de la magnitud, como parte de la reforma realizada en Chile en 1990 se incrementó el costo de la estabilidad laboral en un tercio, aproximadamente. Las estimaciones parecen indicar que esta reforma podría haber reducido la tasa de empleo de los jóvenes no calificados 1,5 puntos porcentuales.

B. Los efectos de las reformas a la seguridad social

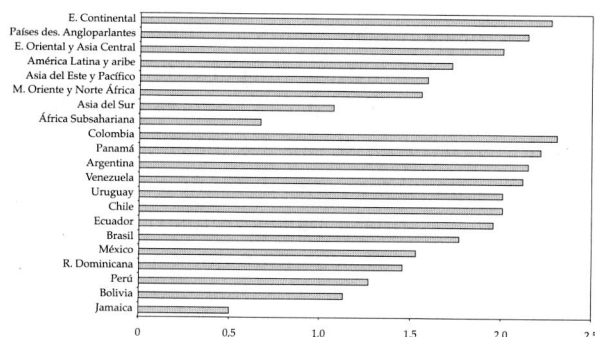
Tanto las contribuciones que se exigen como las prestaciones que se ofrecen en los sistemas de seguridad social de América Latina son más bajas en promedio que en los países desarrollados. El Gráfico 5 presenta un índice de seguridad social que combina la magnitud de las pres-

¹⁶ Véanse Pagés y Montenegro (1999) para Chile y P. de Barros y Corseuil (2004) para Brasil.

¹⁷ Véanse Nickel y Layard (1999) y las referencias en dicha obra.

¹⁸ Pagés y Montenegro (1999) y Montenegro y Pagés (2004).

Gráfico 5
ÍNDICE DE SEGURIDAD SOCIAL (0-1)



Fuente: tomado del BID, (2003). Botero *et. al.*, (2002).

taciones en los rubros de pensión a la vejez, seguro de salud, maternidad y seguro de desempleo¹⁹. Según este índice, las normas en materia de seguridad social confieren menos protección a los trabajadores en América Latina que en otros países industrializados y en los países de Europa oriental y Asia central. Sin embargo, Colombia es uno de los pocos países donde los sistemas de seguridad social ofrecen más prestaciones que en el promedio de los países industrializados anglosajones (aunque estos indicadores son anteriores a la reforma de 2002, ésta redujo sólo marginalmente algunas de estas prestaciones).

La intención de las ambiciosas normas de seguridad social es el bienestar de los trabajadores. Si las normas que procuran mejorar las con-

diciones de trabajo y las prestaciones logran su cometido sin costo alguno, la tarea de los legisladores sería bastante sencilla. Simplemente tendrían que ponerse de acuerdo sobre las prestaciones que deberían abordarse en la legislación y en las normas y deberían asignar recursos para velar por su cumplimiento. Desafortunadamente, la realidad no es tan simple. La normativa implica transferencias obligatorias de empleadores a empleados y su efecto en el mercado laboral depende de quién sufra en la práctica el costo de dichas transferencias. Una transferencia no implica necesariamente un costo adicional para los empleadores o un desincentivo para contratar mano de obra. Eso depende de si los empleadores pueden transferir el costo a los trabajadores en forma de una remuneración más baja.

Consideremos, por ejemplo, una reforma que introduce un sistema de seguros de salud que implica la promesa de mejor acceso y mejores servicios de salud para los trabajadores pero eleva las contribuciones a la seguridad social a cargo de las empresas, como ocurrió en Colombia en la reforma de 1993. ¿Sería esta disposición una dádiva para los trabajadores y una carga adicional para los empleadores? Los empleados probablemente respondan ofreciendo salarios más bajos a los empleados a fin de compensar el aumento del costo. Algunos trabajadores, para quienes la reducción de los salarios resultaría inaceptable, se retirarían del mercado la-

¹⁹ La fuente de este índice es Botero y otros (2003). El índice es la suma normalizada de los siguientes componentes: la diferencia entre la edad de la jubilación y la esperanza de vida; los meses de contribuciones necesarios para una jubilación normal con derecho a participar en programas de seguro médico y de desempleo, si los hubiere; las contribuciones a planes de pensiones y seguro de invalidez, seguro médico y seguro de desempleo; la tasa de reemplazo de las pensiones; la tasa de reemplazo de las prestaciones de seguro médico; los meses de contribuciones necesarios para tener derecho a prestaciones y seguro médico; y el plazo de espera para las prestaciones de seguro médico.

boral, mientras que otros estarían dispuestos a trabajar con salarios más bajos porque valoran la importancia de los servicios de salud ofrecidos. Si los trabajadores estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial que equivaliese exactamente al aumento en la tasa de contribución, los empleadores no absorberían ningún costo, pero quizás habría una reducción en la participación laboral y por consiguiente en el empleo. En cambio, si los trabajadores no estuvieran dispuestos a aceptar una reducción salarial (o si tal cosa no fuera posible debido al piso salarial impuesto por el salario mínimo) el costo de la nueva norma sería sufragado por las firmas, habría una reducción del empleo más sustancial debido a razones de demanda y, como resultado aumentaría el desempleo. Por consiguiente, los efectos que tenga un aumento en la seguridad social no depende solamente de lo que diga de la norma sino del funcionamiento del mercado laboral.

Uno de los corolarios de este análisis es que las normas que establecen prestaciones que los trabajadores están muy dispuestos a pagar aumentan su bienestar sin afectar mayormente al mercado laboral, mientras que las normas o prestaciones poco deseadas por los trabajadores llevan a la pérdida de empleos. Otro corolario es que si el salario mínimo u otra forma de salario base impide el reajuste salarial, una norma que en principio sería neutral podría reducir el empleo y aumentar el desempleo.

¿Qué pruebas empíricas hay de esos efectos? ¿Están los trabajadores dispuestos a pagar las prestaciones? ¿Disminuye sustancialmente el empleo a raíz de las normas que aumentan las prestaciones? Heckman y Pagés (2004), tras un examen de la bibliografía sobre los efectos de las

prestaciones obligatorias y las contribuciones de seguridad social en los salarios y el empleo, concluyen que "en general, las pruebas disponibles en relación con América Latina parecen indicar que por lo menos una parte del costo de los beneficios no salariales se traslada a los trabajadores en forma de salarios más bajos". Con base en un panel con series de tiempo de países de América Latina y países industrializados, Heckman y Pagés encuentran que en América Latina los trabajadores absorben entre 52% y 90% del costo y los empleadores pagan el resto. Se observan efectos también en el empleo. Heckman y Pagés estiman que un aumento de 10 puntos porcentuales en las contribuciones de seguridad social lleva a una disminución de 1,7 puntos porcentuales en la tasa general de empleo en relación con la población. Estos efectos son significativos, a pesar de que son mucho menores que los que se obtendrían si los empleadores absorbieran la totalidad del costo. Estas estimaciones coinciden con las obtenidas en estudios de países. Por lo tanto, hay pruebas bastante contundentes de que, aunque los empleados probablemente paguen gran parte de las prestaciones, las normas que establecen prestaciones obligatorias tienen un costo en términos de menos empleos.

En vista de que los trabajadores pagan gran parte de las prestaciones, se podría afirmar que la reglamentación del mercado laboral en realidad no mejora la situación de los trabajadores. Sin embargo, este argumento no tiene en cuenta que las regulaciones podrían ayudar a los trabajadores a conseguir beneficios que no podrían alcanzar individualmente y sin coordinación. Por ejemplo, un trabajador podría estar dispuesto a negociar una reducción salarial a cambio de mejor seguridad social, pero eso no puede con-

seguirlo a menos que haya una norma que introduzca cambios en el régimen de seguridad social. No obstante, una reglamentación excesiva perjudicaría a la economía si los legisladores fueran más allá de lo que los trabajadores estuvieran dispuestos a pagar o contribuir para conseguir esas prestaciones. Este asunto es especialmente pertinente en relación con los trabajadores de menores niveles de ingreso, quienes seguramente prefieren algo más de ingresos disponibles para sufragar sus gastos más inmediatos que pagar las contribuciones para asegurar su futuro o su salud.

La evidencia sugiere que éste es un problema importante. Tres de cada cinco trabajadores de América Latina no están cubiertos por los programas de seguridad social obligatorios. Eso no se debe solamente a que muchos de los trabajadores trabajan por cuenta propia y, por lo tanto, no tienen que efectuar aportes: en varios países, la mitad o más de las personas empleadas no están amparadas por programas de ese tipo. La protección excesiva ayuda a explicar también por qué en América Latina es menos probable que los programas de seguro social abarquen a trabajadores más pobres que a trabajadores de ingreso mediano o elevado. Por supuesto, eso podría explicarse también por el hecho de que los trabajadores de ingresos bajos tienden más a estar empleados en firmas que evaden las leyes, pero entonces sería necesario explicar por qué los trabajadores más pobres se concentran en esas firmas. Una protección excesiva también ayuda a explicar por qué los trabajadores más jóvenes (que suelen estar amparados por las contribuciones de otros integrantes de la familia) tienden menos a estar comprendidos en esos programas que los trabajadores en la edad más productiva o de mayor edad.

Las regularidades que se observan en la cobertura de los programas de seguridad social en América Latina sustentan estas hipótesis. En promedio, mientras que sólo 45% de los trabajadores que no han terminado la escuela primaria están protegidos, la cobertura se eleva a 85% para los trabajadores que tienen por lo menos algunos estudios terciarios. Los programas de seguridad social protegen más al trabajador en la edad más productiva que a los jóvenes: la cobertura pasa de 52% de los trabajadores de 15 a 24 años a 71% de los trabajadores de 24 a 49 años. La cobertura también presenta un sesgo a favor de los trabajadores con una remuneración elevada: mientras que sólo 25% de los trabajadores que ganan el salario mínimo tiene cobertura, 80% de los trabajadores con un salario superior al triple del mínimo está protegido (*BID*, 2003, Capítulo 7).

Durante los años noventa, muchos países de la región, incluyendo a Colombia, llevaron a cabo reformas de los sistemas de pensiones, convirtiendo los sistemas de reparto en sistemas de capitalización plena o parcial. Una de las ventajas de estos sistemas es que tienden a reforzar el nexo entre las contribuciones y las prestaciones. En consecuencia, los trabajadores están más dispuestos a aceptar salarios más bajos a fin de participar en estos programas. Sin embargo, en Colombia, como en otros países, se elevaron al mismo tiempo las contribuciones a fin de reducir los desequilibrios actuariales. Por lo tanto, el efecto de las reformas en el empleo es ambiguo: mientras que una mayor relación entre contribuciones y prestaciones puede reducir el costo del empleo, un aumento de las contribuciones puede incrementarlo.

No hay indicios de que, con las reformas de los planes de pensiones, los trabajadores o las

firmas estén ahora más dispuestos a pagar las prestaciones. En cambio, de acuerdo con Heckman y Pagés (2004) sí es claro que el efecto negativo de las contribuciones de seguridad social en el empleo aumentó después de las reformas. La explicación podría radicar en el hecho de que, cuando los trabajadores pasan del sistema de reparto al sistema de capitalización, sus contribuciones financian no sólo cuentas individuales, sino también las pensiones de aquellos que quedan en el sistema antiguo, razón por la cual los trabajadores tal vez no estén muy dispuestos a pagar contribuciones que evidentemente financian a otros sin ofrecerles nada a cambio.

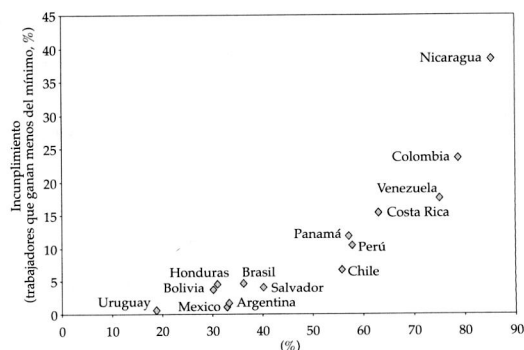
C. Los efectos sociales del salario mínimo

En la mayoría de países latinoamericanos los niveles promedio de los salarios mínimos en los noventa fueron inferiores a la década anterior. Solamente en Chile y Costa Rica el poder de compra de los salarios mínimos aumentó apreciablemente entre una década y otra. En Colombia el poder de compra promedio del salario mínimo fue prácticamente igual en las dos décadas. Sin embargo, entre fines de los ochenta y mediados de los noventa el salario mínimo real declinó gradualmente, acumulando una pérdida máxima de 8% en 1996. Después de un período de estabilidad, se elevó más de 5% en 1999 y un 4% adicional en el 2000, debido en parte a una reducción inesperada de la inflación, y en parte a decisiones de la Corte Constitucional. En la práctica, el salario mínimo real se ha movido así en los últimos años en forma contraria al ciclo económico, posiblemente contribuyendo a agudizarlo en ambas direcciones.

El nivel relativo del salario mínimo en Colombia está entre los más altos de la región, pues

equivale a cerca del 80% del salario del trabajador medio. El nivel relativo del salario mínimo es uno de los factores que más incide en el cumplimiento del salario mínimo. En efecto, los mayores porcentajes de trabajadores que ganan menos que el mínimo se observan en Nicaragua y Colombia, países donde el salario mínimo es alto en términos relativos (Gráfico 6). Esta relación sugiere claramente que los intentos de elevar el salario mínimo en buena parte se diluyen por la evasión de las normas, y que la evasión es más alta a niveles mayores del salario mínimo. Como es de esperarse, las tasas de incumplimiento son mayores entre los trabajadores de menor educación. En el país típico de la región, cerca de 21% de los trabajadores que tienen hasta educación primaria completa ganan por debajo del mínimo. En Colombia, aproximadamente dos de cada tres trabajadores de baja educación reciben salarios por debajo del mínimo. La tasa de incumplimiento para trabajadores con educa-

Gráfico 6
NIVEL E INCUMPLIMIENTO DEL
SALARIO MÍNIMO



Nota: el salario utilizado en esta comparación es la mediana de los salarios de los trabajadores entre 26 y 40 años que trabajan más de 30 horas en el período de referencia de las encuestas.

Fuente: tomado del BID, (2003). Basado en datos oficiales.

ción secundaria se reduce al 5% para el país típico, pero en Colombia, supera el 20%.

Las diferencias entre países y a través del tiempo en el nivel y cobertura de los salarios mínimos son tan grandes que es aventurado hacer afirmaciones de tipo general sobre los efectos del salario mínimo. Cuando en un país el salario mínimo ha sido inestable y su cobertura muy baja es posible que su influencia sobre los demás salarios y sobre el nivel y la estructura del empleo sea mucho menor que en otro país donde el salario mínimo se caracterice por su estabilidad y aceptación social, como es el caso en Colombia. El mensaje central que se extrae de los estudios empíricos para el caso de Colombia es que el salario mínimo ayuda a elevar los salarios de quienes ganan alrededor del mínimo (incluso ligeramente por debajo del mínimo), pero al costo de reducir las posibilidades de empleo de este tipo de trabajadores. Esto aplica también para trabajadores "informales", es decir que trabajan en pequeñas empresas o que no tienen contrato de trabajo. El balance entre los beneficios del mayor salario y el costo de las menores posibilidades de empleo tiende a ser positivo para la distribución del ingreso, al menos en el largo plazo.

Aunque en Colombia muchos trabajadores ganan por debajo del mínimo, el salario mínimo tiene una gran efectividad, entendiendo por tal cosa la proporción de trabajadores que ganan aproximadamente el mínimo y que, como veremos, sus remuneraciones son por lo tanto muy

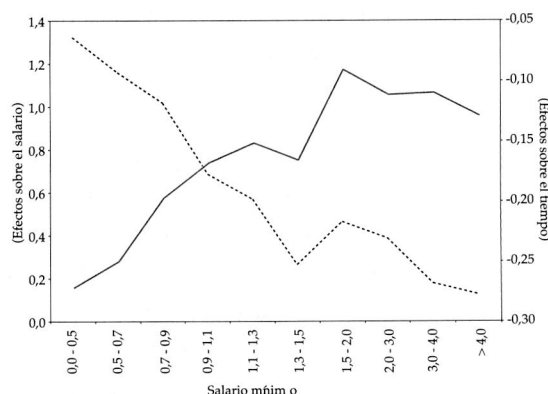
influidas por el salario mínimo. En Colombia, uno de cada tres trabajadores tiene remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. En ningún otro país se observa una concentración semejante de ingresos alrededor del mínimo. El salario mínimo tiene una enorme influencia en las remuneraciones de los trabajadores no calificados del sector formal, como se evidencia en el comportamiento de los salarios de los obreros en la industria. Pero el salario mínimo en Colombia influye también en las ocupaciones informales. Entre los trabajadores informales, aunque cerca del 20% ganan menos del mínimo, otro 40% gana entre uno y dos salarios mínimos, y muchos de ellos niveles iguales o muy próximos al mínimo.

El aumento del desempleo en Colombia desde mediados de los noventa encuentra su principal explicación en el lento crecimiento económico y el desplome de la inversión privada, agravada por los problemas del sector financiero y la inseguridad económica. Sin embargo, es importante preguntarse si los ajustes del salario mínimo contribuyeron a agudizar el problema, ya que en el período más crítico de bajo crecimiento (1997-1999), dichos ajustes superaron la tasa de inflación, que se redujo rápidamente, en parte también por efecto de la recesión. William Maloney y Jairo Núñez (2004) se han concentrado precisamente en ese período y han encontrado que por cada punto porcentual de aumento del salario mínimo, el empleo se reduce 0,15%. Esto implica que el aumento de 9% en el salario mínimo real en 1999-2000 redujo el empleo en 1,4%²⁰.

²⁰ Esta elasticidad es algo más baja que la obtenida por estudios anteriores para Colombia. Bell (1997) estimó que el aumento de 10% del salario mínimo real entre 1981 y 1987 fue responsable de una reducción en el empleo en un rango entre 2% y 12%.

La probabilidad de perder el empleo debido al aumento del salario mínimo no afecta por igual a todos los trabajadores. Para quienes ganan salarios bajos es mayor y puede llegar al doble del promedio para quienes ganan menos del salario mínimo. La razón de este efecto, que resulta sorprendente, es que los aumentos del salario mínimo se reflejan más que proporcionalmente en el corto plazo en las remuneraciones de los trabajadores con salarios ligeramente por debajo del mínimo (en cambio, el efecto es menos que proporcional para trabajadores de salarios más altos; véase Gráfico 7). El fuerte efecto contemporáneo del salario mínimo sobre los salarios más bajos desafía la creencia de que los segmentos formal e informal del mercado laboral están nítidamente separados y que, quienes caen en este segundo segmento, están al margen de la influencia directa de las normas laborales. Lo que sugiere este resultado es, precisamente, que el salario mínimo puede operar como una señal muy fuerte de fijación de salarios cuando, como es el caso en Colombia, su valor es ampliamente conocido y respetado socialmente. Esto implica también que el salario mínimo ejerce una influencia favorable sobre la distribución del ingreso y, posiblemente, sobre los niveles de pobreza en el corto plazo, en forma consistente con estudios de corte transversal, que reseñamos en seguida. Debe tenerse en cuenta que estos efectos se refieren al muy corto plazo (un trimestre) y pueden diluirse con el paso del tiempo. Estas conclusiones empíricas son muy consistentes con las provenientes de estudios para Brasil y Chile, dos países donde el salario mínimo también es muy efectivo (Fajnzylber, 2001; Cowan, *et. al.*, 2003).

Gráfico 7
IMPACTO DEL SALARIO MÍNIMO SOBRE EL SALARIO Y EL EMPLEO EN COLOMBIA



Fuente: tomado del BID, (2003). Maloney y Núñez, (2003).

El impacto del salario mínimo sobre la pobreza ha sido estudiado para un conjunto de 22 países en desarrollo (13 de ellos latinoamericanos) por Lustig y McLeod (1997). Su conclusión es que los aumentos (o disminuciones) en el salario mínimo real están asociados con reducciones (o aumentos, respectivamente) en los niveles de pobreza en el corto plazo. Esa relación se sostiene para distintas mediciones de pobreza, tanto si las economías están creciendo o contrayéndose, al igual para la población rural o urbana, y es consistente con otros análisis que muestran que los aumentos de salario mínimo tienen una influencia favorable, aunque muy modesta en tamaño, sobre la distribución del ingreso (BID, 1998, Capítulo 6)²¹. Pero, como los autores advierten: "Estos resultados, sin embargo, no implican una aprobación rotunda de los aumentos del salario mínimo como medida eficaz para re-

²¹ En cambio, no es consistente con estudios para Estados Unidos que muestran que el salario mínimo no contribuye a reducir la pobreza (Neumark y Wascher, 2002).

ducir la pobreza en relación con su costo. Un salario mínimo más alto parece aumentar el desempleo... Si las leyes en materia de salario mínimo tienen un efecto negativo en el crecimiento, podrían perjudicar a los pobres en el largo plazo" (página 81).

V. Los efectos sociales de otras reformas estructurales

A. La liberalización financiera y sus efectos sociales

Las reformas financieras en América Latina fueron la segunda área de reforma más importante en profundidad y cobertura, de acuerdo con los indicadores presentados en el Gráfico 1. Sus principales objetivos fueron otorgar mayor libertad de funcionamiento a los intermediarios financieros y reforzar los mecanismos de regulación prudencial y supervisión. La liberación consistió en eliminar controles a las tasas de interés, reducir coeficientes de encaje y desmontar mecanismos de inversiones forzosas y créditos dirigidos. En Colombia, estas medidas se adoptaron a comienzos de los noventa, y fueron complementadas, como en la mayoría de otros países, por el establecimiento de sistemas modernos de regulación prudencial mediante la adopción de los requisitos mínimos de capital ponderados por riesgo establecidos por el Acuerdo de Basilea. Otros aspectos salientes del proceso de reforma financiera en Colombia fue la apertura del sector a la inversión extranjera y el tránsito de un sistema de banca especializada hacia uno de banca universal, con menores restricciones a los servicios y actividades permitidos a los bancos y otros intermediarios financieros. La liberalización de los movimientos internacionales de capitales que es considerada a veces como parte

de la reforma financiera no se discute en este artículo, pues debe entenderse mejor como una reforma de política macroeconómica ya que sus efectos dependen crucialmente de la interacción con las políticas monetarias, cambiarias y fiscales.

La evidencia sobre los efectos laborales de las reformas financieras es muy escasa. Sin embargo, los pocos estudios existentes indican que es infundada la opinión de que los pequeñas empresas y los microempresarios están padeciendo ahora mayores limitaciones crediticias por cuenta de las reformas.

El cierre de numerosos bancos estatales es uno de los factores que podría haber contribuido a reducir el crédito para las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, la evidencia para Argentina, Chile y Colombia muestra que la banca estatal dedica una proporción sustancialmente menor de sus recursos a la pequeña y mediana empresa que la banca privada. Esta tendencia parece combinarse en Colombia con un menor dinamismo de la banca pública en comparación con la privada en este mercado. Entre 1997 y 2000, el crecimiento real de los créditos de la banca pública a la pequeña y mediana empresa en Colombia fue 15 puntos menor que en la banca privada (Clarke y otros, 2002). Por consiguiente, en la medida en que las reformas financieras han permitido un mayor crecimiento del crédito otorgado por la banca privada, las pequeñas y medianas empresas han estado mejor atendidas.

La mayor importancia que ha adquirido la banca extranjera en América Latina podría ser otra causa de reducción del crédito a los pequeños negocios. Esto podría ocurrir si los bancos extranjeros desplazan del mercado a bancos na-

cionales que tienen un conocimiento acumulado en numerosos clientes pequeños y tienden a concentrarse más bien en los negocios más grandes, que pueden ser atendidos con costos menores de información y seguimiento. La evidencia sí da base a este temor. En Argentina, Colombia y Perú, los bancos extranjeros dedican en promedio 21% de su cartera a pequeños negocios, en tanto que ese coeficiente es 26% en los bancos privados. Curiosamente, estas diferencias entre banca nacional y extranjera se deben al comportamiento de los bancos extranjeros de menor tamaño, ya que los bancos grandes, nacionales o extranjeros, tienden a prestar en proporciones semejantes a la pequeña y mediana empresa (Clarke y otros, 2002). Sin embargo, en la medida en que la banca extranjera no haya desplazado a la nacional, sino que haya contribuido al crecimiento de todo el sistema financiero, sus efectos sobre las pequeñas y medianas empresas serán favorables. Con base en encuestas de opinión entre más de 4,000 empresas en 38 países en desarrollo, se ha encontrado que la mayor penetración de la banca extranjera mejora tanto la cantidad de crédito como las condiciones de los créditos para empresas de todos los tamaños. Los beneficios parecen ser mayores para las empresas más grandes, pero las de menor tamaño también se benefician (Clarke y otros, 2001).

La evidencia mencionada hasta ahora se refiere al crédito dirigido a la pequeña y mediana empresa, que posiblemente es irrelevante para los pobres, quienes solo pueden recibir crédito en cuantías muy pequeñas. ¿Qué ha ocurrido entonces con el microcrédito? ¿Hay alguna evidencia de que las políticas de reforma financiera hayan perjudicado su desarrollo? La respuesta es un contundente no. El microcrédito no solamente se ha desarrollado rápidamente en la

última década en América Latina, sino que buena parte de ese desarrollo ha ocurrido en el sector financiero tradicional. Según estadísticas basadas en un inventario del microcrédito en 17 países para 1999, incluyendo a Colombia, los bancos comerciales otorgan el 29% del crédito total que reciben las microempresas. Las organizaciones no gubernamentales que se han transformado en entidades financieras reguladas, junto con otros intermediarios financieros especializados proveen otro 45%. Por consiguiente, las instituciones financieras reguladas, que no tenían casi ninguna participación en el microcrédito cinco años atrás, están ahora canalizando 74% de los créditos a la microempresa y atendiendo 53% de sus clientes. Aunque el microcrédito de las entidades reguladas se hace en montos dos veces y media más grandes que en las entidades no reguladas, el valor promedio de cada operación es apenas unos 800 dólares, que representan aproximadamente seis meses del ingreso per capita de los países donde operan. Por consiguiente, la institucionalización del microcrédito no parece estar llevando a una desviación del producto hacia sectores pudientes. Para algunos observadores, estas tendencias señalan que la provisión de crédito a los pobres está siendo, finalmente, un componente importante del menú de servicios del sistema financiero (Christen, 2000).

No es posible atribuir completamente estos desarrollos a las reformas financieras de la última década. Sin embargo, sin duda han sido favorecidas por el crecimiento del sistema crediticio, la mayor competencia, el mejor ambiente regulatorio y la mayor flexibilidad concedida a los intermediarios financieros para desarrollar nuevos productos y operar en diversos mercados. Así lo sugieren los resultados de un estudio

entre 78 países en desarrollo, que mostró que para el 44% de los bancos que prestan servicios a la empresa pequeña y micro, la principal razón es la mayor competencia en el mercado de crédito a las empresas medianas y grandes (Jenkins, 2000).

B. Los efectos sociales de las reformas tributarias

Las implicaciones sociales de las reformas tributarias han sido objeto de mucho menos atención que las demás reformas discutidas en este artículo. La orientación general de las reformas tributarias implicó simplificar los sistemas impositivos, reducir las tasas de impuesto del capital y de los ingresos laborales más altos, y generalizar el uso del impuesto al valor agregado. Hasta mediados de los noventa, muchos países hicieron esfuerzos para reducir las exenciones y las posibilidades de elusión tributaria y para fortalecer la administración tributaria (*BID*, 1996, Parte 2, Cap. 3; Lora, 2001).

Colombia avanzó notablemente en mejorar la estructura técnica de varios impuestos, especialmente el impuesto a la renta y el IVA durante la década del ochenta. Durante los noventa las necesidades de recursos tributarios y la dificultad para lograr consensos políticos se confabularon para producir el resultado contrario. Las tasas de todos los impuestos importantes se elevaron, y aumentaron las exenciones y la complejidad del sistema, minando así la efectividad del sistema. De esta forma, desde el punto de vista de la neutralidad y la eficiencia, Colombia ha sufrido un proceso de contrarreforma tributaria desde fines de la década del ochenta (véase el Gráfico 1).

Hay cuatro preguntas fundamentales que deberían hacerse sobre los efectos laborales de

estas medidas. La primera es si las reformas han afectado la demanda laboral, lo cual podría haber ocurrido por el cambio en el costo de uso del capital, principalmente. Algunos estudios para Colombia sugieren que en los sectores industriales las reformas tributarias, junto con otras medidas, abarataron el capital y redujeron la demanda de trabajo no calificado, en tanto que elevaron la demanda de trabajo calificado, el cual es complementario con el capital (Cárdenas y Gutiérrez, 1997).

La segunda pregunta es si las reformas afectaron la oferta laboral, al haber cambiado los incentivos a trabajar. Esta discusión, que ha sido muy intensa en Europa y Estados Unidos en las últimas décadas, es menos relevante en América Latina, donde los impuestos solo gravan a trabajadores de ingresos relativamente altos (*BID*, 1998, capítulo 8) y donde pocas personas tienen los niveles de ingreso suficientemente elevados para que la decisión de trabajar o no trabajar pueda alterarse por el nivel de impuestos. Sin embargo, en dos aspectos el tema sí es importante. Primero, en que los impuestos a los ingresos pueden influir en la informalidad, pues afectan la decisión de las personas de trabajar como empleados o como trabajadores independientes y la decisión de las empresas de hasta qué punto organizarse en forma transparente y consolidada, o más bien en forma opaca y a través de pequeñas unidades productivas. Segundo, el nivel de impuestos sobre cierto tipo de trabajadores de ingresos altos puede influir en sus decisiones de migración, y afectar por este canal los salarios relativos entre trabajadores calificados y no calificados.

La tercera pregunta se refiere a los efectos de las reformas tributarias sobre la incidencia de los impuestos, es decir sobre en quién recaen en

último término los gravámenes. Debido a la mayor importancia del IVA podría pensarse que los trabajadores han resultado perjudicados con las reformas tributarias. De hecho, a menudo se afirma que el IVA es un impuesto regresivo, a diferencia del impuesto a la renta, que se considera progresivo. Esta conclusión, sin embargo, no es necesariamente correcta, por varias razones. En la mayoría de países de América Latina, incluido Colombia, están excluidos del IVA muchos productos de consumo básico, como los alimentos, que pesan mucho más en la canasta de los trabajadores, especialmente los de bajos ingresos, que en otros individuos (BID, 1998, Capítulo 8; para el caso colombiano Steiner y Soto 1998). Si una reforma tributaria no es neutra en materia de recaudos totales, los análisis de incidencia deben tener en cuenta el uso de los recaudos adicionales, que suelen beneficiar más a quienes reciben los servicios sociales. En el caso de los trabajadores, los recaudos adicionales pueden beneficiarlos a través de los programas de seguridad social en salud, pensiones u otros programas. Finalmente, los análisis convencionales de incidencia fiscal suelen suponer que el costo del IVA se traspaşa completamente al precio de los bienes finales, pero este supuesto dista de ser real en la práctica (Shah y Whalley, 1991). Esto implica que parte del impuesto puede recaer sobre los productores o, lo que también es relevante, sobre los trabajadores de los sectores que producen los bienes gravados por el IVA.

La cuarta pregunta, relacionada con el tema de incidencia, se refiere a la interacción entre la

reforma tributaria y otras reformas. La cuestión surge porque la incidencia de cualquier impuesto depende de la forma como operen los mercados de factores y de bienes. Puesto que las otras reformas alteraron el funcionamiento de estos mercados, debe esperarse *a priori* que hayan modificado la incidencia de los impuestos previamente existentes. Considérese la existencia de cuotas de importación. En esta situación los cambios en los aranceles afectan solamente a los beneficiarios de las cuotas, sin ningún efecto de incidencia sobre los productores o los consumidores. Pero cuando las cuotas desaparecen, los cambios en el arancel tienden a trasladarse a unos y otros, y por lo tanto pueden afectar a los trabajadores. O considérese el efecto que puede tener el racionamiento de crédito sobre la incidencia de los impuestos a las empresas. En este caso, la carga impositiva de un impuesto a la renta recae sobre los receptores del crédito racionado. Pero si una reforma financiera elimina el racionamiento, el impuesto tenderá a recaer en parte en los consumidores. Excepto por algunos ejercicios de simulación efectuados con modelos de equilibrio general, prácticamente no se sabe nada sobre la relevancia y tamaño de estos efectos laborales y sociales (Shah y Whalley, 1991; Lora, 1995).

En síntesis, las reformas tributarias (y la interacción de otras reformas con el sistema tributario) posiblemente han tenido efectos sociales de importancia, pero estos temas prácticamente no han recibido ninguna atención en el acalorado debate sobre los efectos de las reformas.

Bibliografía

- Bell, L. A. (1997), The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia. *Journal of Labor Economics* 15(3).
- Ben-David, D. (1993), "Equalizing Exchange: Trade Liberalization and Income Convergence". *Quarterly Journal of Economics* 108: 653-679.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1997: América Latina tras una década de reformas*, Washington, D.C.: BID.
- ____ (2001), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2001: Competitividad: Motor del Crecimiento*, Washington, D.C.: BID.
- ____ (2003), *Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 2004: Se Buscan Buenos Empleos. Mercados Laborales en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy y John Nellis (2002), *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*. Documento de trabajo No. 6. Center for Global Development, Washington, D.C.
- Botero, Juan, Djankov, S., R. La Porta, F. López-de-Silanes, A. Shleifer (2003), *The Regulation of Labor*. Documento de trabajo No. 9756. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Boubakri, Narjess y Jean-Claude Cosset (1996), The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries. Centre de recherche en économie et finance appliquées (CRÉFA), Faculté des sciences de l'administration. Université Laval, Québec.
- Brown, Drusilla K. (2000), International Trade and Core Labor Standards: A Survey of the Recent Literature. Discussion Paper No. 2000-05. Department of Economics, Tufts University, Medford, MA.
- Cárdenas, Mauricio y Catalina Gutiérrez (1997), "Impacto de las Reformas Estructurales sobre la Eficiencia y la Equidad", en Cárdenas, Mauricio (coordinador), *Empleo y Distribución del Ingreso en América Latina. ¿Hemos Avanzado?*. Bogotá: TM Editores, Fedesarrollo, CIIID, Colciencias.
- Clarke, George R. G., et. al. (2002), *Bank Lending to Small Business in Latin America. Does Bank Origin Matter?* Documento de trabajo de políticas de estudio No. 2760. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes (2003a), Privatization and Labor Restructuring around the World. Yale University, New Haven, CT. Documento Mimeo-grafeado.
- ____ (2003b), Privatization in Latin America: Myths and Stylized Facts. Trabajo presentado en la Séptima Reunión de Economía, Revista de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (Lacea), 24 y 25 de abril, Santiago.
- Connolly, Michael y Jaime de Melo (eds.) (1994), *The Effects of Protectionism on a Small Country: The Case of Uruguay*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cornia, Giovanni Andrea (2004), *Inequality, Growth, and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford University Press. Oxford.
- Cowan, Kevin, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera (2003), Un Diagnóstico del Desempleo en Chile. Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- Christen, Robert Peck (2000), Commercialization and Mission Drift. The Transformation of Microfinance in Latin America. Grupo Consultivo de Ayuda a la Población Más Pobre, Banco Mundial, Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Benjamin Davis (1997), "Nafta and Agriculture: An Early Assessment", Department of Agriculture and Resource Economics, University of California At Berkeley, Working Paper 807.
- Dollar, D. (1992), "Outward Oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs 1976-85". *Economic Development and Cultural Change* 40: 523-544.
- Dollar, D. y A. Kraay (2000), "Trade Growth and Poverty." Washington, DC, United States: World Bank. Development Research Group.
- Edwards, S. (1998), "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?" *Economic Journal* 108: 383-398.
- Echeverry, Juan Carlos, Andrés Escobar y Mauricio Santamaría (2002), Tendencia, ciclos y distribución del ingreso en Colombia: una crítica al concepto de "Modelo de Desarrollo" en *Plantación & Desarrollo* Vol. XXXIII, Número 1 (2002) 5-54. Bogotá, D.C.
- Fainboim, Israel (2000), "Efectos sobre el bienestar social de la reestructuración y capitalización de la Empresa de

- Energía de Bogotá". Informe de Investigación. *Mimeo Fedesarrollo*.
- Fajnzylber, Pablo y William F. Maloney (2001), "Labor Demand and Trade Reform in Latin America". *Mimeo Banco Mundial*.
- Farné, Stefano y O. A. Nupia (1996), "Aspectos laborales y sociales del empleo temporal en Colombia", *mimeo*, Universidad Externado de Colombia.
- Feliciano, Zadia (1994), "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Unemployment", *mimeo*, Harvard University.
- Frankel, J. y D. Romer (1999), "Does Trade Cause Growth?" *American Economic Review* 89: 379-399
- Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandonand y Ingo Vogensang (1994), *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial; y Nueva York: Oxford University Press.
- Goldberg, Pinelopi Koujianou y Nina Pavcnik (2003), "The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization". National Bureau of Economic Research Working Paper 9443.
- Hanson, Gordon y Ann Harrison (1999), "Trade and Wage Inequality in Mexico". *Industrial and Labor Relations Review* 52 (2), 271-288.
- Harrison, Ann y Gordon Hanson (1999), "Who gains from trade reform? Some remaining puzzles", *Journal of Development Economics*, 59, 125-154.
- Heckman, James y Carmen Pagés (2004), Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. An Introduction. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Jenkins, Hatice (2000), *Commercial Bank Behaviour in Micro and Small Enterprise Finance*. Development Discussion Paper No. 741. Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, MA.
- Kikeri, Sunita (1998), *Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest*. Technical Paper No. 396. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Kugler, Adriana (2004), The effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform. En J. Heckman y C. Pagés, eds. *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Latinobarómetro. Varios años. Encuesta sobre la opinión pública latinoamericana. Corporación Latinobarómetro, Santiago.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón (2002), "Economic Growth In Latin America And The Caribbean, Stylized Facts, Explanations, And Forecast", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo (1995), Los modelos de equilibrio general computable en análisis de incidencia fiscal. *El Trimestre Económico* LXII(1): 21-78.
- ____ (2001), "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 462. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo y F. Barrera (1997), "Una década de reformas estructurales en América Latina: El crecimiento, la productividad y la inversión ya no son como antes." Research Department Working Paper 350. Washington, DC, United States: Inter.-American Development Bank.
- Lora, Eduardo, Ugo Panizza y Myriam Quispe (2004), "Reforms Fatigue: Symptoms, Reasons and Implications". Economic Review of the Federal Reserve Bank of Atlanta (de próxima publicación)
- Lustig, N. C. Y D. Mcleod (1997), Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence. En S. Edwards y N.C. Lustig, eds. *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Maloney, Willian F. y Jairo Núñez (2004), Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998), "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean". Washington: BID, Departamento de Investigación, Documento de Trabajo No. 366.
- Mckenzie, David y Dilip Mookhrerjee (2003), The Distributive Impact of Privatization. En *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* Vol 3 N. 2. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Mondino, Guillermo y Silvia Montoya. The Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina. En J. Heckman y C. Pagés, eds. *Law and Employment: Lessons from*

- Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Montenegro, Claudio E. y Carmen Pagés (2004), Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Nadal, Alejandro (2000), The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico. Oxfam and WWF International, London. Mimeo.
- Newmark, D. y W. Washer (2002), Do Minimum Wages Fight Poverty? *Economic Enquiry* 40(3): 315-333.
- Nickell, S. y R. Layard (1999), Labor Market Institutions and Economic Performance. En O. Ashenfelter y D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*. Volume 3. Amsterdam: North Holland.
- Ocampo, José Antonio, Fabio Sánchez y Camilo Ernesto Tovar (2000), Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa en *Revista de Coyuntura Económica* Vol XXX No. 4. Fedesarrollo, Bogotá, D.C.
- Paes de Barros, Ricardo y Carlos Enrique Corseuil. 2004. The Impact of Regulation on Brazilian Labor Market Performance. En J. Heckman y C. Pagés, eds., *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA: NBER; y Chicago, IL: University of Chicago. De próxima publicación.
- Pagés y Montenegro (1999), *Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile*. Documento de trabajo No. 398. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Papageorgiou, Demetris, Michael Michael y Armeanne Choksi (eds) (1991), *Liberalizing Foreign Trade*. Cambridge, MA: Basil Blackwell Publishers for the World Bank, 7 volumes.
- Pombo, Carlos y Manuel Ramírez (2003), *Privatization in Colombia: A Plant Performance Analysis*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo No. R-458. Washington, D.C.
- Rama, Martin (2003), "Globalization and the Labor Market". *The World Bank Research Observer*, vol. 18, número 2, otoño. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Revenge, Ana (1997), "Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing", *Journal of Labor Economics*, vol. 107, no.1, 255-284.
- Robbins, Donald (1996), "Stolper-Samuelson (Lost) in the Tropics?". *Trade Liberalization and Wages in Colombia: 1976-1995*. Harvard University.
- Rodriguez, F. y D. Rodrik (2001), "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence". In: B.S. Bernanke and K. Rogoff, editors. *NBER Macroeconomics Annual 2000*. Cambridge, United States: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Rodrik, Dani (1997), "Has Globalization Gone Too Far?" Institute for International Economics, Washington, D.C.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero (2002), *Union Density Changes and Union Effects on Firm Performance in Peru*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-465. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Economic Reforms and the Process of Global Integration". *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-118.
- Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert Shady (2003), Off and Running? Technology, Trade and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America. Banco Mundial, Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- Santamaría, Mauricio (2004), *Income Inequality, Skills and Trade: Evidence from Colombia During the 80's and 90's*. Documento CEDE 2004-02. Universidad de los Andes. Bogotá, D.C.
- SAPRIN (2002), "The Policy Roots Of Economic Crisis And Poverty", Washington, D.C., United States: SAPRIN.
- Seddon, Jessica y Romain Wacziarg (2001), Trade Liberalization and Intersectoral Labor Movements. Stanford University, Palo Alto, CA. Mimeo.
- Shah, Anwar y John Whalley (1991), The Redistributive Impact of Taxation in Developed Countries. En Javad Khalizadeh-Shirazi y Anwar Shah, eds., *Tax Policy in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Srinivasan, T.N. y J. Bhagwati (1999), "Outward Orientation and Development: Are Revisionists Right?" New Haven, United States: Yale University. Mimeographed document.
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), "Growth, Employment, And Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean", United Nations.
- Steiner, Roberto, and Carolina Soto (1988), IVA, productividad, evasión y progresividad. Fedesarrollo, Bogotá, D.C. Mimeo.

Tybout, James R. (1996), "Chile, 1979-86: Trade Liberalization and Its Aftermath", en Mark Roberts y James Tybout (eds.) *Industrial Evolution in Developing Countries*, New York: Oxford University Press.

The Global Poll: Multinational Survey of Opinion Leaders. (2003), Princeton Survey Research Associates for the World Bank.

Universidad Externado de Colombia (2003), Ley 789 de 2002: Reforma Laboral colombiana del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social. Bogotá, D.C.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*. World Bank. Washington, D.C.

Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004¹

Mauricio Cárdenas S.
Miguel Urrutia M.

Abstract

This paper analyzes the relationship between the business cycle and social performance in Colombia. The main conclusions are: i) Labor markets are the main channel of transmission of business cycle fluctuations to social outcomes; ii) The variance of the key social indicators is explained by the variance in output; iii) Procyclical macroeconomic policies are socially costly. The specific case of fiscal policies in Colombia is illustrative. The expansion in government expenditures during the 1990s did not improve living standards. Quite on the contrary, the increase in public debt during the fiscal expansion, inhibited the use of countercyclical policies during the 1998-1999 crisis, with large costs on social performance.

Resumen

Este trabajo analiza la relación entre el ciclo económico y el comportamiento de los principales indicadores sociales en Colombia. El trabajo concluye que: i) El mercado laboral es el principal mecanismo de transmisión a través del cual el ciclo económico afecta el desempeño social; ii) Las fluctuaciones del producto explican buena parte de la varianza de las variables que miden el progreso social; iii) Las políticas macroeconómicas procíclicas son altamente contraproducentes en términos sociales. El caso específico de la política fiscal colombiana es ilustrativo. La expansión del gasto público durante los años noventa no fue un instrumento eficaz para mejorar las condiciones sociales del país. Además, el aumento en el nivel de endeudamiento durante los años de auge impidió utilizar la política fiscal con propósitos estabilizadores durante la crisis, lo cual generó un elevado costo social.

Keywords: Business cycles, Macroeconomic policies, Social progress.

Palabras clave: Ciclos económicos, Progreso social.

Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.

¹ Agradecemos la valiosa colaboración de Juan Felipe Quintero y Lucas Higuera en la elaboración de este documento. Los autores son Director Ejecutivo de Fedesarrollo y Gerente del Banco de la República, respectivamente.

I. Introducción

Este trabajo analiza el impacto del ciclo económico sobre el progreso social durante los últimos quince años. La principal conclusión es que el costo social de la recesión de 1999 fue muy alto. Puesto en términos positivos, el mensaje central es que la estabilidad macroeconómica es la mejor política social. La evidencia colombiana reciente sugiere una serie de lecciones que no se deben olvidar para que no se repita otro desequilibrio macroeconómico de la profundidad que llevó a esos resultados.

El trabajo analiza con detalle la relación entre el ciclo económico y el comportamiento de los principales indicadores sociales. Con contadas excepciones, como las mediciones de pobreza a partir de las necesidades básicas insatisfechas, las fluctuaciones del producto explican buena parte de la varianza de las variables que miden el progreso social. El trabajo también encuentra que el mercado laboral es el principal mecanismo de transmisión a través del cual el ciclo económico afecta la calidad de vida. La respuesta tanto de la demanda como de la oferta laboral ante fluctuaciones de la actividad productiva es particularmente rápida y significativa.

Como resultado, la elasticidad del desempleo con respecto al ciclo económico es muy alta, aunque asimétrica. En efecto, durante los periodos de crisis aumenta más rápidamente el número de desempleados, en comparación con su disminución durante los periodos de auge. También existe una fuerte relación entre el ciclo económico y la calidad de los empleos. Durante las recesiones aumenta la participación del empleo informal en el empleo total y, adicionalmente, se registra un incremento en el subempleo.

El deterioro en las condiciones del mercado de trabajo afecta los ingresos de los hogares. Esto tiende a disminuir la asistencia escolar, reducir las coberturas de la seguridad social (pensiones y salud) y aumentar la concentración del ingreso. Todos estos factores, a su vez, confluyen para explicar el incremento en los niveles de pobreza, indigencia y miseria. De hecho, buena parte de los cambios en los niveles de pobreza y desigualdad durante la última década pueden explicarse por medio de variables que se determinan en el mercado de trabajo, como la disponibilidad de puestos y el nivel de ingresos de los trabajadores.

Este documento analiza el papel de las políticas macroeconómicas como determinante de los resultados sociales. La experiencia colombiana reciente subraya el costo social que tienen las políticas macroeconómicas que no logran suavizar o mitigar el impacto de los choques externos. En Colombia, durante las épocas de alto crecimiento se elevó el gasto social sin generar un adecuado respaldo tributario. El comportamiento procíclico del gasto aumentó el nivel de endeudamiento y generó una gran vulnerabilidad a los choques externos. En efecto, dado el déficit fiscal acumulado durante los años de auge, fue prácticamente imposible utilizar la política fiscal con fines anticíclicos durante la crisis.

Por su parte, las presiones políticas para impedir una mayor desacumulación de reservas y la utilización de metas intermedias basadas en agregados monetarios pueden haber aumentado las tasas de interés por encima de lo deseable. Sin embargo, dada la reversión de los flujos de capital y el aumento en las tasas de interés internacionales, era inevitable un choque a las tasas de interés en 1998 y 1999. En los últimos años, la

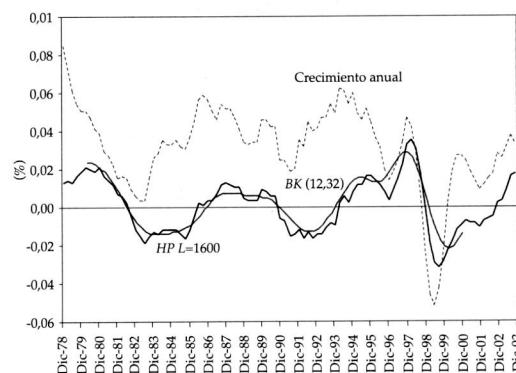
adopción de un régimen de tasa de cambio flexible y un modelo de inflación objetivo ha incrementado los grados de libertad de la política y, por consiguiente, su utilización con criterios anticíclicos.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera. En la sección II se caracteriza el ciclo económico reciente a partir de la aplicación de metodologías convencionales. La sección III analiza la situación del mercado laboral y su relación con el ciclo económico. La sección IV hace lo propio con los indicadores de desigualdad y pobreza. La sección V discute los efectos del ciclo sobre la seguridad social y la educación. La sección VI analiza el diseño de las políticas macroeconómicas y en particular los problemas institucionales que impidieron su manejo con criterios anticíclicos durante la crisis reciente. El trabajo concluye con una corta sección que resume los principales resultados.

II. Comportamiento reciente del ciclo económico colombiano

El Gráfico 1 muestra la tasa de crecimiento anual de la economía colombiana entre 1978 y 2003, así como dos mediciones diferentes del ciclo económico obtenidas a partir del filtro de Baxter y King y de la descomposición de Hodrick y Prescott, respectivamente². Los datos indican que la economía estuvo caracterizada hasta mediados de la década de los noventa por ciclos económicos de baja frecuencia y amplitud, en los que el producto no se distanciaba en más de dos pun-

Gráfico 1
CRECIMIENTO ANUAL Y CICLO DEL PIB



Fuente: DANE, cálculo de los autores.

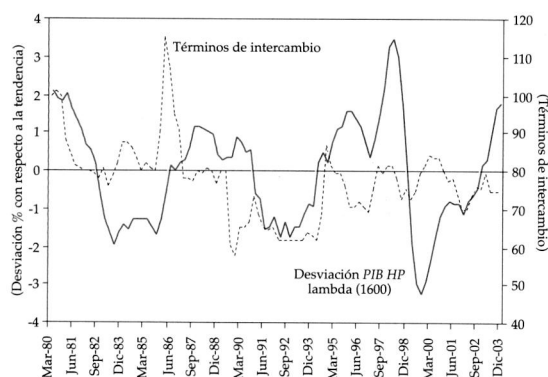
tos porcentuales con respecto a su nivel de tendencia. Como mostramos en otro trabajo, la estabilidad macroeconómica tuvo grandes beneficios sociales al posibilitar un mayor avance en el desarrollo humano en Colombia, en comparación con otros países en desarrollo³. En contraste con la estabilidad previa, la volatilidad macroeconómica durante la última década ha tenido un impacto negativo sobre una amplia gama de indicadores sociales.

Tradicionalmente, el ciclo económico colombiano ha estado correlacionado tanto con las fluctuaciones en los términos de intercambio como con los movimientos de capitales. El Gráfico 2 muestra la primera de estas relaciones. La fuerte caída en los términos de intercambio entre 1980 y 1983 estuvo acompañada de una recesión, algo que también ocurrió a finales de la década

² Los dos filtros arrojan resultados muy similares. A lo largo del trabajo se utiliza la metodología de Hodrick-Prescott en la que se sacrifican menos observaciones.

³ Cárdenas y Urrutia (1995).

Gráfico 2
CICLO ECONÓMICO Y TÉRMINOS DE
INTERCAMBIO (Datos trimestrales)

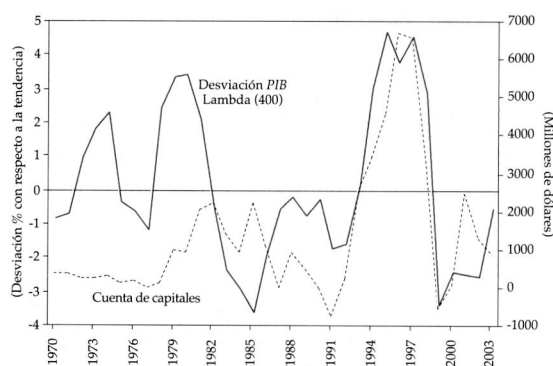


Fuente: FMI y DANE, cálculo de los autores.

de los ochenta. En la última década, por el contrario, los términos de intercambio han tenido menor ingerencia en la determinación del ciclo económico. El Gráfico 3 provee evidencia preliminar de la relación existente entre los flujos de capital y el ciclo económico. La fuerte entrada de capitales de la primera mitad de la década pasada estuvo acompañada de una acelerada expansión del producto. De hecho, en promedio el producto se ubicó en 3,2% por encima de su nivel de tendencia hasta que la parada abrupta en las entradas de capitales a finales de 1997 dio origen a una fuerte recesión, cuyos primeros síntomas se observaron a comienzos de 1998⁴.

El Cuadro 1 presenta algunas estimaciones por mínimos cuadrados ordinarios donde la desviación porcentual del producto con respec-

Gráfico 3
CICLO ECONÓMICO Y CUENTA DE
CAPITAL (Datos anuales)



Fuente: Banco de la República, cálculo de los autores.

to a la tendencia es la variable dependiente. La ecuación 1 utiliza datos anuales para el período 1970-2003. Los resultados indican que un aumento en las entradas netas de capitales -definidas como el saldo de la cuenta de capital de la balanza de pagos- está asociado con un mayor dinamismo de la economía, mientras que los términos de intercambio no tienen una incidencia estadísticamente significativa sobre el ciclo del producto. El R^2 ajustado sugiere que los choques externos explican 13% de la varianza del ciclo económico. Cuando se utilizan datos trimestrales para el período 1977-2003 se confirma que la incidencia de los términos de intercambio sobre el ciclo económico no es significativa, tal y como se aprecia en la ecuación 2. Al subdividir la muestra en dos períodos, 1977-1993 y 1994-2003, tampoco se aprecia una relación estadísticamente

⁴ Urrutia y Fernández (2003) definen los períodos de crisis como aquellos con desviaciones negativas con respecto a la media del ciclo mayor a una desviación estándar que duraron más de un año. La recesión de 1998-2000 es una de las cuatro que se registraron durante el siglo pasado.

Cuadro 1

DETERMINANTES DEL CICLO ECONÓMICO: FACTORES EXTERNOS

Variable dependiente: desviaciones porcentuales del PIB frente a su tendencia (HP)

	Ecuación 1 1970-2003	Ecuación 2 1977:1-2003:4	Ecuación 3 1977:1-1993:4	Ecuación 4 1994:1-2003:4	Ecuación 5 1996:1-2003:4
Constante	-1,93	0,61	0,27	1,7	-4,83
(estadístico t)	(-0,78)	(0,92)	(0,34)	(0,43)	(-0,98)
Saldo de la cuenta de capital ¹	0,51 **	-	-	-	0,4 **
(estadístico t)	(2,57)			(4,4)	
Términos de intercambio ²	0,011	-0,0074	-0,0045	-0,18	0,051
(estadístico t)	(0,37)	(-0,94)	(-0,6)	(-0,36)	(0,081)
Observaciones	34	108	68	40	32
Durbin-Watson	0,66	0,13	0,01	0,15	0,56
Estadístico F	3,32	0,88	0,36	0,13	8,1
R ² ajustado	0,13	-0,001	-0,009	-0,002	0,36

¹ Expresado como porcentaje del PIB; ² 1980=100; ** Significativo al 1%.

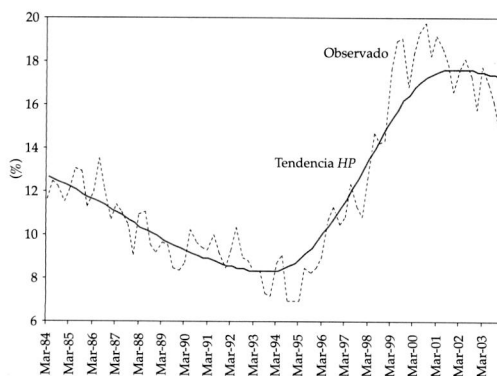
Fuente: cálculos de los autores.

te significativa entre términos de intercambio y ciclo económico. Los datos trimestrales entre 1996 y 2003, período para el cual existe información de la balanza de pagos con esa periodicidad, reiteran la importancia de los flujos de capital que explican 36% de la varianza del ciclo económico, mientras que los términos de intercambio no parecen ser estadísticamente relevantes. Esto es importante, porque la adopción de políticas anticíclicas es más compleja cuando los choques externos provienen de la cuenta de capitales en comparación con fluctuaciones de los términos de intercambio. En este último caso es más fácil identificar a los beneficiarios del auge e imponer mecanismos de ahorro forzoso, como ocurrió tradicionalmente con el café y el petróleo. En el caso de un auge de capitales, un fenómeno eminentemente privado que se multiplica a través del sistema financiero, el ahorro lo debe hacer el sector público, lo cual es políticamente más difícil.

III. Comportamiento del mercado laboral

Esta sección analiza el impacto del ciclo económico sobre el mercado de trabajo, cuyo comportamiento es determinante de las condiciones de vida de la población. De hecho, según Vélez (en esta edición), el mercado laboral determina la vulnerabilidad de los hogares frente a la pobreza. Para comenzar, el Gráfico 4 muestra la evolución de la tasa de desempleo desde finales de la década de los setenta. En una primera fase, que va desde 1984 hasta 1995, la tasa de desempleo cayó lenta pero continuamente hasta llegar a 7% durante el primer trimestre de 1995. A partir de ese momento aumentó de manera rápida y sostenida, hasta alcanzar su máximo histórico (19,5%) en 2000. Desde entonces, ha disminuido moderadamente. Dado que la tasa de desempleo contiene un componente estructural, asociado a variables demográficas y al aumento en

Gráfico 4
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESEMPLEO URBANA

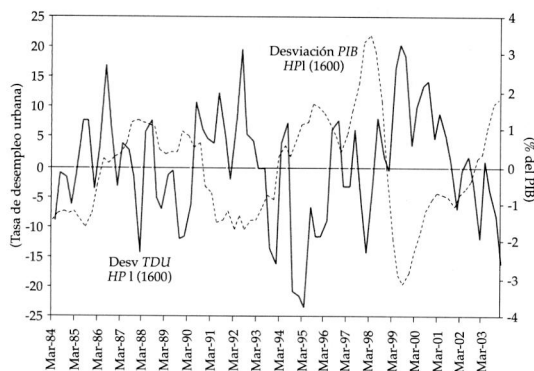


Fuente: DANE y Lasso (2002), cálculo de los autores.

la tasa de participación, es interesante analizar su desviación porcentual con respecto a la tendencia de largo plazo.

Como se aprecia en el Gráfico 5, dicha desviación -que llegó a estar en niveles cercanos a 15%

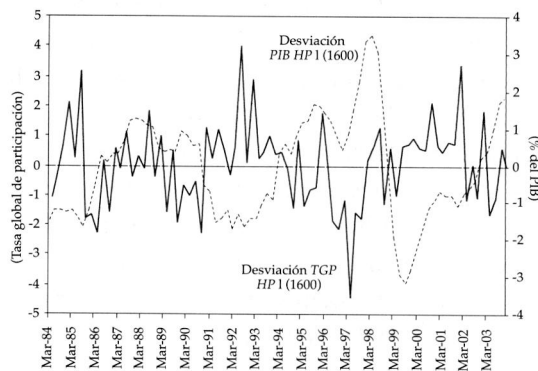
Gráfico 5
CICLO ECONÓMICO Y CICLO DE LA TASA DE DESEMPLEO URBANA
(Desviación % frente a la tendencia)



Fuente: DANE y Lasso (2002), cálculo de los autores.

a finales de la década pasada- está relacionada negativamente con el ciclo económico. De hecho, a partir de una simple regresión se puede concluir que una desviación de un punto porcentual del PIB con respecto a su niveles de tendencia, esta asociada a una desviación opuesta de 2,4 puntos porcentuales en la tasa de desempleo con respecto a su tendencia (Cuadro 2). A su turno, la tasa global de participación -que es un indicador de la oferta laboral- también reacciona a las condiciones del ciclo económico. Es bien sabido que la oferta laboral ha tenido una tendencia creciente debido, fundamentalmente, al aumento en la participación laboral femenina. Pero, además de factores estructurales como el nivel de educación, la edad y la composición del hogar, la tasa de participación reacciona ante cambios en los ingresos de los hogares (véase Arango y Posada, 2003). El Gráfico 6 señala como la desviación del producto con respecto a su tendencia esta negativamente correlacionada con la desviación de la tasa de participación con respecto a su tendencia. Esto pone en evidencia

Gráfico 6
CICLO ECONÓMICO Y CICLO DE LA TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN
(Desviación % frente a la tendencia)



Fuente: DANE y Lasso (2002), cálculo de los autores.

Cuadro 2
CICLOS LABORALES Y CICLOS ECONÓMICOS

Variable dependiente ¹	Ecuación 1 <i>TD</i>	Ecuación 2 <i>PO</i>	Ecuación 3 <i>PD</i>	Ecuación 4 <i>TGP</i>	Ecuación 5 <i>INFO</i>	Ecuación 6 <i>TS</i>	Ecuación 7 <i>TS</i>
Constante	-0,002	0,000	-0,000	0,000	-0,000	0,000	0,078 ***
(estadístico t)	(-0,25)	(0,16)	(-0,05)	(0,14)	(-0,04)	(0,05)	(3,04)
Desviación del <i>PIB</i>	-2,39 ***	0,36 **	-1,64 **	-0,28 **	-0,93 ***	-1,2	-0,44 ***
(estadístico t)	(-3,0)	(2,01)	(-2,09)	(-2,31)	(3,30)	(-1,34)	(-17,1)
Variable dependiente rezagada	0,35 ***	0,42 ***	0,37 ***	0,04	0,07	0,39 ***	0,73 ***
(estadístico t)	(3,13)	(3,81)	(3,28)	(0,3)	(0,66)	(3,28)	(22,4)
Numero de observaciones	79	79	79	79	79	63	15
Período	1984:1-2003:4	1984:1-2003:4	1984:1-2003:4	1984:1-2003:4	1984:1-2003:4	1984:1-1999:4	2000:1-2003:4
Durbin-Watson	1,75	1,83	1,86	2,02	1,98	2,03	2,02
Estadístico F	21,8	13,49	13,25	3,31	7,25	8,06	415,6
R ² ajustado	0,36	0,24	0,24	0,06	0,14	0,19	0,98

¹ En todos los casos se trata de desviaciones porcentuales frente a su tendencia; ** Significativo al 5%; *** Significativo al 1%; *TD*: Tasa de desempleo; *PO*: Población ocupada; *PD*: Población desocupada; *TGP*: Tasa Global de Participación; *INFO*: Tasa de informalidad; *TS*: Tasa de subempleo. Fuente: cálculos de los autores.

que los hogares aumentan su participación laboral para contrarrestar la disminución de ingresos que produce una contracción económica.

Para profundizar en el análisis de la relación ciclo económico y desempleo es útil separar los efectos del ciclo sobre las poblaciones ocupada y desocupada, respectivamente⁵. El Gráfico 7 muestra las desviaciones con respecto a la tendencia de dichas variables y pone en evidencia el impacto opuesto del ciclo económico sobre las poblaciones ocupadas y desocupadas. El análisis econométrico que se presenta en el Cuadro 2 indica que una desviación positiva del *PIB* de un punto porcentual con respecto a su nivel de tendencia aumenta en 0,36% el número de ocupados con respecto a su tendencia y disminuye en 1,64% la población desocupada con respecto su

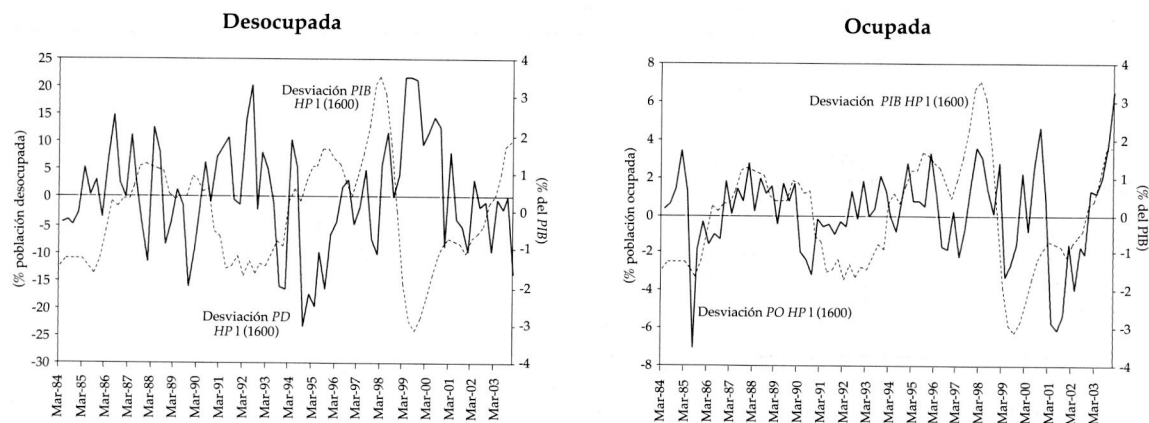
tendencia. Esto indica que la elasticidad de los desocupados al ciclo económico es mayor a la de los ocupados.

De esta forma, la combinación de una población ocupada relativamente estable (y poco elástica con respecto al ciclo), el fuerte aumento de la población desocupada (y muy elástica con respecto al ciclo) y la relación inversa de la tasa global de participación y el ciclo económico, sugieren que el aumento de la tasa de desempleo a finales de los noventa es atribuible a la incapacidad de absorción de la nueva oferta laboral por parte del aparato productivo, más que la destrucción de los empleos existentes.

Sin embargo, la calidad del empleo de la población ocupada se deterioró significativamente

⁵ La tasa de desempleo puede aumentar por la incapacidad de la economía en absorber la nueva oferta laboral, la destrucción de empleos (i.e. disminución de los ocupados) o una combinación de ambos hechos.

Gráfico 7
CICLO ECONÓMICO Y CICLO DE LA POBLACIÓN DESOCUPADA Y OCUPADA
 (Desviación % frente a la tendencia)



Fuente: DANE y Lasso (2002), cálculo de los autores.

a raíz de la crisis económica. La relación entre empleo formal e informal permite captar estas tendencias⁶. El Gráfico 8 muestra la relación entre el componente cíclico de la tasa de informalidad y las fluctuaciones del PIB con respecto a su tendencia. Es evidente que las recesiones, además de aumentar el desempleo, le añaden aún más informalidad al mercado de trabajo. La tasa de subempleo capta tendencias similares⁷.

IV. Indicadores de pobreza y desigualdad

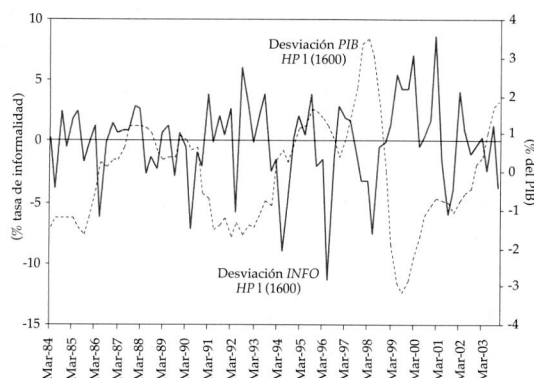
De acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) el número de hogares pobres en Colombia se redujo de 45% en 1985 a 26% en 1996, mientras que los hogares en miseria cayeron de 23% a 9% en ese mismo lapso (Cuadro 3A)⁸. Durante la recesión 1998-2000, tanto la po-

⁶ Se consideran informales los trabajadores familiares sin remuneración, los empleados domésticos y los trabajadores por cuenta propia.

⁷ En el Cuadro 2 se presentan dos estimaciones del ciclo de la tasa de subempleo (ecuaciones 6 y 7) debido al cambio de metodología del año 2000. A partir de dicho año, el subempleo está conformado por tres causas: ingresos, competencias y horas y se calcula para las trece áreas principales del país. Por el contrario, hasta 1999 se calculaba para 7 áreas metropolitanas solamente y se diferenciaba entre subempleo visible (personas que trabaja menos de 32 horas y desean seguir trabajando) e invisible (por horas y por ingresos).

⁸ Las Necesidades Básicas definidas son: i) vivienda inadecuada por materiales de construcción, ii) vivienda con más de 3 personas por habitación, iii) vivienda sin acueducto o alcantarillado, iv) hogares con alta dependencia económica (más de 3 personas por miembro ocupado y el jefe de hogar con máximo 2 años de primaria), y v) hogares con niños entre 6 y 12 años en inasistencia escolar. mide principalmente las características físicas de las viviendas, el acceso a servicios públicos domiciliarios y la estructura del hogar. Un hogar se considera pobre si al menos una necesidad básica se encuentra insatisfecha y se considera en miseria si tiene dos o más necesidades insatisfechas.

Gráfico 8
CICLO ECONÓMICO Y CICLO DE LA TASA
DE INFORMALIDAD
(Desviación % frente a la tendencia)



Fuente: cálculo de los autores y DANE.

breza como la miseria se mantuvieron relativamente estables, por lo menos de acuerdo a estas mediciones. Ahora bien, es usual que el indicador de *NBI*, al tener en cuenta las condiciones físicas de las viviendas, no registre cambios bruscos. Así, los efectos coyunturales de una recesión sobre las *NBI* pueden verse compensados por efectos inerciales en las condiciones de las vi-

Cuadro 3A
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

	<i>NBI</i>		
	Pobreza	Miseria	<i>ICV</i>
1985	45,6	22,8	60,17
1993	37,2	14,9	70,8
1996	26	8,9	n.d.
1997	25,9	8,6	73,3
1998	26	8,2	73,29
1999	24,9	7,3	75,2
2000	23	6,5	75,7
2002	22,7	5,7	n.d.
2003	22	5,3	76,2

Fuente: *DNP-SISD*.

viendas. Por ejemplo, si la estructura de los hogares cambia como respuesta a la recesión, tal y como ocurrió en Colombia en la crisis reciente (ver *DNP*, 2002), su efecto sobre el indicador de *NBI* puede verse contrarrestado por el aumento en la cobertura de acueducto y alcantarillado (ver Banco Mundial, 2002a). En general, el *NBI* refleja las condiciones estructurales de la pobreza y no reacciona de manera unívoca al ciclo económico. Un indicador menos común -pero quizás más completo- es el Índice de Condiciones de Vida, que combina de forma ponderada tanto las condiciones físicas del hogar como el acceso a educación de los miembros del hogar. En este caso la tendencia es similar a la del indicador de *NBI*. Es decir, el progreso entre 1985 y 1996 no se revirtió durante la crisis reciente.

Un indicador más sensible a las condiciones del ciclo económico es el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza (Cuadro 3B). Esto es, el

Cuadro 3B
POBREZA POR INGRESOS, SEGÚN
DISTINTAS FUENTES

	<i>SISD</i>		Banco Mundial	
	Línea de pobreza	Línea de indigencia	Línea de pobreza	Línea de indigencia
1978	59,1	25,1	80	45
1988	59,2	27,2	65	29
1991	53,8	20,4	n.d.	n.d.
1993	51,7	19,4	n.d.	n.d.
1996	52,8	18,7	60	21
1997	50,3	18,1	n.d.	n.d.
1998	51,5	17,8	n.d.	n.d.
1999	56,3	19,7	64	23
2000	59,8	23,4	n.d.	n.d.
2003	64,3	31,1	n.d.	n.d.

2003: Evaluación de la Política Social, informe *CGR* 2003 Banco Mundial 2002a.

Fuente: *DNP-SISD*.

porcentaje de personas cuyos ingresos no son suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Según el Sistema de Indicadores Sociodemográficos (*SISD*) de Planeación Nacional, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza cayó de 54% en 1991 a 50% en 1997, mientras que de acuerdo al Informe de Pobreza del Banco Mundial (Banco Mundial 2002b) la reducción fue de 80% en 1978 a 60% en 1995⁹. El retroceso asociado a la crisis reciente es evidente. Según *SISD* el indicador se elevó a 60% en 2000, mientras que el Banco Mundial lo ubica en 64% en 1999; en el informe de la Contraloría General de la República (2004) se reporta que 64.3% de personas están bajo la línea de pobreza en 2003, en tanto que 31,1% estuvieron bajo la línea de indigencia¹⁰.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que las metodologías utilizadas pueden sobreestimar la pobreza. En Colombia se mide la pobreza con base en los ingresos declarados por quienes trabajan según las encuestas de hogares, y en éstas se supone que los desempleados no tienen ingresos. De esta manera la pobreza se multiplica en términos estadísticos al crecer el número de desempleados. En términos de consumo el deterioro no es tan fuerte, pues los desempleados desacumulan riqueza, pero de todos modos la recesión también afecta negativamente el bienestar cuando se mide en términos de consumo.

También es interesante establecer la relación entre desigualdad y condiciones macroeconómicas, principalmente porque cambios en la distribución del ingreso ayudan a explicar cambios en la pobreza. Es decir, los efectos del ciclo económico sobre la desigualdad pueden amplificar los efectos directos del ciclo sobre la pobreza. Según los datos de *SISD*, el coeficiente Gini aumentó de 0,55 a comienzos de los años noventa a 0,57 a finales de esa década. Sin embargo, el informe sobre desigualdad en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2003) señala un aumento en la desigualdad durante los años ochenta y una relativa estabilidad durante los noventa. Por su parte, la relación entre la participación en el ingreso del decil más rico y el más pobre es creciente, excepto en 1993, aunque la relación entre el ingreso del quintil más alto y el más bajo se mantuvo relativamente estable (Cuadro 4). En suma, la evidencia indica que durante la última década se interrumpió la tendencia hacia la reducción de la desigualdad, aunque no es claro que la concentración haya aumentado.

Según un estudio reciente del Banco Mundial (2002b), la recesión económica explica el 44% del incremento en la pobreza urbana entre 1995 y 1999, mientras que el aumento en la desigualdad de ingresos explica un 29%. A nivel del hogar, el desempleo y la pérdida de ingresos laborales explican más de la mitad del aumento de la

⁹ Las diferencias en los resultados son atribuibles a las metodologías. Tanto el *SISD* como el Banco Mundial toman como referencia la canasta básica alimenticia calculada por el DANE. En la estimación de *SISD* se imputan ingresos a quienes no reportan y además se hace un ajuste del ingreso de los hogares con los ingresos reportados en las Cuentas Nacionales. Por su parte, la metodología del Banco Mundial solo toma en cuenta a quienes reportan ingresos y no hace el ajuste con las Cuentas Nacionales. De esta forma, los ingresos de los hogares bajo la metodología del *SISD* son mayores, lo que explica una menor proporción de personas bajo la Línea de Pobreza

¹⁰ A diferencia de la línea de pobreza, la línea de indigencia mide la incapacidad de adquirir una canasta mínima de alimentación, sin incluir otros bienes o servicios.

Cuadro 4
PROPORCIÓN DEL INGRESO TOTAL, SEGÚN DECILES

Deciles	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000	2003
1	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
2	2,1	1,8	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,6
3	2,9	2,6	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	2,5
4	3,8	3,4	3,8	3,9	3,7	3,8	3,6	3,4
5	4,8	4,4	4,8	5,0	4,7	4,8	4,6	4,5
6	6,0	5,6	6,1	6,4	5,9	6,1	5,9	5,9
7	7,5	7,1	7,8	8,2	7,5	7,9	7,7	8,0
8	9,9	9,5	10,4	10,9	10,2	10,6	10,5	10,4
9	14,1	14,0	15,2	16,1	15,6	16,1	16,1	15,9
10	47,9	50,9	46,4	44,1	47,1	45,5	46,6	47,4
Decil 10/decil 1	52,1	68,8	73,6	69,9	74,8	78,4	77,6	80,3
Quintil 5/quintil 1	20,6	25,7	23,8	23,0	24,3	25,1	26,6	28,6

Fuente: CGR, Evaluación de la política Social 2003.

pobreza durante la recesión. De esta forma, es claro que el mercado laboral es el principal canal a través del cual se transmiten los efectos del ciclo económico sobre la pobreza medida por ingresos. Además, en los cálculos basados en las encuestas de hogares la educación y los ingresos laborales son los principales factores que explican cambios en la concentración del ingreso. Por ello, no es sorprendente que la crisis económica reciente probablemente haya conducido a un incremento en la desigualdad.

V. Salud, pensiones y educación

En el caso de la educación y salud las tendencias durante los últimos 15 años están en buena parte determinadas por la Constitución de 1991, que incrementó el volumen de recursos disponibles para estos sectores. Además, en el caso de la salud, la ley 100 de 1993 creó nuevas instituciones y definió dos pilares básicos de aseguramiento (contributivo y subsidiado). En el primero de ellos, obligó la afiliación de los trabajadores a

entidades aseguradoras (públicas o privadas) y elevó las contribuciones (impuestos a la nómina) para su financiamiento. En el segundo caso, reorientó parcialmente los recursos públicos hacia los subsidios a la demanda otorgados a la población pobre. Sin embargo, en la práctica buena parte de los recursos estatales se han dirigido al financiamiento de hospitales públicos, lo que ha impedido un mayor avance en la afiliación al régimen subsidiado. La evolución de la cobertura registró un aumento considerable los primeros años después de la reforma. De hecho, las tasas de cobertura no superaban el 15% antes de la reforma, mientras que hoy se ubican en niveles cercanos a 55%. Sin embargo, desde 1998 -cuando se obtuvo una cobertura de 60%- se observa un relativo retroceso, esencialmente explicado por el descenso en la afiliación al régimen contributivo, lo cual tiene un estrecho vínculo con el comportamiento del mercado laboral.

En pensiones, la ley 100 de 1993 creó un siste-

ma dual en el que coexisten el régimen de beneficios definidos administrado por el Estado (régimen de prima media) y el de contribuciones definidas administrado por el sector privado (régimen de ahorro individual). El número de afiliados al sistema pensional como porcentaje de la población económicamente activa lleva una tendencia creciente desde 1994, con una pequeña caída en 2000. No obstante, la tasa de afiliación activa en el sistema de ahorro individual (es decir trabajadores que efectivamente cotizan para su pensión) ha mostrado un comportamiento decreciente desde 1997, al pasar de 52% en ese año a 48,7% en 2003. Esta tendencia muestra que, ante caídas en el ingreso, los individuos redefinen sus prioridades y sacrifican el ahorro a largo plazo. En el sistema de prima media, este indicador es más volátil y no muestra una tendencia clara. La penetración del sistema privado ha sido creciente, hasta un punto en el que ambos sistemas están prácticamente equiparados en términos del número de afiliados.

Por su parte, la tasa bruta de cobertura educativa primaria -la relación entre número de niños en primaria y la población entre 5 y 11 años- muestra un aumento constante, con un retroceso en 1996-1997 y un periodo de estancamiento desde entonces¹¹. La tasa de cobertura secundaria también es creciente en el tiempo, con un destacado incremento de 40% en 1985 a más de 70% en 2002. En este caso específico, la tasa de cobertura registra algunas fluctuaciones. La caída tuvo lugar en 2000-2001 sugiere que la cobertura escolar de secundaria no es ajena al ciclo econó-

mico. Por su parte, la cobertura de la educación superior se elevó de 13% en 1985 a 25% en 2002.

Otros indicadores educativos muestran un progreso constante y sostenido en el tiempo. La tasa de analfabetismo para personas mayores de 15 años disminuyó a un ritmo de 3% anual durante el periodo 1985-2002, al pasar de 13,5% en 1985 a 8,1% en 2002. Así mismo, el promedio de años de educación para mayores de 15 años también se comporta favorablemente en el tiempo y no muestra indicios de retrocesos con la recesión. En 1978 el promedio de años de educación no superaba la primaria (4,61 años), para 1997 ya alcanzaba los 7 años. Entre 1998 y 2000 la escolaridad promedio aumentó de 7 a 7,3 años.

No se puede desligar la cobertura en educación con la calidad de la misma. Colombia está en la parte baja de la escala internacional en calidad de la educación según el informe internacional de la IEA (Banco Mundial 2002a). Para la educación básica, los resultados de las pruebas *SABER* muestran resultados alarmantes respecto al cumplimiento de estándares básicos de educación. En los Cuadros 5A y 5B se observa que el incumplimiento relativo disminuye tanto para los grados superiores como para los inferiores, pero el nivel de incumplimiento es elevado, en especial en las evaluaciones de matemáticas. El Informe de Progreso Educativo (*PREAL*, 2003) muestra que en los exámenes de Estado para el ingreso a la educación superior, el porcentaje de colegios en el nivel bajo ha aumenta-

¹¹ Desde 1989 la tasa de cobertura es mayor a 100%, lo que indica que la repitencia y la extraedad son fenómenos constantes y cada vez más recurrentes. Como la tasa de cobertura neta se también se ha mantenido constante desde 1999, no parece que este resultado pueda atribuirse a una menor repitencia.

Cuadro 5A
PORCENTAJE DE INCUMPLIMIENTO RELATIVO¹ PRUEBAS SABER
GRADOS SÉPTIMO Y NOVENO

Año	Grado	Matemáticas		Lenguaje	
		Nivel medio	Nivel alto	Nivel medio	Nivel alto
1998	Séptimo	21,0	32,2	1,9	23,3
	Noveno	54,8	53,2	9,8	35,4
2002	Séptimo	26,1	27,2	0	0
	Noveno	42,5	46,2	1,6	18,7

¹ Por incumplimiento relativo se entiende la diferencia entre el porcentaje de personas que se espera aprueben cierto nivel (cuyo porcentaje está determinado por el diseño de las pruebas) y el porcentaje de personas que efectivamente lo aprueban. Fuente: Icfes; cálculos de los autores.

Cuadro 5B
PORCENTAJE DE INCUMPLIMIENTO RELATIVO¹ PRUEBAS SABER
GRADOS TERCERO Y QUINTO

Año	Grado	Matemáticas		Lenguaje	
		Nivel medio	Nivel alto	Nivel medio	Nivel alto
1997	Tercero	0,2	17,6	0,0	0,0
	Quinto	22,1	33,5	41,2	50,4
2002	Tercero	13,6	15,4	0	0
	Quinto	19,7	31,5	0,0	2,5

¹ Por incumplimiento relativo se entiende la diferencia entre el porcentaje de personas que se espera aprueben cierto nivel (cuyo porcentaje está determinado por el diseño de las pruebas) y el porcentaje de personas que efectivamente lo aprueban. Fuente: Icfes; cálculos de los autores.

do en los últimos 20 años, al pasar de cerca del 35% en 1986 a algo más del 60% en 1999. Las políticas de acreditación de programas universitarios y de evaluación de la educación superior (pruebas ECAES) buscan crear un sistema de medición de la calidad de la educación superior. Sin embargo, en este caso los problemas parecen ser de carácter estructural, más que respuestas al ciclo económico.

VI. El papel de las políticas

La recesión de 1998-99 reversó las ganancias en materia de reducción de la pobreza de la década anterior, en buena parte por el aumento en el desempleo. Esta experiencia subraya la importancia en términos sociales de evitar la inestabilidad macroeconómica. Si la recesión tuvo un efecto social tan negativo, vale la pena entender sus causas. El

desequilibrio macroeconómico que llevó a la crisis fue un exceso de gasto en la economía que se tradujo en endeudamiento acelerado de los sectores público y privado que generó un déficit de 4,9% del PIB en la cuenta corriente en 1998. Cuando a raíz de las crisis asiática y rusa el financiamiento de ese déficit se volvió imposible, se produjo un ajuste de gasto (demanda agregada interna) de 9,97% del PIB en el año 1999. Esto llevó a una caída de 4,2% en el PIB, y una aceleración del desempleo. El ajuste macroeconómico de fines de los noventa fue particularmente costoso socialmente porque las políticas macroeconómicas no pudieron jugar un papel anticíclico.

A. Política fiscal

Es paradójico que justamente durante la década de mayor crecimiento del gasto público social se hayan materializado retrocesos tan importantes en los indicadores sociales. Esta aparente contradicción sugiere que desde el punto de vista social resultan más importantes los efectos indirectos de la política fiscal que operan a través de la estabilidad macroeconómica, que los efectos directos de carácter redistributivo a través del gasto público. Es decir, el progreso social depende más de la efectividad de la política fiscal para evitar la volatilidad económica que del tamaño del gasto público propiamente dicho.

En un libro reciente, Alberto Alesina y Edward Glaeser (2004) resaltan las enormes diferencias entre Estados Unidos y Europa en relación al gasto público redistributivo: mientras que el gasto público total en Estados Unidos es cerca de 30% del PIB, en Europa continental es 45%. Esto refleja que la legislación europea ha estado más orientada a la protección de derechos sociales a costa de una mayor carga tributaria. En

América Latina, a raíz del retorno a la democracia, en muchos países ocurrió algo similar. Aunque en Colombia la democracia estaba vigente, se hizo necesario reformar las instituciones políticas para incrementar la participación de sectores excluidos y buscar, por esta vía, una solución a los conflictos sociales y políticos del país.

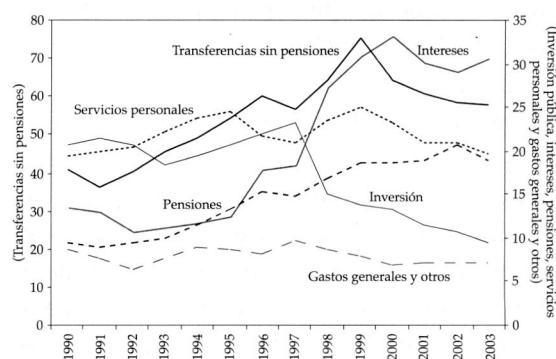
Aunque no es del caso entrar en los detalles, el nivel de especificidad de la Constitución condujo a un mayor grado de "constitucionalización" de las políticas públicas en Colombia. Una posible explicación es que los grupos previamente excluidos desconfiaban plenamente de cualquier otro mecanismo político no constitucional (como el legislativo y el ejecutivo) para el diseño de políticas. Además, con la disminución de poderes presidenciales aumentó el número de actores claves para la toma de decisiones políticas relevantes. Ante un incremento en los costos de transacción políticos, asegurar un derecho o una protección en la constitución era particularmente importante.

Las políticas de educación y salud ilustran muy bien las implicaciones de las reformas constitucionales como mecanismos que "amarran" a todos los actores del juego político y aseguran recursos para el sector. La descentralización fiscal fue profundizada por la Constitución de 1991 que obligó un incremento significativo en las transferencias a las regiones (principalmente para educación y salud), a niveles comparables con los países federales. Los artículos 356 y 357 de la constitución y su posterior reglamentación por medio de la ley 60 de 1993 ordenaron el incremento gradual de las transferencias de 29% de los ingresos corrientes del gobierno central en 1991 a 46,5% en 2001. En la práctica, las transferencias fiscales crecieron aún más rápido (hasta cerca de 60% de los ingresos corrientes) en bue-

na parte debido a la ley 188 de 1995, que incorporó nuevos maestros y elevó sus salarios en 26% en términos reales. El gobierno nacional asumió el costo (a través del llamado *Fondo de Compensación Educativa, FCE*) dada la incapacidad fiscal de los gobiernos sub-nacionales.

Echeverry, Fergusson y Querubín (2004) analizan otras fuentes de inflexibilidad presupuestal en Colombia, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Además de las transferencias intergubernamentales y de las pensiones, existe una gran cantidad de gastos rígidos (cerca de 1,7% del PIB) en el sentido que la ley de presupuesto no los puede cambiar. Las rentas con destinación específica son un problema aun más grave (3,7% del PIB), de las cuales un 79% fue creado con posterioridad a la constitución de 1991. Todo esto se ha traducido en un crecimiento insostenible del gasto. El Gráfico 9 muestra el comportamiento de los diferentes componentes del gasto del gobierno central, normalizados por los ingresos corrientes. Es interesante

Gráfico 9
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DEL GNC
(% de los ingresos corrientes)



Fuente: Confis.

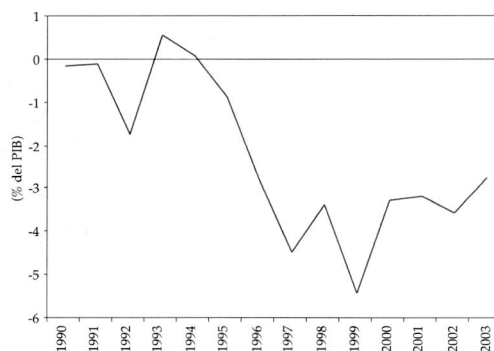
que con contadas excepciones -entre ellas la inversión pública- los diversos componentes del gasto crecieron a tasas superiores a la de los ingresos. Por esta razón el nivel de déficit del gobierno central aumentó continuamente desde 1994 a pesar del alto crecimiento económico de 1995 y 1996 (ver Gráfico 10). De hecho, Rincón,

Gráfico 10
DÉFICIT FISCAL

Gobierno Nacional Central



Sector Público Consolidado



Fuente: Confis.

Berthel y Gómez (2003) encuentran que el componente cíclico del déficit fiscal fue muy moderado entre 1980 y 1994 (entre -0,2% y 0,2% del PIB), pero que la rápida expansión de la economía entre 1995 y 1997 aumentó los ingresos por encima de su nivel tendencial lo que debió haber reducido el déficit fiscal en 0,4% del PIB. Como el déficit no cayó sino que por el contrario aumentó es evidente que la política fiscal fue claramente procíclica. Entre 1999 y 2002 los ingresos cayeron por debajo de su tendencia debido a la recesión, lo que debió haber incrementado el déficit entre 0,2% y 0,4% del PIB¹². En este periodo el déficit no aumentó sino que cayó como resultado del ajuste fiscal, lo que pone en evidencia nuevamente un comportamiento procíclico. La explicación es que una política anticíclica en 1999-2002 implicaba elevar aun más los niveles de endeudamiento, cosa que los mercados no estaban dispuestos a hacer voluntariamente. Otra habría sido la situación si los niveles preexistentes de deuda no hubieran sido tan elevados. Es decir, el costo de una política procíclica en el auge salió a flote durante la crisis cuando no fue factible adoptar una política anticíclica, como hubiera sido deseable.

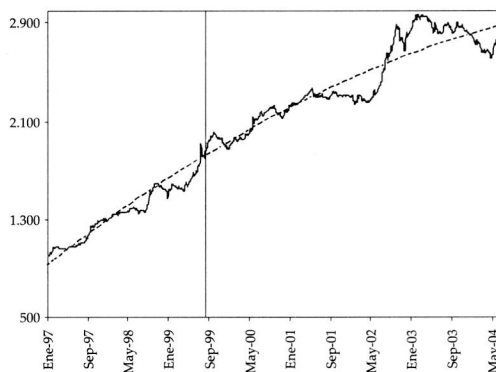
B. Política monetaria

¿Qué papel jugó la política monetaria en la crisis? La política monetaria no fue anticíclica pero tampoco claramente procíclica. Las tasas de interés aumentaron al incrementarse el riesgo país y las expectativas de devaluación a partir de diciembre de 1997. El sistema de banda cambiaria hizo gradual la devaluación a través de la venta

de reservas, lo que evitó un alza acelerada en las tasas de interés. La transición del régimen de banda cambiaria a la flotación fue ordenada y evitó un disparo en las tasas de interés por un periodo largo y el efecto de una devaluación abrupta sobre el sector privado que estaba fuertemente endeudado en moneda extranjera.

Esta política cambiaria fue muy diferente a la de otros países como Brasil donde ocurrió una maxi-devaluación cuando se liberó la tasa de cambio que implicó altas tasas de interés por un periodo largo. El Gráfico 11 muestra una devaluación gradual y permanente en Colombia en la época del régimen cambiario de bandas, y cuando se liberó el cambio, en septiembre de 1999, la tasa de cambio se revaluó brevemente. Durante el 2002 y la primera parte del 2003, la tasa de cambio tuvo una fuerte devaluación, pero una política monetaria expansiva logró mantener

Gráfico 11
TASA REPRESENTATIVA DEL MERCADO



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

¹² Estos resultados son similares a los de Salazar y Prada (2003).

las tasas de interés en niveles muy bajos, mientras que en Brasil, todavía en abril de 2004, la tasa real de las operaciones del Banco Central era todavía 10 puntos porcentuales superior a la colombiana.

Mirando críticamente la política monetaria de 1998 y 1999, tal vez habría existido margen para vender más reservas internacionales y así amortiguar más el alza en las tasas de interés. Para evitar una mayor pérdida de reservas cuando la tasa de cambio llegó a su techo, se restringió abruptamente la liquidez lo cual llevó, por periodos cortos, a tasas de interés diarias muy altas. Esto ocurrió porque se cerraron temporalmente las ventanillas automáticas de liquidez del Banco de la República en momentos en que la venta de reservas estaba disminuyendo la oferta monetaria.

Haber aceptado ventas de reservas compensadas parcialmente con aumentos de liquidez por parte del Banco Central tal vez habría moderado mucho estas tasas. El problema fue que la crítica política a la pérdida de reservas fue muy fuerte. Algunos senadores hablaban de "quemar reservas". Pero la lección para el futuro es que las reservas son para evitar devaluaciones abruptas que lleven a tasas de interés excesivas y devaluaciones que estimulen la fuga de capitales.

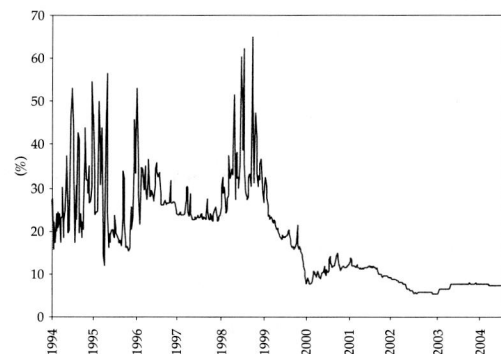
El régimen de flotación cambiaria, con un buen uso de las reservas internacionales, puede evitar algunos de estos fenómenos, aunque nunca será políticamente fácil en Colombia vender reservas para evitar devaluaciones abruptas. Los exportadores a veces apoyados por el gobierno no verían con buenos ojos evitar la devaluación, pero ese manejo es crucial. El cambio de una política monetaria de control de los agregados mo-

netarios a la política de meta de inflación también puede contribuir en el futuro a una mayor estabilidad macroeconómica. En la política de control de agregados monetarios las tasas de interés interbancarias son muy volátiles, y esto puede introducir volatilidad al PIB. Por ejemplo, cuando aumentó abruptamente la demanda por reservas internacionales en 1998, se cerraron las ventanillas de repos lombardas y se disparó la tasa interbancaria. También, aunque en menor cuantía, aumentaron las tasas de captación y colocación (ver Gráficos 12 y 13).

Con el esquema de meta de inflación y tasa de cambio flotante el Banco fija la tasa de Repos y por lo tanto la interbancaria al nivel necesario para lograr la meta de inflación. Se disminuye así la volatilidad de la tasa Interbancaria lo cual debe tener un efecto estabilizador sobre el PIB. Adicionalmente, el esquema de meta de inflación implica que la política monetaria trata de estabilizar el crecimiento alrededor del potencial de crecimiento de la economía. La flotación cambiaria también implica que el ajuste a los de-

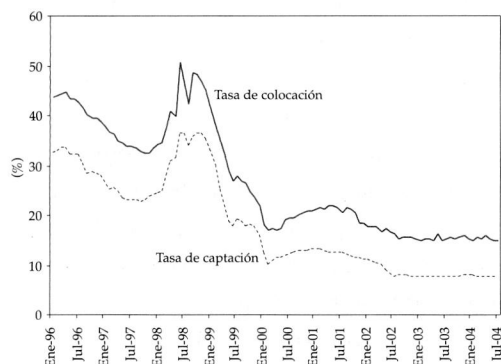
Gráfico 12

TASA MODAL INTERBANCARIA SEMANAL



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Gráfico 13
TASAS DE COLOCACIÓN Y CAPTACIÓN



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

sequilibrios macro lo comparte la tasa de cambio con la tasa de interés, y esta última es entonces menos volátil.

Pero la política monetaria tiene un poder limitado para lograr estabilizar el crecimiento real de la economía. En presencia de la mayor volatilidad de los flujos de capital se vuelve crucial el papel estabilizador de la política fiscal. Cuando hay flujos de capital positivos para el sector privado, se deben producir superávits fiscales y reducir la deuda pública. Esto facilita que cuando se reversen los flujos de capital, se puedan financiar déficits fiscales al existir niveles atractivos de deuda/PIB y un riesgo país bajo.

Hay dos requisitos adicionales para evitar una crisis como la de 1999. En primer lugar una normatividad en materia de regulación financiera que evite una crisis financiera. Además de requisitos adecuados de capital, deben existir reservas contra riesgos de liquidez y de mercado. Pero como las crisis financieras están altamente correlacionadas con rápidos aumentos en el cré-

dito, las autoridades monetarias también deben evitar aceleraciones atípicas de crédito. El segundo factor que se debe tener en cuenta para evitar crisis financieras es la tendencia periódica del sistema financiero a generar crisis en la finca raíz. Nuevamente la autoridad de vigilancia del sector financiero (Superintendencia Bancaria) debe establecer normas que enfríen el crédito a la finca raíz cuando éste esté creciendo a ritmos que puedan fomentar una burbuja de precios en la propiedad raíz.

VII. Conclusiones

La recesión económica de los últimos años estuvo asociada a un significativo deterioro en las condiciones del mercado de trabajo. No solo aumentó la población desocupada a niveles muy superiores a su tendencia de largo plazo, sino que además se elevó la participación laboral por factores relacionados con el ciclo económico. Para agravar aun más las cosas, se deterioró la calidad del trabajo, tal y como lo sugiere la tasa de informalidad (empleo informal/empleo total) que se elevó en más de cinco puntos porcentuales por encima de su tendencia. Aunque el deterioro del mercado laboral no tuvo un impacto considerable sobre la pobreza medida a través de los indicadores basados en *NBI* (necesidades básicas insatisfechas) e *ICV* (índice de condiciones de vida), si tuvo repercusiones significativas sobre el porcentaje de la población cuyos ingresos no son suficientes para adquirir una canasta básica de bienes y servicios. Según el *DNP*, la pobreza así medida se elevó de 50% de la población en 1997 a 60% en 2000. Semejante retroceso, que reversó las ganancias en materia de reducción de la pobreza de la década anterior, es atribuible en muy buena parte al impacto del ciclo económico sobre el mercado de trabajo.

Este resultado pone de presente que la inestabilidad macroeconómica tiene consecuencias devastadoras sobre los resultados sociales. Una política macroeconómica de carácter procíclico, es decir una política que acentúe y amplifique los choques externos, es contraproducente en términos sociales. Los lentos avances sociales durante los periodos de auge, se revierten rápidamente durante los periodos de crisis, especialmente cuando las recesiones son pronunciadas.

El caso específico de la política fiscal colombiana es bastante elocuente. El objetivo central de la política fiscal durante los años noventa fue incrementar el gasto público social, con el fin de lograr un avance más acelerado en la reducción de la pobreza y la desigualdad. En contraste con épocas anteriores, el uso de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica fue relegado a un segundo plano. Al haber dominado el primer objetivo, el gasto aumentó en montos muy superiores a los ingresos tributarios, especialmente durante las épocas de auge externo. Cuando las circunstancias en los mercados internacionales se deterioraron la economía entró en crisis y, dado el elevado endeudamiento previo, no fue posible utilizar la política fiscal con fines estabilizadores. El resultado neto fue un retroceso en materia social que revirtió

los avances de más de una década. La conclusión es que la política fiscal basada en la expansión del gasto deficitario es un instrumento ineficaz para mejorar las condiciones sociales del país. A futuro, es especialmente importante tener un adecuado control de las finanzas públicas, para poder asegurar su utilización con criterios anticíclicos, lo cual es altamente rentable desde el punto de vista social.

En el caso de la política monetaria, aunque el manejo no fue abiertamente procíclico, tampoco fue claramente anticíclico. El proceso de aprendizaje ha sido más rápido que en el caso de la política fiscal. A raíz de la crisis reciente se adoptó el esquema de meta de inflación y tasa de cambio flotante, que ha disminuido la volatilidad de las tasas de interés. Hoy por hoy, la política monetaria trata explícitamente de estabilizar el crecimiento alrededor del potencial de la economía. Sin embargo, la capacidad de la política monetaria es limitada cuando se trata de estabilizar la economía en presencia de cambios bruscos en los movimientos de capitales. En estos casos es indispensable que la regulación prudencial evite que dichos movimientos se multipliquen incontroladamente a través del sistema financiero y que la política fiscal actúe como herramienta de ahorro.

Bibliografía

- Alesina, Alberto y Edward Glaeser (2004), *Fighting Poverty in the US and Europe-A World of Difference*, Oxford University Press, Oxford.
- Arango, Luis Eduardo y Carlos Esteban Posada (2003), "La Participación Laboral en Colombia", *Coyuntura Social* No. 28, junio.
- Banco Mundial (2002a), Colombia: The Economic Foundations of Peace, Washington D.C., diciembre.
- Banco Mundial (2002b), Colombia Poverty Report, Volumen I, marzo.
- Banco Mundial (2003), Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History? Advance Conference Edition, Washington D.C., octubre.
- Cárdenas, Mauricio y Miguel Urrutia (1995), "Macroeconomic Instability and Social Progress", en R. Dornbusch and S. Edwards, eds., *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*, University of Chicago Press, 1995, 79-114. Versión en español en *Ensayos Sobre Política Económica*, Junio, 1993.
- Contraloría General de la República (2004), *Evaluación de la Política Social 2003*, Bogotá.
- DNP (2002) Familias colombianas: estrategias frente al riesgo, Bogotá, Misión Social, noviembre.
- Echeverry, Juan Carlos; Leopoldo Fergusson y Pablo Querubín (2004), "La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal". Documento Cede ISSN 1657-5334.
- Lasso, Francisco (2002), Nueva Metodología de Encuesta de Hogares: ¿Más o menos desempleados?, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, noviembre.
- PREAL (2003), Entre el avance y el retroceso: Informe de Progreso Educativo en Colombia, Fundación Corona, Corpoeducación.
- Rincón, Hernán, Jenny Berthel y Miguel Gómez (2003), "Balance fiscal estructura y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002" *Borradores de Economía*, No. 246. Bogotá, Banco de la República, junio.
- Salazar, Natalia y Diego Prada (2003), "Hay que recuperar la política fiscal" *Carta Financiera*. Bogotá, ANIF, No. 124, julio.
- Urrutia, Miguel y Cristina Fernández (2003), "Política monetaria expansiva en épocas de crisis: el caso colombiano en el siglo XX. ¿No se quiso o no se pudo ser contracíclico?". *Revista del Banco de la República*. Junio.
- Vélez, Carlos Eduardo (2004), Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos, *Coyuntura Social*, esta edición.

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 y 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:

Francisco Pérez C. 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

Vulnerabilidad de la infancia y juventud, Colombia 2003

INFORMES DE INVESTIGACIÓN

La transformación de los hogares: una visión de largo plazo
Carmen Elisa Flórez N.

Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos
Carlos Eduardo Vélez E.

Crimen y castigo: doce años de historia en Colombia
Felipe Barrera O.

Génesis del desplazamiento forzado en Colombia: sus orígenes,
sus consecuencias y el problema del retorno
Ana María Ibáñez F.

Los efectos sociales de las reformas estructurales de los noventa
Eduardo Lora T.

Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004
Mauricio Cárdenas S.
Miguel Urrutia M.

