

**PRESENTACIÓN: HACIA UN CONSENSO PARA LA PROSPERIDAD EN COLOMBIA****HOMENAJE AL DOCTOR RODRIGO BOTERO MONTOYA***Carlos Antonio Espinosa S.***INVOCACIÓN A LA MODESTIA***Rodrigo Botero M.***INFORMES DE INVESTIGACIÓN****Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política***Alejandro Gaviria U.**María del Mar Palau M.***Consenso para la prosperidad: educación***Felipe Barrera O.***Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política***Ana María Ibáñez F.**Christian Jaramillo H.***Reformas políticas y fiscales en Colombia: la agenda pendiente***Mauricio Cárdenas S.**Camila Aguilar L.**Camila Casas L.**Carolina Mejía M.**Gustavo Morales C.***Gobierno y sector privado: ¿opponentes o aliados en el proceso de desarrollo?***María Angélica Arbeláez R.**Marcela Meléndez A.*

# FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y EL DESARROLLO

## FEDESARROLLO

FUNDADA EN 1970

### DIRECTOR EJECUTIVO

MAURICIO CÁRDENAS S.

### SUBDIRECTORA

MAURICIO SANTA MARÍA S.

### SECRETARIA GENERAL

ÁNGELA BAENA G.

### EDITORA COYUNTURA ECONÓMICA

NATALIA SALAZAR F.

### EDITOR COYUNTURA SOCIAL

SANDRA ZULUAGA M.

### COMITÉ EDITORIAL

MAURICIO CÁRDENAS S.

CARLOS CABALLERO A.

MAURICIO SANTA MARÍA S.

### COMITÉ CIENTÍFICO

MARÍA ANGÉLICA ARBELÁEZ R.

CRISTINA GAMBOA T.

MARCELA MELÉNDEZ A.

MAURICIO OLIVERA G.

MAURICIO REINA E.

SANDRA ZULUAGA M.

### INVESTIGADORES ASOCIADOS

MARÍA ANGÉLICA ARBELÁEZ R.

CARLOS CABALLERO A.

JAIME MILLÁN A.

DIANA PINTO M.

MAURICIO OLIVERA G.

MAURICIO REINA E.

NATALIA SALAZAR F.

SANDRA ZULUAGA M.

LUIS ALBERTO ZULETA J.

### INVESTIGADORES

CRISTINA GAMBOA T.

NATALIA MILLÁN U.

### INVESTIGADOR JUNIOR

ARTURO HARKER R.

NICOLÁS LEÓN G.

CARLOS SANDOVAL M.

### INVESTIGADORES ASISTENTES

OSCAR BECERRA C.

MARÍA ANTONIETA BORRERO A.

IRENE CLAVIJO M.

FABIÁN GARCÍA A.

CAROLINA GRACIA L.

LUCAS FELIPE HIGUERA J.

SANDRA PAOLA OVIEDO A.

CARLOS FELIPE PRADA L.

SANDRA VIVIANA ROZO V.

JULIÁN ANDRÉS YAYA B.

### DIRECTORA BIBLIOTECA

LUCÍA FENNEY PÉREZ M.

### ASISTENTE EDICIÓN

MYRIAM CONSUELO LOZANO G.

### JEFE DE SISTEMAS

JUAN DAVID DÍAZ V.

### ENCUESTA DE OPINIÓN EMPRESARIAL

JESÚS ALBERTO CANTILLO V.

OVER LIBARDO GARZÓN C.



### CONSEJO DIRECTIVO

#### MIEMBROS ORDINARIOS

GERARDO CARVAJAL LEIB

ANTONIO CELIA MARTÍNEZ

CARLOS ANTONIO ESPINOSA SOTO

EFRAÍN FORERO FONSECA

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

GABRIEL MEZA ZULETA

JAIME HUMBERTO LÓPEZ MESA

JOSÉ VICENTE MOGOLLÓN VÉLEZ

ARMANDO MONTENEGRO TRUJILLO

ALBERTO MONTOYA PUYANA

NAYIB NEME ARANGO

JOSÉ ANTONIO OCAMPO GAVIRIA

JUAN CAMILO OCHOA RESTREPO

GUILLERMO PERRY RUBIO

RODOLFO SEGOVIA SALAS

MARISTELLA SANÍN POSADA

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

DORIS EDER DE ZAMBRANO

### COYUNTURA ECONÓMICA (ISSN 0120-3576)

Licencia del Ministerio de Gobierno No. 00374. Se publica semestralmente por Fedesarrollo, suscripciones anuales de \$79.000

### OBJETIVOS DE LA REVISTA:

Coyuntura Económica tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan el análisis económico, teórico y/o empírico.

Impresa en la Imprenta Editores Ltda

Calle 77 No. 28-39

Tel.: 240 20 19

Bogotá D.C., Colombia

Tiraje: 500 ejemplares

Periodicidad y tamaño: dos números al año, 19,5 cms. x 24 cms. "El material de esta Revista puede ser reproducido sin autorización si se menciona como fuente a Coyuntura Económica de Fedesarrollo".

Correspondencia relacionada a publicidad, negocios, suscripciones y cambios de dirección deben enviarse a Fedesarrollo.

Correspondencia editorial debe ser enviada a Natalia Salazar F. en Fedesarrollo.

Información en Fedesarrollo

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 312 53 00 - 530 37 17

Fax: 212 60 73

Apartado Aéreo 75074

E-mail: [administrator@fedesarrollo.org.co](mailto:administrator@fedesarrollo.org.co)

<http://www.fedesarrollo.org>

Bogotá D.C., Colombia

Impresa y hecha en Colombia  
Printed and made in Colombia

Tarifa Postal Reducida Resolución  
No. 0930 de diciembre 11 de 1996  
Permiso No. 468



# COYUNTURA ECONÓMICA

VOL. XXXVI NO. 2 SEGUNDO SEMESTRE DE 2006

EDITORIA COYUNTURA ECONÓMICA

NATALIA SALAZAR F.

<b>PRESENTACIÓN: HACIA UN CONSENSO PARA LA PROPERIDAD EN COLOMBIA</b>	3
<b>HOMENAJE AL DOCTOR RODRIGO BOTERO MONTOYA</b>	
<i>Carlos Espinosa S.</i>	21
<b>INVOCACIÓN A LA MODESTIA</b>	
<i>Rodrigo Botero M.</i>	25
<b>INFORMES DE INVESTIGACIÓN</b>	
Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política	
<i>Alejandro Gaviria U.</i>	
<i>María del Mar Palau M.</i>	33
Consenso para la prosperidad: educación	
<i>Felipe Barrera O.</i>	65
Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política	
<i>Ana María Ibáñez F.</i>	
<i>Christian Jaramillo H.</i>	93
Reformas políticas y fiscales en Colombia: la agenda pendiente	
<i>Mauricio Cárdenas S.</i>	
<i>Camila Aguilar L.</i>	
<i>Camila Casas L.</i>	
<i>Carolina Mejía M.</i>	
<i>Gustavo Morales C.</i>	129
Gobierno y sector privado: ¿opponentes o aliados en el proceso de desarrollo?	
<i>María Angélica Arbeláez R.</i>	
<i>Marcela Meléndez A.</i>	155

# Presentación: hacia un consenso para la prosperidad en Colombia<sup>1</sup>

---

## I. INTRODUCCIÓN

Colombia necesita soñar una visión de su futuro. Un sueño imaginativo que tenga en cuenta las aspiraciones, la solución de las necesidades y el respeto de los derechos legítimos de todos sus habitantes. Ahora bien, el logro de un sueño colectivo, en un período de tiempo, requiere construir un consenso de hacia dónde debe dirigirse la sociedad y cuál debe ser la función de cada uno de sus integrantes. Pero como los recursos humanos, tecnológicos y financieros son escasos, es indispensable establecer prioridades en la ejecución de las estrategias para alcanzar el sueño. Infortunadamente no es posible para un conjunto social, en ninguna parte del mundo, encontrar la solución a todas sus aspiraciones y sus necesidades de manera simultánea y como por arte de magia.

El ejercicio de establecer prioridades enfrenta grandes dificultades, no solamente por la diversidad de intere-

ses de los diferentes grupos de la sociedad, sino por la complejidad de los procesos políticos y la rigidez de las instituciones. A cada grupo y a cada institución le gustaría que sus intereses y sus asuntos se colocaran en el primer punto de la agenda de acción de un gobierno. De ahí la urgencia para los líderes políticos de coordinar la búsqueda de mecanismos que permitan establecer prioridades y de la contribución de la academia, de los técnicos y de los representantes del sector privado para facilitar y apoyar esta búsqueda y los procesos a que den lugar.

No se trata simplemente de elaborar una lista de problemas conocidos por toda la sociedad sino de enfocarse en las soluciones a algunos de esos problemas; aquellos que se reconozcan como los más apremiantes. Para tal propósito la experiencia ha demostrado que es necesario compilar una lista de los desafíos que enfrenta una sociedad, los cuales deben ser estudiados de manera independiente por especialistas y discutidos por expertos en las diferentes materias. Resulta imperativo, además acotar el número de dichos desafíos si se quiere organizar un proceso que tenga en cuenta las necesidades prácticas y las restricciones de toda índole.

---

<sup>1</sup> Esta presentación es un extracto del documento de Fedesarrollo 35 Años, "Hacia un consenso para la prosperidad en Colombia: reflexiones y principales propuestas", publicado recientemente.



Con ocasión de la celebración de sus 35 años de actividades, Fedesarrollo, decidió poner en marcha una iniciativa para la reflexión sobre el futuro económico y social de Colombia. Esta iniciativa se construyó en buena parte sobre el "Consenso de Copenhagen"<sup>2</sup> el cual, después de un proceso muy interesante, identificó los diez desafíos para propiciar el desarrollo de la humanidad y planteó algunas estrategias concretas para superarlos a costos razonables. El esfuerzo de Fedesarrollo se concentró en temas puntuales y específicos más que en la globalidad de las políticas públicas y el propósito central del ejercicio fue ofrecer una hoja de ruta sobre las medidas que se deben adoptar en cinco áreas de política que un grupo de individuos consideró como críticas en el desarrollo colombiano de los próximos años. Principios fundamentales del ejercicio fueron la independencia, la relevancia y el rigor analítico.

El proceso seguido por la institución incluyó, en primer lugar, identificar y elaborar la lista de los diez desafíos de política pública considerados como prioritarios de enfrentar y de resolver en la búsqueda de la prosperidad futura de Colombia. Posteriormente se seleccionaron cinco de estos retos y se comisionó la elaboración de documentos sobre cada uno de ellos a un grupo de expertos colombianos con reconocimiento internacional.

Aunque el "Consenso de Copenhagen" incorpora una metodología muy atractiva, los temas seleccionados hicieron énfasis en problemas de naturaleza global que no necesariamente coinciden con aquellos pertinentes para Colombia. Por esta razón la lista inicial de desafíos, elaborada por el Director

de Fedesarrollo y los investigadores principales de la institución fue la siguiente:

- ❑ La solución del conflicto armado
- ❑ La necesidad de consolidar la inserción internacional de Colombia
- ❑ La persistencia de la pobreza y de la desigualdad
- ❑ La mejora de la nutrición y de la salud infantil en Colombia
- ❑ Los retos fundamentales de la educación
- ❑ La consolidación de las instituciones y la continuación del proceso de reformas
- ❑ La importancia de la estabilidad macroeconómica
- ❑ Las relaciones entre el gobierno y el sector privado
- ❑ La función de la Ciencia y la Tecnología (biodiversidad y biotecnología)
- ❑ Los riesgos de abastecimiento de energía en el futuro

En una etapa posterior fueron seleccionados cinco de esta lista de temas, con el concurso de un grupo de respetados economistas colombianos.

## II. LOS DESAFÍOS SELECCIONADOS

Como se indicó en la sección anterior, los retos que enfrenta Colombia son múltiples y diversos. Además de las necesidades propias de cualquier país en desarrollo, es necesario enfrentar y resolver otros problemas inherentes a nuestro complejo proceso histórico.

<sup>2</sup> Lomborg Bjorn (Editor), *Global Crisis, Global Solutions - Copenhagen Consensus 2004*, University Press, 2004.

A modo de ilustración, en Colombia confluyen necesidades sociales críticas -en áreas como la educación, la nutrición y la salud- con la urgencia de solucionar el conflicto armado. De otro lado, el Estado colombiano debe generar las condiciones para que avance la actividad empresarial, y simultáneamente debe cerrar los espacios para las prácticas económicas ilegales que han erosionado nuestra economía y las instituciones. Al mismo tiempo, las autoridades deben buscar una adecuada inserción internacional de la economía y velar por la formación del capital humano y físico para que pueda hacer frente a los retos de la globalización. Todas estas tareas se adelantan con unas instituciones políticas frágiles, con unos recursos públicos escasos, y bajo el imperativo de mantener una estabilidad económica de mediano y largo plazo.

La selección de los temas a abordar se realizó teniendo en cuenta tres objetivos esenciales para el desarrollo de Colombia en el mediano y el largo plazo: la solución del conflicto armado y el manejo del post-conflicto; la formación del capital humano; y la consolidación de las instituciones para garantizar una economía estable y un adecuado desempeño de la actividad productiva. Alrededor de estos objetivos se tejen los cinco temas que finalmente fueron seleccionados como material de trabajo para el Consenso para la Prosperidad:

- ❑ La nutrición y la salud infantil
- ❑ Los retos de la educación
- ❑ El post-conflicto
- ❑ Reformas institucionales
- ❑ Relación entre el sector público y sector privado

Como se verá a continuación, cada uno de estos temas constituye una pieza clave en el complejo rompecabezas del desarrollo colombiano. Es indudable que el origen de muchos problemas económicos y

sociales se encuentra en inadecuadas condiciones de nutrición y salud de la población infantil. Los niños mal alimentados presentan dificultades en su desarrollo antropométrico y cognitivo, con las consecuentes secuelas para su desempeño en la edad adulta y las dificultades que ello conlleva para su inserción en el tejido social. Algo similar sucede con los niños que sufren recurrentes problemas de salud, que no son atendidos de manera adecuada y oportuna.

Adicionalmente, las soluciones que se planteen a las necesidades de nutrición y salud en la edad temprana de los individuos también tienen un efecto sobre la formación de los valores de los ciudadanos del futuro, en la medida en que inciden en el entorno afectivo de los niños en la edad en que construyen sus primeros lazos con la sociedad. En esa edad temprana, los niños desarrollan las nociones de lo que está bien y lo que está mal, así como la importancia de la vida en comunidad y del respeto de las reglas del juego. No cabe duda que un entorno amable y afectuoso en los primeros años contribuye a formar mejores ciudadanos.

Junto a la salud y la nutrición infantiles, la educación también es un elemento clave para mejorar las condiciones de vida presentes y futuras de los colombianos. La educación cumple varias funciones esenciales en una sociedad como la nuestra. Por un lado, le proporciona al individuo los instrumentos para insertarse adecuadamente en el tejido económico y social del país. De otra parte, permite avanzar en la formación del capital humano que requiere el aparato productivo colombiano para aumentar la competitividad de la economía en el contexto internacional. Al mismo tiempo, la educación es el instrumento por excelencia para formar valores ciudadanos, fortalecer la convivencia y cerrarle espacios a los comportamientos antisociales. No en



vano los mayores niveles educativos de una sociedad suelen estar asociados con mayores estándares de vida y menores índices de criminalidad.

Pero ningún esfuerzo tendiente a incrementar el bienestar de los colombianos puede fructificar plenamente si no está acompañado de la solución del conflicto armado y el adecuado manejo del post-conflicto. Como ha sido ampliamente documentado en estudios nacionales e internacionales, una situación de violencia crónica conlleva severos costos económicos y sociales para el país. En el campo económico, el conflicto implica la destrucción de capital productivo, una reducción de los niveles de inversión, una asignación ineficiente de los factores productivos que se orientan hacia actividades con bajos niveles de riesgo, y la necesidad de generar recursos para financiar la guerra, tanto por parte del sector público como del sector privado.

Tan importante como la discusión sobre la importancia de solucionar el conflicto, es el debate sobre cómo debe el Estado manejar los problemas que emergen a medida que la violencia va cediendo terreno. ¿Qué hacer con las poblaciones desplazadas? ¿Cómo se pueden recuperar los recursos productivos inertes? ¿Cuál debe ser la compensación a las víctimas de la violencia? ¿Qué se debe hacer para avanzar en la reinserción social y económica de los desmovilizados? ¿Cómo recobrar el tiempo perdido en la formación de capital humano rural y su inserción en el tejido social y económico de la nación?

El reto que plantean estos interrogantes es aún mayor si se tiene en cuenta que los dilemas del post-conflicto coexisten con el conflicto mismo. De hecho, muchos de esos interrogantes tienen plena vigencia hoy en día en el país, aún cuando el final de la guerra todavía no se avizora. En tanto un conflicto como el colombiano no termina de la noche a la mañana, la

solución efectiva de la violencia dependerá en gran medida de la manera como el Estado solucione los problemas que emergen de los logros parciales de la paz, como son las desmovilizaciones paulatinas, la reparación a las víctimas y el retorno gradual de las poblaciones desplazadas a sus tierras.

Mientras se trabaja en la solución del conflicto y el manejo del post-conflicto, el país debe seguir avanzando en la consolidación de las reformas institucionales adelantadas en los últimos años y que tienen efectos positivos sobre la actividad económica. La Constitución Política de 1991 introdujo cambios importantes a las reglas del juego de la economía colombiana. Las normas constitucionales limitaron el poder presidencial al incorporar la elección popular de gobernadores y al acelerar el proceso de descentralización política y fiscal, otorgándole a los gobiernos subnacionales un creciente poder en el manejo de las políticas sociales. Así mismo, la Constitución delegó las políticas monetaria y cambiaria en un Banco Central independiente, y fortaleció el papel del Congreso en el manejo de la economía al restringir la posibilidad de que el Presidente legisle por la vía de decretos amparados en circunstancias excepcionales. De igual manera, la Carta Política le dio un papel más activo a la rama judicial a través de la creación de la Corte Constitucional, que tiene la facultad de revisar la constitucionalidad de las principales decisiones económicas, entre otros asuntos.

De esta manera, la Constitución de 1991 se ha traducido en un aumento del número de agentes que intervienen en el manejo de la economía, con la consecuente reducción en el poder relativo que detentaban algunos de ellos. Esa recomposición del poder en las decisiones económicas ha implicado beneficios evidentes, pero también puede haber traído costos. En efecto, las reformas institucionales introducidas por la Constitución han generado un

esquema más equilibrado de pesos y contrapesos en las decisiones de política económica, pero a la vez pueden haber afectado la efectividad de las políticas mediante una potencial erosión de su estabilidad y su coherencia. En la medida en que la economía y la política interactúan de manera compleja, en un entorno en el que las instituciones definen las restricciones y los incentivos de cada quien, es necesario hacer un balance de los efectos económicos de las reformas institucionales y las modificaciones adicionales que conviene adoptar. Esta evaluación es particularmente urgente y relevante en los campos tributario y fiscal, así como en los aspectos críticos del proceso de descentralización y el manejo de las transferencias.

La Constitución de 1991 también significó la definición de nuevas reglas del juego para la interacción entre el sector público y el privado en Colombia. En este campo, las normas constitucionales sugieren la conciliación de dos objetivos que no son necesariamente convergentes. Por un lado, las normas constitucionales garantizan la propiedad privada y la libre iniciativa empresarial, principios consistentes con la globalización económica y la liberalización de los mercados que ha caracterizado la evolución de la economía mundial en las últimas décadas. Al mismo tiempo, la Constitución establece que en Colombia rige un Estado Social de Derecho, lo que implica que el Estado debe garantizar que el funcionamiento de la economía se traduzca en el *logro de ciertas metas sociales*. Mientras los primeros propósitos implican un alejamiento del Estado de la actividad económica, los segundos sugieren una mayor intervención estatal en la misma.

En suma, la Constitución propone que la economía colombiana funcione bajo los principios del libre mercado y la iniciativa privada, pero a la vez abre las puertas para la intervención del Estado en muchos

ámbitos de la actividad económica. Estos principios constitucionales han tenido un amplio desarrollo en ciertos campos de la actividad económica, mientras que en otros ha sido muy escaso. En cualquier caso, como se verá más adelante, las cifras muestran que en los últimos años la participación del sector privado en la economía colombiana se ha contraído en términos relativos frente a la del sector público, lo que resulta preocupante en un contexto en que la economía debe aumentar su competitividad para avanzar con éxito en su proceso de inserción internacional. Como se discutirá más adelante, la promoción de la actividad empresarial requiere, en algunos casos, de una flexibilización de las normas, mientras que, en otros, exige mayor claridad y desarrollo de la regulación.

En las páginas que siguen se presentan los principales planteamientos de los trabajos encomendados sobre los cinco desafíos seleccionados.

## **A. Nutrición y salud infantil**

Los estudios internacionales demuestran que el bajo peso al nacer, así como la desnutrición y la baja estatura en los primeros años de vida, inciden sobre el rendimiento escolar del individuo, sus posibilidades de acceder a ingresos en el futuro y la probabilidad de contraer enfermedades a lo largo de la vida. Lo más delicado del asunto es que las deficiencias nutricionales de los primeros años sólo se pueden compensar de manera parcial con el paso del tiempo, lo que sugiere que sus secuelas económicas y sociales son acumulativas y progresivas. Además de los efectos directos que tiene sobre la educación, la desnutrición se traduce en una menor talla en la edad adulta, factor también relacionado con menores niveles de ingreso. Algo similar sucede con el bajo peso de una persona al nacer, que limita su rendimiento educativo, aumenta su riesgo de contraer enfermedades y



reduce su potencial de acceder a mayores ingresos en la vida adulta, a causa de su menor desarrollo cognitivo y antropométrico.

En el caso colombiano, las condiciones de nutrición y salud de la infancia son muy diversas y están asociadas con la posición socioeconómica de los hogares, como lo muestran Alejandro Gaviria y María del Mar Palau en su trabajo *Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política*. Los autores concentran su análisis en dos variables fundamentales: los indicadores antropométricos de talla y peso, así como el peso de los niños al nacer. Los autores evalúan la situación de esas variables en el caso colombiano y encuentran conclusiones agridulces. Por un lado, los niveles de desnutrición han disminuido de manera notable en Colombia durante las últimas cuatro décadas. El porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica pasó de 32% en 1965 a 12% en 2005, mientras que el de aquellos con desnutrición aguda pasó de 4% a 1% durante el mismo periodo. Sin embargo, a pesar de esos notables avances, Colombia apenas ocupa un lugar intermedio en cuanto al porcentaje de la población menor de 5 años en estado de desnutrición crónica en la región.

Como es de esperar, circunstancias de diversa índole inciden sobre la nutrición y el tamaño de los niños. El análisis de los autores del trabajo indica que los principales determinantes del peso y la talla de los niños en el caso colombiano están asociados con la edad y la educación de la madre, así como con las condiciones socioeconómicas del hogar. Las cifras muestran que cada año adicional de edad de la madre reduce la probabilidad de que el niño se encuentre en estado de desnutrición crónica en 0,5 puntos porcentuales. Entre tanto, una mayor educación de la madre tiene efectos positivos sobre la relación que existe entre el peso y la talla del hijo.

Estos determinantes son de la mayor importancia para el caso colombiano, donde el problema de los embarazos de muchachas entre los 13 y los 14 años ha alcanzado niveles alarmantes. En este contexto adquiere una importancia enorme el fortalecimiento de las políticas de control de la natalidad en el país. De otro lado, las diferencias en la talla de los niños de distintos estratos socioeconómicos son apreciables. La diferencia entre dos niños de tres años de edad ubicados en los extremos opuestos de la clasificación socioeconómica asciende, en promedio, a un centímetro. Vale la pena destacar un resultado interesante del trabajo, que tiene implicaciones importantes para la política de planificación familiar del país: los niños que nacen como resultado de un embarazo no deseado tienen una menor talla que el resto de la población comparable.

¿Cuál ha sido el efecto de las políticas públicas sobre la nutrición y la salud infantiles? Para responder este interrogante, los autores evalúan el impacto de los dos principales programas públicos existentes en Colombia que inciden sobre bienestar infantil: los Hogares Comunitarios de Bienestar y el Régimen Subsidiado de Salud. El análisis de los autores no arroja conclusiones muy alentadoras sobre el impacto de los Hogares Comunitarios en la nutrición infantil. La comparación de los niños que asisten al programa con niños similares que no son usuarios del mismo muestra que la talla del primer grupo es significativamente menor que la del segundo. Este resultado podría sugerir que quienes son usuarios de los hogares tienen una menor talla por otras circunstancias, que son justamente las que los llevan a recurrir al programa. Sin embargo, los resultados se mantienen cuando los autores hacen los ajustes necesarios para descartar esa hipótesis.

La evaluación del efecto del Régimen Subsidiado de Salud (RSS) sobre la nutrición y la salud infantiles

tampoco es muy favorable. Hasta el presente no se han hecho evaluaciones significativas del impacto del RSS sobre variables que indiquen el estado de salud de los afiliados. En ese sentido, constituye un avance relevante el esfuerzo de los autores de medir el impacto del programa sobre el peso al nacer de los hijos de madres afiliadas. Infortunadamente el análisis sugiere que este impacto es prácticamente nulo al estudiar una muestra de niños de diversos estratos. No obstante, cuando el análisis se concentra en los estratos más pobres de la población, el impacto del programa sobre el peso al nacer es apreciable (cercano a los 50 gramos) y significativo.

Con base en estos resultados, Alejandro Gaviria y María del Mar Palau concluyen que los dos principales programas públicos que inciden sobre bienestar infantil en Colombia no tienen un impacto significativo sobre la nutrición y la salud de los niños. Aunque el análisis señala que los Hogares Comunitarios de Bienestar no contribuyen a mejorar esas variables, el Régimen Subsidiado de Salud sólo tendría resultados positivos sobre dichas variables entre la población más pobre. Los autores concluyen señalando la importancia de prevenir los embarazos juveniles y los no deseados, en la medida en que los resultados sugieren que los niños que nacen producto de ese tipo de gestaciones tienen menores niveles de salud y nutrición.

## **B. Los retos de la educación**

Felipe Barrera, elaboró un documento que hace un diagnóstico de la situación de la educación en Colombia y formula una serie de recomendaciones para su desarrollo

El diagnóstico sobre la educación en Colombia muestra que en los últimos años ha habido avances significativos en el sector, pero éstos aún son insu-

ficientes. La mejoría es evidente cuando se observa la evolución de variables como el número promedio de años de educación o la cobertura de la misma. No obstante esos avances, subsisten notables disparidades en los niveles educativos entre estratos sociales, así como entre el campo y las ciudades. Adicionalmente, Colombia registra un desempeño muy pobre en el ámbito regional en cuanto a la situación de la educación.

Las cifras confirman la magnitud de los avances. El número promedio de años de educación en las ciudades colombianas se elevó de 7,8 a 8,6 entre 1996 y 2004. Algo parecido sucedió en el sector rural, donde el número promedio de años de educación aumentó de 3,6 a 4,8 en el mismo periodo. Aunque la diferencia entre el sector urbano y el rural aún es significativa y preocupante, vale la pena destacar que la brecha ha tendido a cerrarse: el aumento en el número promedio de años de educación en el campo en el periodo señalado (1,2 años) fue mayor que el que se registró en las ciudades (0,9 años).

En su diagnóstico sobre la educación en el país, Barrera aborda dos temas adicionales: el de los diferenciales de calidad entre la educación pública y la privada, y el de la capacitación técnica. Aunque existe evidencia preliminar de que la calidad de la educación pública en Colombia ha aumentado en los últimos años, varios estudios indican que los logros académicos de los colegios privados están por encima de los de los públicos. Si bien este resultado puede deberse tanto a las características de los colegios como a las de los estudiantes, una vez se hacen los ajustes econométricos del caso se concluye que los colegios privados imparten, en efecto, una educación de mayor calidad. En el ámbito de la capacitación, las cifras disponibles señalan que la situación ha mejorado en los últimos años. Por ejemplo, el porcentaje de empresas cuyos trabajadores se han



capacitado (dentro o fuera de la empresa) se elevó de 77% en 1997 a 88% en 2002. En ese mismo periodo aumentó la proporción de firmas que entrenan a sus empleados dentro de la firma, frente a aquellas que lo hacen en institutos especializados.

A partir del diagnóstico presentado, Barrera propone cuatro objetivos de política: fortalecer la educación preescolar, aumentar la cobertura de la secundaria para las personas con menores ingresos, mejorar la calidad de la formación básica y ampliar significativamente la educación terciaria.

En cuanto a la educación preescolar, Barrera propone aumentar la oferta de grados -2, -1 y 0, y atender poblaciones de 3 años en adelante. Para ello se requeriría una mayor inversión en educación por parte del gobierno nacional, como de las municipalidades, que podrían recurrir al cobro de un mayor impuesto sobre la tierra, entre otras opciones. Así mismo, puede contribuir una mejor capacitación de las madres comunitarias de los Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar.

En cuanto al segundo objetivo de política, el aumento de la cobertura de la educación secundaria, el problema parece estar más en el lado de la demanda que en el de la oferta. La evidencia sugiere que el costo de la educación en este nivel es alto para los individuos, y que, además, lo es el costo de oportunidad de permanecer en el colegio a medida que el muchacho crece y aumenta su posibilidad de ingresar al mercado laboral. En este contexto, Barrera propone una política de transferencias condicionadas a la asistencia a la escuela, que reduzca el tanto el costo directo como el de oportunidad de la educación secundaria. Sería deseable que estas transferencias se focalizaran en el fomento de la asistencia a ciertos grados educativos, como se ha hecho en el caso de Bogotá.

Un programa de transferencias como este requeriría del respaldo presupuestal tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales. En el primer caso el autor sugiere evaluar la posibilidad de reorientar al programa de transferencias el rubro de Subsidio Familiar entregado por las Cajas de Compensación Familiar. En el caso de los gobiernos locales se requeriría el fortalecimiento de sus tributos, a través de instrumentos como el mayor impuesto a la tierra.

Las acciones en el caso de la educación terciaria deberían estar orientadas hacia dos propósitos: aumentar su cobertura en los estratos más pobres y generar mecanismos para que la formación se adecue a las necesidades de la economía. En el primer frente, Barrera sugiere recurrir una vez más a un programa de transferencias condicionadas en el que haya una retribución sustancial a la finalización de la secundaria y al ingreso a la educación terciaria. Así mismo, el autor sugiere profundizar el programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES), que ha permitido incrementar la oferta de crédito educativo para las personas con bajos ingresos.

De otro lado, el autor afirma que para lograr que la educación terciaria se adecue a las necesidades de la economía se requiere un sistema flexible cuyo eje sean las empresas. En este sentido, es necesario fortalecer el sistema de incentivos para que aumente el número de firmas que adelantan labores de capacitación en el lugar de trabajo. Para tal fin, sería conveniente que el costo de la capacitación pudiera ser deducible directamente del pago de la nómina. De acuerdo con la propuesta, el monto deducible debería ser mayor al 50%, y posiblemente del 100% del costo del impuesto parafiscal destinado al SENA.

Respecto a las acciones de esta entidad, Barrera también hace algunas propuestas. Por un lado, el autor sugiere que el SENA amplíe la posibilidad de que

existan más competidores en el mercado de origen privado, los cuales deberían estar acreditados y cumplir ciertos estándares de calidad. De otro lado, la institución debería cambiar el criterio que usa actualmente para orientar su focalización, con base en los estratos de los individuos, por otro basado en el Sisben, lo que permitiría ampliar sustancialmente sus servicios para las personas con bajos recursos. Una vez se implementara este esquema, la entidad podría ofrecer sus servicios de manera gratuita a los niveles 1 y 2 del Sisben, mientras que cobraría a partir del nivel 3. Finalmente, el SENA debería fortalecer la capacitación de jóvenes que están ingresando al mercado laboral, mediante programas de formación general y no específica que tengan entre seis meses y un año de duración.

Como ya se mencionó, el cuarto objetivo de política buscaría elevar la calidad de la educación básica. Para tal efecto el autor propone dos acciones. Por un lado, se podría expandir a todo el país el programa que se ha adelantado con éxito en Bogotá de colegios otorgados en concesión a entidades educativas privadas. Los colegios en concesión no sólo ofrecen educación de mayor calidad a personas con bajos ingresos, sino que además puede incentivar mecanismos de competencia por profesores y alumnos. Por otro lado, se propone la aplicación de un programa de ayuda a colegios rezagados, tomando como ejemplo la experiencia de Chile. Esta ayuda abarcaría aspectos pedagógicos, de infraestructura y de formación de profesores.

### **C. El post-conflicto**

La prioridad del tema condujo a dedicar uno de los trabajos a lo que se podría esperar de una situación en la cual el conflicto vaya disminuyendo, en particular de las políticas del Estado frente a aquellos grupos de la población que han sufrido directamente las

consecuencias del conflicto -como los desplazados de sus tierras y sus regiones- y de aquellos que han participado activamente en éste, como integrantes de los movimientos armados al margen de la ley. Este trabajo fue realizado por los investigadores de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, Ana María Ibáñez y Christian Jaramillo.

Los conflictos debilitan la capacidad productiva de un país y afectan a la población civil. Una consecuencia es la destrucción de los activos de los hogares. De esta manera, no solamente se reduce el ritmo de crecimiento económico de las economías que sufren situaciones de conflicto. Para Ibáñez y Jaramillo, los mayores costos del conflicto -directos e indirectos- recaen sobre la población civil. En su revisión de la literatura encuentran que el desplazamiento, el hambre, el deterioro de la salud de algunos grupos de la población civil, el colapso de los servicios públicos estatales y la imposibilidad de ofrecer los programas educativos, afectan los indicadores sociales. Adicionalmente, hay una gran inequidad en la distribución de los costos de un conflicto interno; algunos grupos de la sociedad perciben ganancias extraordinarias en razón del conflicto mientras otros sufren pérdidas pronunciadas. No solo la pobreza aumenta y el desarrollo humano se frena, sino que la distribución del ingreso se hace aún más desigual.

Por otra parte, contrario a lo que se espera, los índices de violencia en una etapa de posconflicto no ceden y lo que sucede en muchos casos, es un simple reacomodo de los actores de la violencia. Claro está que la velocidad requerida para la restauración del crecimiento y del progreso social dependerá de que lo profundo de la pérdida o el deterioro de activos durante la guerra. Pero, en general, durante el período del posconflicto persiste la debilidad institucional, la pérdida de capital social y los costos humanos generados por el conflicto.

En el trabajo se describe la construcción de un modelo macroeconómico que permite a los autores simular el impacto del conflicto sobre el comportamiento de los agentes económicos -el Estado, los hogares y las firmas- y la forma en la cual este comportamiento afecta el desempeño de la economía.

Por su parte, la evaluación de los escenarios alternativos de posconflicto utiliza un modelo de proyección fiscal que involucra dos economías de manera paralela, una urbana y otra rural; para cada una de ellas se elabora una proyección de crecimiento del PIB de largo plazo y una composición del PIB del período entre consumo (público y privado), exportaciones netas, e inversión.

Con base en la construcción de este modelo, en el trabajo se procede a simular diferentes escenarios de posconflicto y a explorar su impacto sobre el crecimiento económico y, a través de la asistencia escolar, sobre el capital humano. En las simulaciones se parte del supuesto de que posconflicto "no es sinónimo de una reducción abrupta de los índices de violencia" y que las políticas y los programas adoptados en el período del posconflicto deben evitar un escalamiento de la violencia criminal y minimizar el impacto de las inversiones necesarias para el adecuado funcionamiento de la economía.

En las simulaciones se tienen en cuenta cuatro variables: la estrategia fiscal, la evolución de la violencia criminal, los flujos migratorios y la contribución del capital social a la producción.

En lo que se refiere al aspecto fiscal, los autores consideran que una situación de posconflicto, que sea sostenible hacia el futuro, debe acompañarse de inversiones especiales que, para efectos de la simulación se centran en tres: la compensación de activos a la población desplazada, la desmovilización

y reinserción de los grupos armados, y la expansión de la oferta educativa rural hasta alcanzar tasas de asistencia escolar similares a las registradas en las áreas urbanas. Para cada una de estas inversiones se realizan supuestos sobre el monto y la distribución de los gastos que efectúe el Estado en un cierto número de años. En cuanto al gasto en defensa se supone un "escenario optimista" en el cual éste cae durante el posconflicto al 80% del valor que tenía en el conflicto.

Un supuesto crucial es considerar que el fin del conflicto no implica la cesación de la violencia, por lo cual los autores simulan dos posibles situaciones de violencia en el posconflicto. Una en la cual terminan los ataques de los grupos armados y las masacres a la población civil y la violencia criminal -los homicidios- se mantienen en los niveles registrados durante el conflicto. Y otra, que califican de no sostenible, en la cual los homicidios se incrementan en un 14%, porcentaje igual al que tuvo lugar en el período inmediatamente posterior a la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala; este aumento tendría lugar en el primer año del posconflicto y se mantendría en los siguientes.

La siguiente variable es la de los flujos de migración, considerando que la paz podría conducir al retorno de porcentajes significativos de la población desplazada a sus lugares de origen. Se supone que retornaría cerca del 50 % de la población desplazada en un periodo de tres años, momento en el cual cesaría el retorno.

Por último, se tiene en cuenta la recuperación del capital inerte -las tierras abandonadas y no explotadas en la producción agrícola- que se estima generan unas pérdidas anuales equivalentes al 2,1% del PIB agropecuario. Para explorar el impacto de recuperar los niveles de producción de ese capital inerte en la etapa del posconflicto, se analiza el cambio en

las tasas de crecimiento económico global de largo plazo en dos situaciones: una en la cual se recupera el capital inerte y otra en que no lo hace.

En todas las simulaciones se supone que el conflicto continúa durante los diez primeros años, al cabo de los cuales finaliza el conflicto, y que la etapa del posconflicto comienza en el año once. La simulación parte de un primer escenario que explora la manera de llevar a cabo, óptimamente, los ajustes fiscales. A continuación se determina el efecto de la dinámica de las migraciones posconflicto y la de utilización del capital inerte en un caso en el cual el gobierno no adopte políticas de apoyo para generar un segundo escenario. A partir de estos dos escenarios se exploran los efectos de las distintas políticas gubernamentales.

El modelo sugiere que, si bien el esfuerzo fiscal requerido para los pagos y las compensaciones es considerable -alrededor de 2,33% del PIB-, su impacto negativo sobre el crecimiento económico es de corto plazo y desaparece en el largo plazo. Por el contrario, el gasto requerido para promover la educación rural y lograr un posconflicto sostenible tiene efectos positivos sobre el crecimiento en el mediano y en el largo plazo.

En cualquier caso, la sola situación de posconflicto, "aún sin adoptar políticas estatales específicas", tendría un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía en el largo plazo. Los mayores efectos sobre el crecimiento se obtendrían por la recuperación del capital físico, la creación de capital humano y el retorno de los desplazados a sus lugares de origen. El efecto de estos tres canales, cuando se presenta cada cual de manera independiente, es significativo pero se refuerza cuando tiene lugar, en los tres, de manera simultánea. De acuerdo con los investigadores: "el retorno de la población desplazada aumenta la

productividad marginal del capital por lo cual la recuperación del capital inerte es aún más beneficiosa en términos de crecimiento. De manera análoga, un aumento en las tasas de asistencia educativa rural incrementa la efectividad de la fuerza laboral y, por lo tanto la productividad marginal del capital. Y, aunque el modelo no lo incorpora, los efectos posiblemente se multiplicarían si la población desplazada accede a la propiedad del capital en las áreas rurales".

La conclusión fundamental del trabajo de investigación de Ibáñez y Jaramillo, entonces, es que las políticas de compensación son fiscalmente sostenibles pero una política óptima de posconflicto requiere políticas sociales pro-activas para lograr que, efectivamente, la población retorne a sus lugares de origen, se desarrolle el capital humano y se incorpore el capital inerte a la producción. Sólo de esta forma podrían obtenerse las ganancias en crecimiento económico que se esperarían de la terminación del conflicto armado en Colombia.

#### **D. Reformas institucionales**

Colombia ha vivido grandes transformaciones institucionales en las últimas décadas. Entre ellas sobresalen los cambios que trajo la Constitución de 1991, que modificó las reglas del juego de la economía y multiplicó el número de jugadores relevantes en el manejo económico. Entre las innovaciones más destacadas, vale la pena mencionar la aceleración del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa; el fortalecimiento del papel del Congreso en la discusión de los asuntos económicos; la delegación de la política monetaria y cambiaria a un Banco Central independiente; y la creación de la Corte Constitucional, cuyas revisiones sobre la constitucionalidad de distintas políticas públicas ha tenido un impacto significativo sobre el gasto público y los impuestos.



En el marco de estas transformaciones, hay algunas áreas en las que aún se debe avanzar para mejorar la calidad de la política fiscal en Colombia. El trabajo *¿Cuáles son las reformas institucionales que requiere Colombia?* -preparado por Mauricio Cárdenas, Camila Aguilar, Camila Casas, Carolina Mejía y Gustavo Morales- formula una serie de propuestas en ese sentido, en áreas como el proceso presupuestal, el sistema tributario y la descentralización.

## **1. El proceso presupuestal**

Cárdenas y sus coautores advierten que el principal problema del proceso presupuestal colombiano es su inflexibilidad. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda, más del 94% del presupuesto del gobierno central es inflexible, ya que la inversión (excluyendo la inversión social) y los gastos generales, son los únicos rubros donde existe alguna capacidad de ajuste. Esta inflexibilidad impide hacer los ajustes necesarios ante un entorno económico cambiante.

De acuerdo con los autores, buena parte de estas inflexibilidades se remontan a algunas de las disposiciones de la Constitución de 1991. La primera de ellas está asociada con el artículo 350 de la Carta, que establece que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. La presión a favor del gasto social se acentúa por contenido del artículo 359, que prohibió todas las rentas con destinación específica salvo las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social, y las que la Nación asigna a entidades de previsión social, y a las antiguas intendencias y comisarías. La excepción de las destinaciones específicas para la inversión social fomentó su creación, muchas veces de manera injustificada.

El aspecto más delicado de estas normas radica en que la Constitución no definió explícitamente el concepto de gasto social, cuya precisión quedó en manos del Congreso, lo que en la práctica favoreció una definición demasiado laxa. La amplitud de los conceptos del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones, que ha permitido que año tras año se hayan incorporado al presupuesto rubros que corresponden a otros conceptos, pero que bajo esta definición clasifican como gasto público social y no pueden recortarse en caso de una situación fiscal adversa. Lo mismo ocurre con la figura de las rentas de destinación específica, que se han multiplicado desde la introducción de la nueva Carta Política.

Otra importante fuente de inflexibilidad presupuestal ha surgido directamente del Poder Ejecutivo a través del uso de vigencias futuras, que son un mecanismo para comprometer gastos futuros con el fin de desarrollar proyectos de inversión plurianuales. Las *vigencias futuras* constituyen una inflexibilidad presupuestal en tanto se traducen en apropiaciones efectivas por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Si bien las vigencias futuras son un mecanismo idóneo para apoyar proyectos de infraestructura, telecomunicaciones y energía, la estabilidad financiera que ofrecen le resta adaptabilidad al presupuesto. Una prueba de la magnitud de este problema es que las inflexibilidades generadas por las vigencias futuras se han duplicado en el transcurso de la última década.

Estos problemas se magnifican en la medida en que los proyectos de inversión que se financian no siempre corresponden a las prioridades establecidas por el proceso de planeación del gobierno. Los conceptos técnicos de los proyectos de inversión, que emite el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Banco de Proyectos de Inversión

(BPIN), no juegan un papel definitivo al momento de determinar qué proyectos deben ser incluidos en el presupuesto anual, lo que afecta la sostenibilidad del gasto debido a que se pueden ejecutar recursos en proyectos que realmente no son prioritarios.

Para hacer frente a los problemas mencionados, los autores formulan tres propuestas. Por un lado, sugieren acotar la definición de gasto público social que se encuentra actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dentro del espíritu de la Constitución de 1991, y en aras de una mayor claridad, es necesario eliminar de la definición el gasto en vivienda y, en especial, aquel *tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población*. Una solución definitiva debería incluir la eliminación de las rentas de destinación específica, garantizando que la población vulnerable que esté siendo beneficiada por estos recursos encuentre satisfechas sus necesidades por medio de otros canales, pero esta propuesta es menos viable que la primera en tanto afectaría directamente los intereses de colectividades particulares organizadas.

La segunda propuesta de los autores para mejorar el proceso presupuestal colombiano sugiere restringir el uso de vigencias futuras solamente a los proyectos que hayan sido aprobados por el Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, se propone que el monto de las vigencias futuras no supere el estipulado en el Plan Plurianual de Inversiones, y que su duración no supere un número máximo de años. No obstante, de este trámite se deben exceptuar las vigencias futuras para las inversiones requeridas en situaciones de emergencia, específicamente en el caso de los desastres naturales.

En tercer lugar, los autores proponen eliminar la norma que exige el concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para celebrar

operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta, incluida en la Ley 5 de 1992. No existe una razón válida para que la rama legislativa intervenga en el manejo del crédito público. En ese sentido, los montos de endeudamiento deben ser los aprobados en la propia ley anual de presupuesto.

## **2. La descentralización**

A pesar de estos logros, el proceso de transferencias de recursos a las regiones no ha estado exento de problemas. Por un lado, las cifras muestran que el monto de los recursos fiscales transferidos no han tenido como contrapartida un incremento proporcional en las coberturas y la calidad de los servicios sociales básicos. Por otro lado, en las primeras etapas del proceso de descentralización se hizo especial énfasis en el monto de recursos a transferir, relegando a un segundo plano las responsabilidades específicas de gasto. De esta manera se ignoró el principio teórico de neutralidad fiscal, que afirma que sólo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se transfieren responsabilidades de gasto.

Como resultado de las normas constitucionales, las transferencias territoriales del gobierno central aumentaron considerablemente, de 3,5% en 1990 a 5,8% del PIB en 2001, lo que ayudó a desatar la aguda crisis fiscal que se presentó en Colombia en la segunda mitad de la década de los noventa. El problema fue contenido temporalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001, que dictaminó que durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto de las transferencias crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2,5%. A partir del año 2009, las transferencias territoriales serán cómo mínimo el porcentaje que constitucionalmen-

te se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ingresos corrientes de la Nación (para el 2005 fue 34%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de esos ingresos corrientes durante los cuatro años anteriores.

Para los autores, las implicaciones de que el régimen transitorio llegue a su fin son muy delicadas desde el punto de vista fiscal. Si las transferencias en el año 2005 hubieran sido equivalentes a un 43,5% de los ingresos corrientes de la Nación, serían iguales a 6,7% del PIB, frente a 4,8% que efectivamente se transfirió. Ante esa situación, los autores afirman que es urgente y fundamental reformar la Constitución para que el actual mecanismo se haga permanente.

Adicionalmente, los autores proponen flexibilizar el Sistema General de Participaciones, que especifica las competencias de las entidades territoriales en la inversión social y establece la participación de los sectores de salud, educación y otros en los recursos de las transferencias. Los autores señalan que el Sistema General de Participaciones es excesivamente específico en la destinación de los recursos, no reconoce que las necesidades de las entidades territoriales varían considerablemente, y no tiene en cuenta la altísima variación en la capacidad institucional de los diferentes departamentos y municipios del país (con excepción de la certificación en el sector educación). El resultado es que las entidades territoriales reciben un trato homogéneo y tienen poca injerencia en las decisiones de política más importantes y, por ende, no pueden responder a las necesidades de su población con políticas públicas adecuadas.

La propuesta de los autores consiste en flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector, en

función de la capacidad de gestión de las entidades territoriales y de las coberturas obtenidas. En la medida en que un municipio tenga un desarrollo institucional adecuado, cuente con cobertura universal en educación, y garantice la calidad en la prestación de este servicio, es deseable que pueda disponer más libremente de una parte de los recursos transferidos. En este sentido, la propuesta no solo busca que se reconozcan las diferencias que existen entre los departamentos y entre los municipios, sino que además busca aprovechar la cercanía del gobierno local fuerte a las necesidades de su población.

### **E. Gobierno y sector privado: ¿oponentes o aliados en el proceso de desarrollo?**

Este trabajo se solicitó a María Angélica Arbeláez y Marcela Meléndez, investigadoras de Fedesarrollo. La idea del mismo era emprender una revisión de la forma en la cual interactúan, en una serie de frentes, el gobierno y el sector privado en Colombia. Se pretendía centrarse en algunos temas específicos y no en todos los que se incluyen en la relación entre uno y otro, asunto, por demás, complejo y difícil de llevar a cabo.

Una de las conclusiones más relevantes del trabajo -y, por eso, vale la pena otorgarle un primer lugar en este recuento- es que el sector privado ha venido cediendo espacio al gobierno desde el inicio de los años noventa, cuando se expidió la Constitución de 1991.

En particular, es de interés observar la evolución de la estructura del PIB por sectores económicos desde el 1967-1974 hasta el 2000-2003. En el período inicial las actividades de producción de bienes (agricultura, industria manufacturera, minería y petróleo, construcción y provisión de electricidad gas y agua) representaron el 53% del PIB, y en el

final, 2000-2003, la cifra equivalente era de 40%. Por su parte, el conjunto de los otros renglones de actividad privada- la construcción, el transporte, las comunicaciones y el resto de los servicios privados - también bajó su participación en el PIB al pasar de 39% a 35%. Lo cual implica que la participación de los servicios del sector público se habría elevado del 8,1% al 24,4% del PIB.

De esta manera, no solamente la producción de bienes en Colombia redujo su participación en el PIB, como era de esperarse de acuerdo con los patrones del desarrollo económico a lo largo del tiempo, sino que el sector privado en su conjunto, es decir, la suma de la producción de bienes y servicios privados, contribuye, en la actualidad, con una menor porción del PIB de lo que lo hacía hace 40 años. De ahí el llamado de alerta de este trabajo en el sentido de que "el deterioro relativo del sector privado como generador de actividad económica" debería dar lugar a una revisión de la interpretación que en el país se ha dado a los mandatos constitucionales y legales que inciden en el comportamiento del sector privado. Esto por cuanto, del análisis jurídico de las autoras, se desprende que la concepción de la Constitución de 1991 no fue la de limitar el crecimiento de la actividad privada a costa de la expansión del público.

De entrada, entonces, hay un comportamiento atípico en Colombia que debe investigarse y explicarse porque impone una barrera al crecimiento de su economía y, por ende, a la posibilidad de mejorar las condiciones sociales de la población de manera sostenible y prolongada.

Las autoras se basan en las encuestas de los empresarios a nivel mundial para averiguar la percepción que, aquellos con negocios en Colombia, tienen con respecto a algunos de los índices de compa-

ración internacional comúnmente utilizados. Se trata de los indicadores de gobernabilidad, libertad económica, regulación, derechos de propiedad, tamaño del Estado y carga fiscal. Los resultados son desalentadores.

Por ejemplo, en el contexto internacional, Colombia se percibe como un país que tiene problemas en materia de gobernabilidad; la "inestabilidad política" parece ser una preocupación creciente entre los agentes encuestados, que le otorgan al país una muy baja calificación en este frente, en comparación con los promedios mundiales e, incluso, con los de América Latina. La percepción sobre la eficiencia del gobierno es una de las más altas de América Latina, pero muy inferior a la de Chile. Sin embargo, se ha deteriorado con respecto a la obtenida en 1996. Por el contrario, en materia de corrupción las cosas parecerían haber mejorado en los últimos años; Colombia se ubicó en 2004 por encima del promedio de la región, con un puntaje superado únicamente por Chile, Brasil y Uruguay. El índice de libertad económica, compuesto de varios indicadores individuales que se agregan, es muy bajo. De hecho, Colombia ocupó el puesto 103 entre los 127 países de la muestra y en América Latina su calificación apenas habría sido mejor que la de Venezuela.

En los otros índices hay diferentes llamados de atención. En el caso de la informalidad Colombia ocupa uno de los primeros lugares -como el más informal- junto con Perú y Brasil, y se establece que el sector privado está cargado de trámites y obligaciones que hacen muy atractiva la informalidad, en especial las tributarias y las laborales. En otros aspectos, las fuentes coinciden en la percepción de que en la eficiencia del sistema legal y el respeto de los derechos de propiedad Colombia se encuentra en situación muy desventajosa en el contexto mundial e inclusive en América Latina. En cuanto al tamaño



del Estado y la carga fiscal, se percibe su incremento desde principios de los años noventa y que el gasto ha sido financiado con un incremento de la carga tributaria, asumido por el sector productivo formal de la economía, lo cual justifica la caída en la calificación del país en las diferentes encuestas. La carga tributaria no hace competitiva la producción colombiana frente al resto de países de América Latina y es notable la evasión: el recaudo no corresponde al esfuerzo tributario nominal.

En el contexto internacional Colombia registra una posición intermedia respecto a la calidad de la regulación del sector privado. En 2004 el país se ubicaba en el promedio de América Latina, con una calificación inferior a las de Chile, Uruguay o Brasil. Por su parte, la regulación del mercado de crédito parecería adecuada, a juzgar por los puntajes de las encuestas, aunque se ha deteriorado en los últimos quince años en aspectos como la competencia de la banca doméstica, la extensión del crédito y el control de las tasas de interés. La regulación de los negocios, por el contrario, arroja puntajes bajos, con ineficiencias explícitas en aspectos tales como las barreras para la creación y el cierre de nuevos negocios.

La facilidad para hacer negocios en Colombia sale muy mal librada en las encuestas. Las empresas encuentran obstáculos severos en el número de procedimientos, el tiempo transcurrido en la obtención de permisos, las dificultades en el manejo de las licencias y en los registros de propiedad y, en general, los altos costos de montar el negocio. A juicio de los empresarios, además, la regulación del mercado de trabajo -el salario mínimo y las restricciones a la contratación y el despido- representan un obstáculo mayor para los negocios en Colombia.

Por último, los índices internacionales señalan los progresos alcanzados por el país tanto en materia de

inflación, de flexibilización del sistema cambiario -advirtiendo que ha sido muy gradual- y de libertad en el comercio internacional, por la eliminación de barreras y de los controles a los flujos de capital.

El trabajo centra su atención en cuatro temas específicos de intervención del Estado, con el objetivo de revisar si, a través de los instrumentos utilizados, se ha favorecido la actividad privada y, por consiguiente, el crecimiento económico, la eficiencia productiva y el bienestar social.

El primero de ellos tiene que ver con la política tributaria. Con base en la evaluación de lo sucedido entre 1991 y 2005, así como en los estudios más recientes sobre el tema llevados a cabo bajo el liderazgo de Fedesarrollo, el trabajo llega a la conclusión de que el sistema tributario colombiano es complejo, inequitativo e inestable. Su estructura no es la adecuada para un país como Colombia, por las altas tarifas del impuesto de renta y las múltiples exenciones. Las reglas de juego tributarias cambian muy frecuentemente, lo cual no solo ha dado lugar a un estatuto inexpugnable sino que ha generado incertidumbre entre los inversionistas, causado una serie de distorsiones e inequidades y llamado a la informalidad. Esto conduce, por una parte, a que las empresas colombianas no sean competitivas internacionalmente y, por otra, a que existan "grandes disparidades entre empresas, entre sectores y entre contribuyentes, dando lugar a claras inequidades horizontales y verticales".

El segundo frente es el de la provisión de infraestructura física por parte del sector privado, en particular la de transporte: carreteras y puertos marítimos. En éste, a pesar de que en los últimos quince años los inversionistas privados tuvieron acceso a la realización de obras de infraestructura bajo el mecanismo de la "concesión" y a la participación en el manejo

de facilidades de transporte como los ferrocarriles y los puertos, los resultados no han sido satisfactorios. Con todo, las autoras consideran que se han aprendido las lecciones y que, aunque falta una mayor solidez de las instituciones y las reglas de juego, "el gobierno debe apoyarse en la iniciativa privada para identificar los proyectos de inversiones que pueden ofrecerse en concesión, y concentrar los recursos públicos en el apalancamiento de aquellos proyectos cuyo valor presente neto es negativo, pero que son socialmente deseables".

El tercero tiene que ver con la seguridad jurídica, la gobernabilidad y a regulación del sistema financiero. También en este caso se anota que ha habido avances, en aspectos tales como una política monetaria con instrumentos modernos de intervención en los mercados y la apertura a la inversión extranjera en el sector financiero, pero que lo mismo no ha ocurrido en frentes como la eficiencia y la eficacia del sistema legal, los derechos de propiedad, la protección a los inversionistas, el respeto de los contratos y la protección a los acreedores.

Por último, en lo que respecta a la política antimonopolio, se da cuenta de los progresos legales tras la expedición de la Constitución de 1991, pero se concluye que todavía falta que en el país se compile en un solo estatuto la normatividad vigente, puesto que las disposiciones legales en materia de competencia son numerosas y diferentes según los sectores de la producción y de los servicios, lo cual genera, también, incertidumbre entre los empresarios y los gerentes debido a la dispersión normativa. En el trabajo se recomienda otra gran reforma: la de consolidar una autoridad única de competencia encargada de las funciones administrativas relacionadas con las prácticas comerciales restrictivas, la competencia desleal y las fusiones y adquisiciones de empresas.

El trabajo realiza un inventario breve de los instrumentos de promoción empresarial utilizados por el gobierno para apoyar el desarrollo del sector privado. Entre estos se mencionan: las exenciones tributarias, las políticas de estímulo a la productividad y a la articulación empresarial que lleva a cabo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; las instancias de apoyo y coordinación -los diferentes consejos asesores que participan en la formulación de políticas sectoriales de apoyo a la microempresa, las pequeñas y medianas empresas, los parques tecnológicos y de ciencia y la tecnología-; y los diferentes instrumentos financieros de desarrollo empresarial -la co-financiación, el crédito de fomento y las garantías-.

En el comentario sobre la bondad y la utilidad de estos instrumentos, las autoras insisten, otra vez, en la necesidad de limitar sustancialmente los subsidios otorgados por la vía de las exenciones tributarias, y de que los esquemas de apoyo a la actividad empresarial no sean discriminatorios por sector o tipo de empresas sino de carácter general. Su recomendación final en este aspecto es del mayor interés: que en cualquier caso e independientemente de la batería de instrumentos que se utilice para promover el emprendimiento, "se realice un serio esfuerzo por acompañar su aplicación de evaluaciones de impacto que incluyen grupos de control, de manera tal que sea posible en la práctica evaluar la eficacia de este tipo de intervenciones".

La conclusión fundamental del trabajo es que existen serias inconsistencias en la posición del gobierno frente al sector privado que, además, son costosas en términos de inversión, crecimiento y desarrollo. Estas inconsistencias tendrían su origen en la amplitud de los mandatos constitucionales y legales que no permiten construir una visión política de consenso de lo que debería ser la interacción entre

las dos partes. Bajo esos mandatos, toda intervención del Estado en la actividad privada es posible, lo cual abre el espacio para la acción de los grupos de presión de los sectores productivos en búsqueda de tratamientos preferenciales o de cambios en las reglas de juego.

Hemos querido dedicar esta edición de Coyuntura Económica a ese interesante ejercicio que llamamos "Hacia un Consenso para la Prosperidad en Colombia". Su contenido es la versión final de los cinco trabajos de investigación que participaron en esta iniciativa. Así mismo y por considerar que dan

un fiel testimonio de los objetivos que se planteó Fedesarrollo desde un principio y del papel que este centro de investigación ha tenido en los últimos 35 años de discusión económica en Colombia, se presentan los discursos del actual Presidente del Consejo Directivo de Fedesarrollo, el doctor Carlos Antonio Espinosa, y del primer Director de la Entidad, el doctor Rodrigo Botero, pronunciados en la conferencia del 27 de abril de 2006 que se realizó con motivo de la conmemoración de los 35 años de la Entidad. En este foro se presentaron y se discutieron, por parte de expertos nacionales y extranjeros, los cinco trabajos que aquí se publican.

# Homenaje al doctor Rodrigo Botero Montoya

---

*Carlos Antonio Espinosa S.<sup>1</sup>*

## Amigos de Fedesarrollo

El consejo directivo de Fedesarrollo ha querido rendirle este sencillo pero significativo homenaje al doctor Rodrigo Botero Montoya primer director de la institución. En el año de 1970 el doctor Botero, terminando sus labores como Secretario Económico de la Presidencia durante la administración Lleras Restrepo fue invitado por don Manuel Carvajal Sinisterra para dirigir una entidad con el objeto de recaudar fondos para las universidades copiando el modelo que la FES estaba desarrollando exitosamente en Cali.

Rodrigo Botero, que sabía de la necesidad de información económica confiable e independiente, convenció a don Manuel Carvajal de modificar la idea por la de establecer un centro de investigaciones económicas. Ésta fue aceptada, no sin dudas sobre la viabilidad de conseguir fondos para este tipo de instituciones y el escepticismo de algunos sectores sobre la conveniencia de discutir públicamente

asuntos que hasta el momento eran manejados reservadamente.

Rodrigo Botero tenía la idea de un centro de estudios privado e independiente a lo Brookings Institution. Y fue así como a los pocos meses de iniciadas las tareas esta institución le asesoró en el desarrollo de la estrategia de Fedesarrollo.

Inició tareas Fedesarrollo en oficinas prestadas en el edificio Colseguros en la calle 17 con carrera séptima. Poco después se desata una crisis en el gobierno Pastrana Borrero con los técnicos de Planeación Nacional. Fedesarrollo los acoge y consolida un equipo de investigadores muy destacado: Jorge Ruiz Lara, Antonio Barrera, Roberto Junguito y Guillermo Perry.

No se equivocaba Rodrigo Botero sobre el vacío existente en cuanto a información económica seria y oportuna. Es así como la Revista Coyuntura Económica publicada por primera vez en abril de 1971 fue acogida muy positivamente por el sector empresarial. La revista permitió la discusión y el debate serio y oportuno de los temas económicos del momento

---

<sup>1</sup> Presidente del Consejo Directivo de Fedesarrollo.



e igualmente la divulgación de las investigaciones y estudios realizados por la institución.

De Fedesarrollo, Rodrigo Botero regresó al servicio público como Ministro de Hacienda durante el gobierno López Michelsen y ciertamente la institución mantuvo su independencia y opinó sobre las políticas del nuevo ministro. Probablemente fue una prueba de fuego para las partes pero con seguridad contribuyó a cimentar la fundación.

Sin duda, celebrar 35 años es un hecho que no puede pasar desapercibido, especialmente en nuestro país donde este tipo de entidades suele no perdurar. Ya sean las afugas económicas, las presiones políticas o el simple desinterés de la sociedad se convierten en enemigos de la existencia de los centros de investigación independientes.

Tal vez lo que hizo la diferencia es que Fedesarrollo y su primer director desde los inicios establecieron algunos principios que inmediatamente lograron construirle el prestigio de centro de pensamiento económico independiente. Se puede afirmar que el ADN con que nació la institución la ha garantizado su longevidad.

Voy a citar aquí algunos apartes de las reflexiones que escribió el doctor Botero con motivo de los 25 años en referencia a los principios que le recomendó Kermit Gordon de Brookings Institution en su asesoría:

"Su tarea prioritaria es asegurar la independencia de la institución, porque la independencia es la esencia, el alma de un centro de investigación. La entidad debe ser independiente, y ser percibida como tal por el mundo exterior, es decir, por el gobierno, por las entidades donantes y por el sector privado.

Para asegurar la independencia de la institución es necesario adoptar una estrategia clara de financiación de la misma. Los ingresos de un centro de investigación son de tres categorías:

- ❑ Rendimiento de su capital propio
- ❑ Venta de servicios y publicaciones
- ❑ Donaciones
- ❑ A mayor capital propio, mayor independencia.
- ❑ Procure diversificar las fuentes de donaciones. Asegúrese que ningún donante individual contribuya con más del 25% de los ingresos de la institución.

En el proceso de contratación de estudios financiados por terceros, proteja celosamente la naturaleza especial de la entidad. No permita que la entidad se convierta en una oficina de *Lobbying*. No acepte por ningún motivo solicitudes para elaborar estudios confidenciales o de circulación restringida.

En cuanto a la organización interna de la entidad misma, esté alerta a los peligros de la burocratización. Evite a toda costa garantizarle el *tenure* o permanencia a los investigadores. En Brookings recibimos permanentemente investigadores de gran prestigio y personalidades que salen de ocupar altos cargos en el gobierno federal. A todos les ofrecemos contratos de un año, renovables según su desempeño. El *tenure* puede justificarse en las universidades, pero la excesiva estabilidad laboral es fatal para la supervivencia de un centro de investigación que tiene que competir en el mercado de las ideas".

Hasta aquí los apartes del texto del doctor Botero. Fedesarrollo se ha mantenido fiel a todos estos principios y prácticas que han sido la base para la consolidación de su prestigio como entidad seria en

sus análisis de la economía, promotora del debate y la discusión permanente de los temas de coyuntura, formadora de investigadores, cantera de técnicos para el gobierno o entidades internacionales y punto de referencia para otros centros de investigación.

Con motivo de los 25 años de Fedesarrollo, el Consejo Directivo constituyó el Fondo Germán Botero de los Ríos con los aportes generosos de muchas empresas Colombianas. Una vez más con ocasión de los 35 años el sector empresarial nos ha contribuido para multiplicar dicho fondo por tres. Los rendimientos de este fondo se utilizarán exclusivamente para

estudios que a juicio del Consejo Directivo sean de interés nacional.

En nombre del Consejo Directivo el más sincero agradecimiento a todas las personas y empresas que tan generosamente han contribuido a apoyar con sus donaciones a Fedesarrollo.

Doctor Botero, el Consejo Directivo quiere expresar su testimonio de reconocimiento por la semilla que usted sembró y que ha contribuido a que en Colombia el debate y la discusión de los temas económicos haga parte de nuestro patrimonio.

*Antes de responder, en tono menor, a las amables palabras de Carlos Antonio Espinosa, quisiera evocar la memoria de Manuel Carvajal, Alberto Vargas y Germán Botero de los Ríos, quienes presidieron con distinción el Consejo Directivo, así como la de los investigadores Antonio Barrera, Hernando Gómez Otálora, Juan Luis Londoño y Ulpiano Ayala, quienes hicieron el invaluable aporte de sus conocimientos y su inteligencia a la institución, cuyo aniversario estamos celebrando. Sea esta la oportunidad hacer explícitos mis sentimientos de reconocimiento y gratitud.*

# Invocación a la modestia

Rodrigo Botero Montoya

Solicité la asesoría de un académico amigo acerca de la modalidad oratoria recomendable para este tipo de eventos y recibí una saludable lección de humildad: Hable en tono menor, me dijo. Procure no aburrir el auditorio. Absténgase a toda costa de dar consejos o de pretender que posee algo de sabiduría. Tenga presente que, para muchos de los asistentes, lo único novedoso de su intervención será descubrir que usted todavía está vivo. Trataré de mantenerme dentro de esos edificantes parámetros.

Voy a compartir con ustedes un par de anécdotas de los años en los cuales inició labores Fedesarrollo que revelan la complejidad de los móviles humanos y la forma como el transcurrir del tiempo va desdibujando la aparente nitidez de determinados acontecimientos. Es un tema que exploran Stendahl en La Cartuja de Parma y Joseph Roth en La Marcha de Radetzky. Según el filósofo portugués, Fernando Gil: 'En el plano de conocer y en el plano de actuar, en la filosofía o en la política, el hombre es una realidad dividida. El respeto a esa división es Heterodoxia'.

En el último año de la administración Lleras Restrepo, en la cual desempeñé la Secretaría Económica

de la Presidencia, me encontraba en lo que Dante Allighieri denominaba '*Nel mezzo del cammin di nostra vita*'. Por fuerza de los hechos, debía determinar el rumbo que tomaría mi actividad profesional a partir del mes de agosto de 1970. Reduje las opciones disponibles a una lista corta de tres ofertas que merecían ser evaluadas: la Embajada de Colombia en Londres, sugerida por el presidente Lleras y el canciller López; la Dirección para América Latina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, con sede en Nueva York; y la dirección de una entidad similar al FES de Cali, cuyo objeto social era recaudar fondos para las universidades, promovida por Manuel Carvajal.

En una oportunidad anterior describí el proceso por medio del cual le expresé a Manuel Carvajal que aceptaría su invitación, siempre y cuando fuera para crear un centro independiente de investigación económica y social<sup>1</sup>. Él ofreció apoyar el cambio

---

<sup>1</sup> Botero, Rodrigo; Reflexiones Acerca del Origen y Primeras Actividades de Fedesarrollo, 1995, publicado en Economía y Opinión 25 Años Fedesarrollo, Hernando Gómez Buendía, Editor, paginas 3-13.

de objeto social si yo me creía capaz de obtener la financiación requerida para poner en marcha esa iniciativa. A pesar del riesgo implícito en el acuerdo descrito, esa fue la opción que escogí. Eso describe lo que sucedió, pero no la causa de esa decisión.

Mi explicación para lo que estaba tratando de hacer era que Colombia necesitaba una institución de esa naturaleza, que crearla era la responsabilidad de mi generación con el país, y en fin, que el himno nacional. Eran los mismos argumentos que esgrimía ante los investigadores, para justificar la austeridad salarial y de equipamiento con la cual inició labores Fedesarrollo.

Si la Colombia de 1970 necesitaba a Fedesarrollo, se tomó su tiempo en descubrirlo. La institución era una *Rara Avis* para el entorno de la época. Se requirió un esfuerzo considerable para superar el ambiente inicial de escepticismo, cuando no de animadversión, y demostrar ante propios y extraños la viabilidad de Fedesarrollo. Si bien desde el principio proyecté hacia el mundo exterior optimismo y confianza en el significado de lo que se estaba construyendo, hubo momentos en los cuales llegué a albergar dudas acerca de las probabilidades de tener éxito. La procesión iba por dentro.

El debate sobre la sensatez de la empresa en la cual me había embarcado tenía lugar al interior de mí mismo entre las 3 y las 4 de la mañana, entre el lado cerebral, disciplinado, apolínio, y el lado espontáneo, imaginativo, dionisíaco de mi personalidad. El lado cerebral me reprochaba severamente estarme comportando como un tahúr, lanzado a la aventura, habiendo optado por una opción que me exponía a un fracaso mayúsculo, que además, amenazaba con hacerle un daño irreparable a la tecnocracia colombiana. Yo mencionaba el himno nacional, la responsabilidad de mi generación con el país y trataba de conciliar el sueño.

Me halagaría que se pensara que yo escudriñaba el futuro con perspicacia, y que obraba con la certeza de estar interpretando el *Zeitgeist*, el espíritu de los tiempos. La situación era un poco más compleja, a la vez que menos lisonjera para mi propio ego. Cuando descarté sin vacilar las opciones seguras y prestigiosas, no consideraba que estaba en la mitad del transcurso de mi vida, sino al final del mismo. Me explico.

Mi abuelo paterno y mi padre fallecieron a una edad temprana. En un despliegue de determinismo genético llevado al absurdo, me había resignado a aceptar que ése era mi destino. Más aún, había hecho cálculos que revelaban una alta probabilidad de que mi trayectoria vital no llegaría a lo que se denomina en Bogotá el cuarto piso. Por lo tanto, la escogencia entre las tres opciones estaba condicionada por un horizonte de tiempo reducido que modificaba la tasa de descuento y la aversión al riesgo.

El criterio utilizado para decidir fue comparar los textos del obituario cuya publicación suponía próxima en cada uno de las tres alternativas. Llegué a la conclusión que, desde ese punto de vista, jugarme el todo por el todo para crear un centro de investigación en Colombia se vería mejor en mi obituario que disfrutar de unos años plácidos en Londres o Nueva York. Así pues, confieso que entre los móviles que me llevaron a tomar una decisión de la cual me enorgullezco, se incluyen un cálculo actuarial equivocado y una variedad exótica, que algunos calificarían en forma menos benévola, de vanidad póstuma.

La edad de cuarenta años me encontré en una actividad diferente, en la cual se presume que la racionalidad tiene bien controlado cualquier impulso dionisíaco de espontaneidad. Recién concluidos los comicios electorales de abril 1974, el presidente electo, Alfonso López Michelsen, con el cual tenía



desde joven una entrañable amistad, me propuso que dirigiera la política económica del futuro gobierno. Le expuse las condiciones en las cuales me creía capaz de asumir esa responsabilidad, las cuales recibieron su aprobación: Que se me permitiera sugerir el nombre del Jefe del Departamento Nacional de Planeación; que tuviera plena autonomía para escoger mis colaboradores, sin interferencias políticas; que se adoptaran las reformas económicas más difíciles y de mayor envergadura en los primeros cien días, aprovechando el apoyo político de inicios de gobierno; y, que para tener listo el programa económico al comienzo de la administración, se me autorizara a conformar de inmediato, con cien días de anterioridad al 7 de agosto, lo que desde entonces se denomina el equipo económico.

Los integrantes del equipo económico iniciaron labores gubernamentales en plan de movilización total, lo cual implicaba cero viajes al exterior en los primeros cien días, sábados y domingos laborables, y estar dispuestos a recibir llamadas telefónicas más a partir de las cinco de la mañana. Salvo casos de fuerza mayor, no se atendería ningún asunto distinto de la puesta en marcha de la reforma tributaria y demás elementos del programa económico.

Pero lo inesperado tiende a interferir con los esquemas más rigurosos de la racionalidad humana. En este caso, hizo su aparición en la forma de una llamada telefónica de la Primera Dama, Doña Cecilia Caballero de López, para encarecerme la restauración de la Casa de Nariño, la cual iba a ser la nueva sede de la Presidencia de la República. Ésa era una distracción sin vínculo alguno con las prioridades de la política económica. Además, era un asunto que correspondía a entidades distintas del Ministerio de Hacienda. Pero mi experiencia gubernamental anterior me había enseñado que, a pesar de no tener un cargo formal en la organización

estatal, las sugerencias de la Primera Dama deben ser interpretadas como órdenes. Por lo tanto, en vez de señalar que esa labor le correspondía al Ministerio de Obras Públicas, le ofrecí ocuparme del asunto, luego de obtener la información pertinente.

Para formarme una idea de la magnitud del problema, invité a un arquitecto amigo a recorrer la obra a la hora de almuerzo, solicitándole que me diera un estimado del costo que tendría concluirla. Rafael Obregón era un personaje fuera de serie, un hombre del Renacimiento: artista, navegante, constructor de barcos, ecologista, además de arquitecto y urbanista.

Nos habíamos hecho amigos navegando a vela en La Tarena y haciendo pesca submarina en las Islas del Rosario. Por las noches, mientras saboreaba un extraño cóctel de agua de coco con Ron Blanco, Rafael me explicaba sus ideas sobre ecología y urbanismo, que eran geniales, y sus teorías políticas, que eran una versión aristocrática del anarquismo. Cuestionaba la utilidad del gobierno en general, y la del gobierno colombiano en particular.

Yo toleraba de buena gana sus chanzas a mis expensas, y disfrutaba sus ideas para proteger los arrecifes coralinos, para convertir a Cartagena en una Venecia caribeña, y sus diatribas contra los rascacielos y los automóviles en el centro de la ciudad. Sus planteamientos urbanísticos resonaban con una de mis fantasías, originada en la transformación de París hecha por el Barón de Hausmann durante el Segundo Imperio. Así como algunos pretenden estar debutando en La Scalla de Milán cuando cantan en la ducha, yo me imagino las vías peatonales y las zonas verdes que mejorarían la calidad de vida urbana de las ciudades que visito.

Al recorrer la Casa de Nariño, encontramos un panorama desolador; no sólo porque el edificio estaba

en ruinas, sino por el vecindario. Por el costado norte había una hectárea de asfalto que servía de estacionamiento a los vehículos de los congresistas. Las cuadras circundantes se habían convertido en el tugurio urbano que caracteriza al centro histórico de numerosas capitales latinoamericanas. El veredicto de Rafael fue tajante: Lo que se requería no era la restauración de un edificio, sino el tratamiento integral del sector. Su sentido estético lo llevaba a concluir que, si era inevitable la existencia del gobierno como mal menor, éste debía tener una sede decorosa. Le solicité que elaborara un esquema de lo que tenía en mente y de su costo aproximado.

Lo que me propuso pocas semanas después era nada menos que transformar el centro histórico de la ciudad alrededor de un eje cívico que integrarían la Casa de Nariño, el Capitolio Nacional y el Palacio de Justicia, con el Ministerio de Hacienda en una discreta retaguardia. Ello implicaba darle un giro de 90 grados al diseño de la sede presidencial para abrirle una entrada ceremonial por la calle novena, construir parqueaderos subterráneos para los automóviles de los congresistas, suprimir unas vías, y peatonalizar otras. El proyecto contemplaba trasladar monumentos, desviar el tráfico, adecuar plazoletas y jardines, además de demoler unas quince manzanas que conformarían un programa de vivienda para empleados públicos. El programa de vivienda ayudaría a financiar las obras requeridas. También se dotaría de una nueva sede al Batallón Guardia Presidencial. Las nuevas edificaciones serían de baja altura, para darle al conjunto un severo estilo de austeridad republicana.

El proyecto era audaz, elegante, y funcional. Destacaba la interrelación de los tres poderes y contribuía a fortalecer el concepto de la dignidad del Estado. Su costo total era razonable. Estaba dentro de la órbita de lo que el Ministerio de Hacienda podía manejar

sin acudir a heterodoxias financieras o malabarismos presupuestales. Era recomendable a todas luces. Sin embargo, adolecía de dos inconvenientes que el lado apolíneo de mi personalidad se apresuró a enfatizar a la madrugada:

- ❑ Excedía de lejos la solicitud de la Primera Dama; y
- ❑ La restauración del centro cívico de la Nación, por admirable que fuera, no era responsabilidad del Ministerio de Hacienda.

Esas objeciones precipitaron una sublevación dionisiaca instigada por el ejemplo del Barón de Hausmann. 'Botero, deje esos convencionalismos de burócrata hispanico. Esto se hace ahora, se hace así, o no se hace nunca. Adelante con los faroles. Jálele'.

Decidí pues llevar la propuesta al siguiente acuerdo, una costumbre arcaica de la época, consistente en una hora semanal reservada en la agenda del Jefe del Estado, los lunes de 3 a 4 de la tarde, para tratar en privado con el Ministro de Hacienda los asuntos del área económica. Los primeros cuarenta y cinco minutos se dedicaban a discutir la implementación del programa económico y los quince minutos finales a comentar, en plan de amigos, la marcha del gobierno, las relaciones con el Congreso y los últimos acontecimientos de la picaresca política nacional.

Aproveché esta parte del acuerdo para presentar la propuesta y explicar que el proyecto podía financiarse a través del Banco Popular y el Banco Central Hipotecario, entidades adscritas al Ministerio de Hacienda. El Presidente le echó una ojeada a los dibujos arquitectónicos mientras encendía su pipa. Con la mezcla de flema inglesa y humor santafereño que acostumbraba cuando estaba de buen humor me dijo: 'Mirá Rodrigo. Haz esa vaina, pero no me des los detalles'.

Establecí con Rafael una división de responsabilidades por medio de la cual me limitaría a movilizar los recursos financieros requeridos. Él se encargaría de dirigir el proyecto, de hacer todos los trámites y de obtener los permisos pertinentes de las distintas entidades distritales y nacionales afectadas. El proyecto se ejecutó con una eficiencia y una celeridad poco usuales dentro de la tradición administrativa colombiana. Lo cual es un indicio de que, habida cuenta de su talante irreverente, Rafael Obregón, actuando como delegado del Ministro de Hacienda, transformó el centro cívico de Bogotá, la obra maestra de su brillante carrera profesional, con máximo esmero urbanístico, pero con mínima atención a las formalidades burocráticas. Y era tal su carisma personal, que a nadie se le ocurrió preguntarle que desde cuándo ejercía funciones urbanísticas el Ministerio de Hacienda.

El transcurso del tiempo tiende a cubrir las iniciativas gubernamentales y las reformas con el manto del olvido<sup>2</sup>. Cuando me pregunto si algo permanece del programa económico al cual se le dedicó tanto esfuerzo, reconozco con humildad que el recuerdo tangible que queda de mi paso por el Ministerio de Hacienda es el proyecto de restauración urbana concebido por un arquitecto genial con inclinaciones anarquistas.

Pero no conviene exagerar la nota frívola. Al menos dos cosas adicionales quedan, ambas relacionadas con mi experiencia en Fedesarrollo. La primera, para suplir la falta de fuentes internas de financiación de la investigación, promoví la creación en el Banco de la República de la Fundación para la Promoción

de la Investigación y la Tecnología, que financia estudios, proyectos de investigación y la elaboración y publicación de tesis doctorales.

La segunda, habiendo comprobado de lo que eran capaces técnicos jóvenes, altamente calificados, con estudios en el exterior, visión de mundo y conocimiento del inglés, utilicé ese criterio para seleccionar a mis colaboradores en el equipo económico. Éste se conformó con un grupo excepcional de mujeres y hombres, algunos de ellos con formas poco convencionales de vestuario y de cabellera, para mencionar sólo las que me constan, que ingresaban por primera vez al servicio público. Esos técnicos, que algunos denominaban 'los hippies del Ministerio de Hacienda', han ocupado durante estos treinta años posiciones directivas en el gobierno, la academia y el sector privado y siguen teniendo una influencia notable sobre la política económica nacional.

Concluyo con una fantasía que no me da pena confesar. Mi sueño es que cuando Fedesarrollo celebre su 50° aniversario, en el año 2020, seguirá siendo un centro de excelencia con prestigio internacional. Pero a diferencia de hoy, cuando es un enclave de modernidad en un país subdesarrollado, yo aspiraría a que en esa fecha hiciera parte de la infraestructura intelectual de un país desarrollado y una sociedad moderna. Por sociedad moderna entiendo una sociedad democrática, próspera, igualitaria, pluralista y laica. Si ese sueño se hace realidad, me quedará la satisfacción de saber que los años dedicados a la aventura de construcción institucional en Fedesarrollo hicieron un modesto aporte al bienestar de mis compatriotas. Muchas gracias.

---

<sup>2</sup> Ver por ejemplo el Cuadro 1 del artículo La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia: Una Visión Global publicado en Coyuntura Económica, Volumen 34, Número 2, del segundo semestre de 2004, página 57.

# CUADERNOS DE ECONOMIA

Latin American Journal of Economics

---

Vol. 43

Noviembre 2006

Nº 128

---

## INDICE/ CONTENTS

EL ESTADO DE SALUD DE LOS JÓVENES URUGUAYOS <i>R. Todd Jewell</i> <i>Máximo Rossi</i> <i>Patricia Triunfo</i>	235
MODELOS DE ALGORITMOS GENÉTICOS Y REDES NEURONALES EN LA PREDICCIÓN DE ÍNDICES BURSÁTILES ASIÁTICOS <i>Antonino Parisi</i> <i>Franco Parisi</i> <i>David Díaz</i>	251
A PROPOSAL TO OBTAIN A LONG QUARTERLY CHILEAN GDP SERIES <i>Juan de Dios Tena</i> <i>Miguel Jerez</i> <i>Sonia Sotoca</i> <i>Nicole Carvalho</i>	285
IMPACTO DE LA PERCEPCIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE SOBRE EL PRECIO DE LAS VIVIENDAS EN CONCEPCIÓN-TALCAHUANO, CHILE <i>Cristián Mardones</i>	301

## ENSAYO

LA PRODUCTIVIDAD CIENTÍFICA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN EN CHILE. UN ANÁLISIS COMPARATIVO <i>Claudia Contreras</i> <i>Gonzalo Edwards</i> <i>Alejandra Mizala</i>	331
RESÚMENES EN ESPAÑOL	355
ÍNDICE ALFABÉTICO POR AUTORES AÑO 2006	359

---

INSTITUTO DE ECONOMIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE

# Informes de Investigación



# Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política\*

---

Alejandro Gaviria U.<sup>1</sup>  
María del Mar Palau M.<sup>2</sup>

## Abstract

*This paper has two objectives. The first is to study the socioeconomic determinants of anthropometric indicators for Colombian children. The second is to evaluate the impact of the two main public programs for children's welfare in Colombia: a child care program (Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB) and a health insurance program (Régimen Subsidiado-RS). The results show that the anthropometric indicators improve systematically with mother's age. As for the mother's level of education, the results suggest that it has little incidence on cumulative indicators (height for age), and some effect on short term ones (weight to height). On the other hand, the results show that the HCB may have little impact on children's anthropometric indicators. The RS, for its part, has a noticeable but small effect on birth weight. This effect is circumscribed to the poorest households.*

## Resumen

*Este trabajo tiene dos objetivos complementarios: estudiar los determinantes socioeconómicos de la nutrición y la salud infantil, y evaluar el impacto de los dos principales programas públicos de bienestar infantil existentes en Colombia: los Hogares Comunitarios de Bienestar y el Régimen Subsidiado en Salud. Los resultados muestran que los indicadores antropométricos mejoran de manera ostensible con la edad de la madre. La educación de la madre tiene un efecto no tanto sobre los indicadores acumulativos (talla para la edad), como sobre los indicadores de corto plazo (peso para la talla). De otro lado, los Hogares Comunitarios de Bienestar no parecen estar asociados con una mayor talla de los niños. Por su parte, el Régimen Subsidiado en Salud tiene un efecto menor (y circunscrito a los hogares más pobres) sobre el peso al nacer.*

**Keywords:** Nourishment, Health, Anthropometric Indicators, Birth Weight, Public Programs for Children's Welfare, Social Policy.

**Palabras clave:** Nutrición, Salud, Medidas antropométricas, Peso al nacer, Programas públicos de bienestar infantil, Política social

**Clasificación JEL:** I10, I18, I30, I38

*Primera versión recibida en abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 17 de 2006.*

*Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 33-63. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.*

---

\* Agradecemos los comentarios de Jere Berhman y Juan Pablo Uribe.

<sup>1</sup> Decano - Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad delos Andes e Investigador del CEDE de la misma Universidad. Email: [agaviria@uniandes.edu.co](mailto:agaviria@uniandes.edu.co)

<sup>2</sup> Investigadora del cede de la Universidad de los Andes. Email: [m-palau@uniandes.edu.co](mailto:m-palau@uniandes.edu.co).

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene dos objetivos complementarios. El primero es estudiar los determinantes socioeconómicos de la nutrición y la salud infantil. El segundo es evaluar, así sea de manera preliminar, el impacto de los dos principales programas públicos de bienestar infantil existentes en Colombia: los Hogares Comunitarios de Bienestar y el Régimen Subsidiado en Salud. Tomados en conjunto, los resultados de este trabajo sugieren una serie de alternativas de política que podrían conducir, al menos en el mediano plazo, a un mejoramiento sistemático de la nutrición y la salud de los niños colombianos.

En particular, este trabajo estudia los factores que inciden sobre dos tipos de variables: los indicadores antropométricos de talla y peso, y el peso al nacer. Ambos tipos de variables tienen efectos probados, durante décadas de investigaciones en las ciencias sociales y médicas, sobre el desarrollo cognitivo, el desempeño escolar, así como sobre las oportunidades económicas y la salud en la edad adulta. Para mencionar sólo algunos de los ejemplos más sugestivos, el bajo peso al nacer (inferior a 2,5 kilogramos) estaría asociado, en promedio, con una disminución del coeficiente intelectual hasta de 0,5 desviaciones estándar.

Así mismo, un aumento de 0,6 desviaciones estándar en la talla (que refleja los efectos acumulados de una mejor salud y nutrición) estaría asociado, también en promedio, con un año adicional de escolaridad (Sección II).

Los resultados de este trabajo muestran, de un lado, la existencia de diferencias apreciables en los indicadores antropométricos según la posición socioeconómica de los hogares, lo que sugiere, entre otras cosas, la necesidad de políticas públicas compensatorias.

Los resultados también muestran que los indicadores antropométricos mejoran de manera sistemática con la edad de la madre, lo que pone de presente la importancia de las iniciativas orientadas a prevenir el embarazo juvenil (y a propiciar el aplazamiento de la maternidad). De otro lado, la educación de la madre tiene un efecto no tanto sobre los indicadores acumulativos (talla para la edad), como sobre los indicadores de corto plazo (peso para la talla).

Paradójicamente, los principales programas públicos orientados hacia el mejoramiento de la nutrición y la salud infantil no parecen tener un efecto apreciable. Los Hogares Comunitarios de Bienestar no están asociados con una mayor talla de los niños. Por su parte, el Régimen Subsidiado en Salud tiene un efecto menor sobre el peso al nacer, y circunscrito a los hogares más pobres.

Aunque los resultados de este trabajo no constituyen un veredicto definitivo (las incertidumbres metodológicas son considerables y pueden incidir grandemente sobre los resultados), tampoco pueden descartarse de plano y representan, por lo menos, un llamado de atención acerca de la importancia de emprender evaluaciones más exhaustivas de los programas en cuestión.

El resto de este trabajo está organizado como sigue. La Sección II presenta una breve revisión de la literatura acerca de los efectos adversos de la desnutrición infantil y el bajo peso al nacer. La Sección III presenta los resultados que conciernen los determinantes socioeconómicos del estado antropométrico y el peso al nacer. La Sección IV presenta los estimativos del impacto de los Hogares Comunitarios de Bienestar. La Sección V, los estimativos del impacto generado por el Régimen Subsidiado en Salud. Finalmente, la Sección VI presenta un resumen de los principales resultados del trabajo.

## II. LOSEFFECTOSDELA DESNUTRICIÓN INFANTIL Y EL BAJO PESO AL NACER

Esta sección presenta un resumen de la evidencia internacional sobre los efectos de la desnutrición infantil y el bajo peso al nacer. Más que intentar una revisión completa de una literatura bastante copiosa (que recoge varias décadas de investigaciones multidisciplinarias), el propósito explícito de esta sección es llamar la atención sobre la importancia de las variables estudiadas en este trabajo. Los interesados en una revisión exhaustiva de los temas aquí esbozados pueden consultar la compilación reciente de Behrman, Alderman y Hoddinott (2004).

### A. Desnutrición infantil

La desnutrición y la baja estatura durante los primeros tres años de vida está correlacionada negativamente con: i) los resultados educativos de los niños, ii) los niveles de ingresos y salarios obtenidos a futuro, y iii) la posibilidad de contraer enfermedades durante la niñez y la edad adulta. Dada la naturaleza diferencial y acumulativa de estos efectos, incumbe analizar cada uno de ellos por separado para así entrever sus alcances y limitaciones.

En general, los niños con bajos niveles de nutrición comienzan su educación con retraso, presentan mayores tasas de deserción escolar y obtienen puntajes menores en las pruebas de habilidades y conocimiento (Behrman, 1996). Basados en un estudio longitudinal, Glewwe, Jacoby y King (2001) encuentran que un aumento de 0,6 desviaciones estándar en la estatura está asociado, en promedio, con un año más de escolaridad. Para el caso de Pakistán, Alderman *et al.* (2001) muestran que un aumento de 0,5 desviaciones estándar en la estatura puede reducir la tasa de inasistencia escolar en 4% para los hombres y en 19% para las mujeres. Para el caso de Guatemala,

Behrman *et al.* (2003) encuentran que los individuos que recibieron, de manera aleatoria un suplemento nutricional durante sus primeros dos años de vida, presentaron, años más tarde, una mayor probabilidad de asistir al colegio, de terminar con éxito el primer grado, de no repetir grados, así como de obtener mayores puntajes en pruebas estandarizadas.

Adicionalmente, los estudios longitudinales disponibles sugieren que la deficiencia nutricional en los primeros años de vida sólo se recupera parcialmente en la niñez o en la adolescencia, y que la recuperación es menos evidente cuando los niños se desarrollan en un entorno de pobreza. Estos hallazgos sugieren que los canales a través de los cuales la desnutrición trunca las posibilidades de desarrollo futuro son acumulativos y progresivos, en el sentido de que los efectos tienden a agravarse en la edad adulta.

La desnutrición no sólo afecta los ingresos de manera indirecta a través de su efecto sobre la educación, sino que también lo hace de manera directa a través de sus efectos antropométricos. Behrman (1993) y Thomas y Strauss (1997), entre otros, encuentran que, después de controlar por un conjunto de características sociodemográficas, la baja estatura en la edad -producto de la desnutrición en la niñez-, está asociada con menores ingresos percibidos durante la edad adulta. Para el caso de Brasil, Thomas y Strauss (1997) muestran que un aumento de 1,0% en la talla puede incrementar el nivel de salarios o ingresos hasta 2,4%. Aunque estos estudios presentan problemas de selección y determinación simultánea, que son abordados con diferentes grados de sofisticación en la literatura, las conclusiones tienden a ser independientes de las metodologías empleadas.

La desnutrición está claramente asociada con la mortalidad infantil. Si se tienen en cuenta los efectos conjuntos del bajo al peso al nacer y la desnutrición

infantil, Pelletier *et al.* (1995) estiman que 56% de las muertes de niños en los países en desarrollo son atribuibles a los efectos de la mala nutrición. Además, el riesgo de morbilidad durante la vida adulta está asociado con la experiencia nutricional durante la niñez. La desnutrición durante la niñez genera efectos irreversibles sobre la dieta y la composición metabólica. Así mismo, la disminución en la ingesta de calorías y nutrientes en la primera etapa del ciclo de vida aumenta el riesgo de patologías típicas como la obesidad, hipertensión y altos niveles de colesterol (Behrman, Alderman y Hoddinott, 2004).

## **B. Bajo peso al nacer**

Como se mencionó anteriormente, los efectos de la desnutrición son acumulativos y progresivos a lo largo del ciclo de vida. Al igual que la desnutrición, el bajo peso al nacer genera un efecto negativo y significativo sobre: i) el desempeño escolar y el desarrollo cognitivo, ii) los ingresos y salarios en la edad adulta (productividad), y iii) la mortalidad y morbilidad. El peso al nacer incide de forma directa sobre las posibilidades de desarrollo del niño a lo largo del ciclo de vida, y de forma indirecta, a través de sus efectos sobre la desnutrición y el estado antropométrico.

Al igual que en el caso de la desnutrición, el bajo peso al nacer aumenta el riesgo de deserción educativa. Basados en una cohorte de gemelos residentes en Minnesota, Behrman y Rosenzweig (2004) encuentran que, después de controlar por el efecto de las dotaciones genéticas, un aumento de una libra en el peso al nacer incrementa la retención escolar en un tercio de año para la primaria y en dos tercios de año para la secundaria. En el mismo sentido, Black, Devereux y Salvanes (2005) muestran, para una cohorte de gemelos noruegos con diferencias de peso al nacer, que un incremento de 10% en el peso al nacer

aumenta la probabilidad de completar la secundaria en un 1%. Estos resultados señalan la existencia de una relación negativa y significativa entre bajo peso al nacer y desempeño escolar. Probablemente, la magnitud de los coeficientes reportados, ambos calculados en el contexto de países desarrollados, es mayor para los países en desarrollo.

Adicionalmente, el mayor riesgo de morbilidad tiene efectos sobre el desarrollo cognitivo del niño en su primera etapa. Tal y como se mencionó anteriormente, los niños con bajos niveles de nutrición obtienen menores puntajes en las pruebas de desarrollo cognitivo y presentan un desarrollo más lento de su aparato psicomotor y de sus habilidades motrices finas. Sorensen *et al.* (1997), muestran, por ejemplo, que la diferencia promedio en el coeficiente intelectual (IQ) entre niños que pesaron 4 kilogramos y niños que pesaron menos de 2,5 kilogramos asciende aproximadamente a 0,5 desviaciones estándar.

El bajo peso al nacer puede afectar los ingresos y salarios (productividad) en la edad adulta, tanto a través de sus efectos sobre la escolaridad y el desarrollo cognitivo, como a través de sus efectos sobre el estado antropométrico. En el estudio ya citado, Behrman y Rosenzweig (2004) encuentran que 1 kilo menos en el peso al nacer disminuye en 1,6 centímetros la estatura en la edad adulta. Así mismo, Strauss (2000) asocia cada kilo menos con una caída de 0,5 desviaciones estándar en la talla normalizada. Estas diferencias antropométricas tienen un impacto probado sobre los ingresos laborales en particular y sobre el desempeño en el mercado laboral en general (Alderman y Behrman, 2003).

El costo más inmediato del bajo peso al nacer es la mayor incidencia de mortalidad infantil. Conley, Strully y Bennett (2003) encuentran que la probabilidad de mortalidad infantil es significativamente

mayor para los niños con bajo peso al nacer que para los mismos en condiciones metabólicas normales. En particular, estos autores muestran que para un período de edad entre los 28 días y un año, una libra adicional de peso al nacer genera una disminución de 14% en la mortalidad infantil. En el mismo sentido, Ashworth (1998) muestra que el riesgo de muerte neonatal en niños con peso al nacer entre 2.000-2.499 gramos es cuatro veces mayor que el correspondiente a niños con peso entre 2.500-2.900 gramos, y diez veces mayor que el de niños entre 3.000 y 3.499 gramos. Así mismo, el riesgo de muerte post-neonatal de los niños con bajo peso al nacer es entre dos y cuatro veces mayor que el correspondiente a los niños con rangos de peso normales.

Paralelamente, el bajo peso al nacer incide sobre el riesgo de morbilidad. El bajo peso al nacer y la desnutrición severa incrementan el riesgo de contraer enfermedades infecciosas y crónicas en todas las etapas del ciclo de vida. Victoria *et al.* (1999) muestran que los niños con bajo peso al nacer pasan más tiempo hospitalizados cuando el nacimiento se da en condiciones precarias de salubridad y presentan mayor riesgo de reincidencia hospitalaria. En particular, los niños que presentan bajo peso al nacer y deficiencia en la ingesta de micro nutrientes, entran en un ciclo vicioso donde el incremento de enfermedades infecciosas y crónicas disminuye el apetito, lo que incrementa, a su vez, la probabilidad de mayor desnutrición en las fases de desarrollo subsiguientes.

Por último, los individuos con bajo peso al nacer y menores niveles de nutrición son más susceptibles a enfermedades coronarias, diabetes, presión arterial alta, obstrucción pulmonar, insuficiencia renal, entre otras afecciones frecuentes en la vida adulta (Barker, 1998). Los estudios de la "hambruna holandesa" muestran que los hijos de madres que experimentaron severos niveles de desnutrición

durante la primera parte del embarazo tienen mayores tasas de enfermedades cardíacas (Ridley, 2003. Capítulo 6). En contraste, los hijos de madres que padecieron la hambruna en los últimos meses de embarazo son más propensos a sufrir diabetes (Ridley, 2003. Capítulo 6)<sup>3</sup>.

Los estudios citados no dejan dudas sobre la importancia de las variables estudiadas en este trabajo. La literatura señala sin ambigüedades que tanto la desnutrición infantil como el bajo peso al nacer afectan los resultados educativos, la capacidad cognitiva, los prospectos económicos y los resultados de salud. Las secciones siguientes estudian los determinantes socioeconómicos de estas variables, así como los impactos sobre las mismas, de los programas sociales más importantes que existen en el país.

### **III. DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LOS INDICADORES DE NUTRICIÓN Y SALUD INFANTIL**

Este trabajo utiliza indicadores antropométricos tomados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) para el año 2005 con el objetivo de estudiar la incidencia y los determinantes de la desnutrición infantil en Colombia. El trabajo se concentra en los indicadores de talla por edad. La relación entre la talla y la edad brinda información sobre problemas crónicos de salud y desnutrición desde una óptica de largo plazo (Morris, 2001). Los indicadores antropométricos usados en este trabajo corresponden

---

<sup>3</sup> En el invierno de 1945, las fuerzas de ocupación alemanas sitiaron por varios meses la ciudad holandesa de Arnhem. Como resultado, al menos 10.000 personas murieron de hambre. Con el tiempo, esta tragedia se constituyó en un excelente experimento natural para estudiar los efectos del bajo peso al nacer, habida cuenta de la existencia de registros médicos, con datos detallados sobre el peso al nacer y la historia de morbilidad, para aproximadamente 40.000 individuos que soportaron la hambruna en el vientre de sus madres.

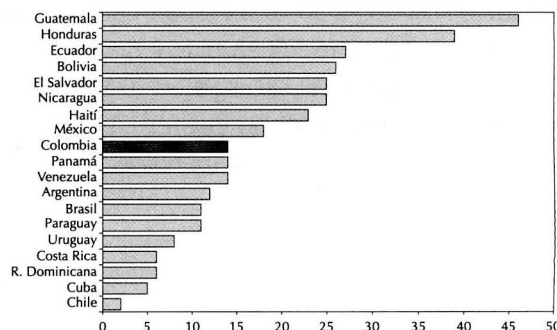


a valores normalizados de la talla (o Z-scores). Los mismos son calculados como la diferencia entre la talla del niño y la talla media de una población internacional de referencia de la misma edad y el mismo sexo, dividida por la desviación estándar de la población de referencia<sup>4</sup>. Usualmente, un niño con un valor de Z inferior a dos desviaciones estándar se considera en estado de desnutrición crónica.

Este trabajo también examina, mediante el mismo tipo de indicadores normalizados, la relación entre peso y talla. El bajo peso para la talla puede tomarse como evidencia de desnutrición de corto plazo. Aunque la falta de evidencia al respecto no implica necesariamente la ausencia de desnutrición crónica, sí señala la existencia de problemas nutricionales (o de salud) transitorios y probablemente reversibles. Como en el caso anterior, si un niño tiene un valor de Z inferior a dos desviaciones estándar en el indicador de peso para talla, se considera en estado de desnutrición aguda.

Las estadísticas disponibles muestran que, en relación con el porcentaje de la población menor de 5 años en estado de desnutrición crónica, Colombia se encuentra en un lugar intermedio en comparación con otros países de la región (Gráfico 1)<sup>5</sup>. Guatemala y Honduras padecen los peores niveles de desnutrición crónica, mientras Chile y Cuba presentan niveles similares a los del mundo desarrollado (inferiores

## Gráfico 1. PORCENTAJE DE NIÑOS QUE SUFREN DESNUTRICIÓN CRÓNICA



Fuente: Behrman y Skoufias, (2004). Los datos para Colombia corresponden al año 2000.

al 5%)<sup>6</sup>. De otro lado, los niveles de desnutrición han disminuido de manera notable en Colombia durante las últimas cuatro décadas<sup>7</sup>. El porcentaje de niños menores de cinco años con desnutrición crónica pasó de 32% en 1965 a 12% en 2005. Por su parte, el porcentaje con desnutrición aguda pasó de 4% a 1% durante el mismo período.

Según la cifras de la ENDS (2005), 12,1% de la población menor de cinco años sufre de desnutrición crónica. En las áreas urbanas, el porcentaje en cuestión asciende a 9,5% y en las áreas rurales a 17,1%<sup>8</sup>. La mayor incidencia ocurre en la región atlántica (13,6%), seguida de Bogotá (13,4%), y la menor en

<sup>4</sup> La población de referencia es la del Centro Nacional para Estadísticas de Salud (NCHS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Centro de Control de Enfermedades de los Estados Unidos (CDC), para el año 1997.

<sup>5</sup> Véase Behrman y Skoufias (2004) para un repaso de las diferencias en los índices de nutrición y salud infantil en América Latina. Tomando como punto de partida las medidas antropométricas de referencia reportadas por la OMS, Behrman y Skoufias (2004) encuentran que 8% de los niños menores de cinco años sufren de desnutrición aguda, moderada o severa, mientras que 16% se encuentran en estado de desnutrición crónica exacerbada.

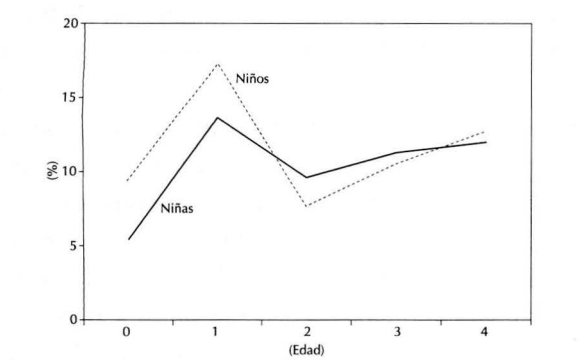
<sup>6</sup> En promedio, la desnutrición crónica afecta el 45% de los menores en la India y Pakistán, el 40% en los países del África sub-sahariana, el 21% en los países del sudeste asiático, y el 16% en los países de América Latina y el Caribe.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, la evidencia presentada en Profamilia (2005, página 273).

<sup>8</sup> Para una muestra de hogares residentes en municipios menores de 100 mil habitantes, muchos de los cuales habitan zonas rurales dispersas, Attanasio y Vera-Hernández (2005) reportan que el porcentaje de niños crónicamente desnutridos es superior a 20%.

la región central (10,8%). El Gráfico 2 muestra el porcentaje de niños catalogados como crónicamente desnutridos por edad y por género. En general, las diferencias entre niñas y niños son menores: éstas sólo son significativas estadísticamente para la población menor de dos años de edad.

**Gráfico 2. DESNUTRICIÓN CRÓNICA POR GÉNERO Y EDAD**



Fuente: Elaboración de los autores.

El porcentaje de niños en estado de desnutrición aguda es mucho menor: 1,2% para la población urbana y 1,3% para la población rural. El Cuadro 1 muestra, para el indicador de peso por talla, el porcentaje

**Cuadro 1. DESNUTRICIÓN AGUDA POR EDAD Y GÉNERO**

Edad	< 1 desviación estándar		< 2 desviaciones estándar	
	Niño (%)	Niña (%)	Niño (%)	Niña (%)
0	13,1	10,8	2,4	1,3
1	20,0	18,9	3,1	2,5
2	16,0	14,8	1,4	1,6
3	12,2	13,1	0,5	1,3
4	13,6	9,7	1,1	1,2
Total	15,0	13,5	1,7	1,6

Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.

Fuente: Cálculos propios.

de niños con valores de Z inferiores a una y dos desviaciones estándar. De nuevo, las diferencias de género son exiguas con la excepción de los infantes menores de un año, edad en la cual la desnutrición aguda parece ser mucho más común entre los niños que entre las niñas.

### A. Determinantes de la talla y el peso

Con el objetivo de estudiar las variables relacionadas con los indicadores de interés (talla para la edad y peso para la talla), este trabajo parte de una forma reducida de la demanda del hogar por la salud y nutrición de los niños (Behrman y Skofuias, 2004). Esta forma reducida resulta de la maximización del bienestar del hogar sujeta a la restricción presupuestal. La forma reducida puede escribirse de la siguiente forma:

$$S = \phi (X_i, X_h, W_h, X_c, \mu), \tag{1}$$

donde  $X_i$  es un vector de características del niño,  $X_h$  un vector de características del hogar,  $W_h$  un vector que representa la riqueza (o posición socioeconómica) del hogar,  $X_c$  un vector que resume las características del entorno (el municipio, en este caso), y  $\mu$  un vector que representa las variables no observadas y otros efectos aleatorios.

Este trabajo estima una aproximación lineal de la Ecuación (1) a partir de los datos de la ENDS (2005). La ecuación estimada corresponde en términos generales a la siguiente expresión:

$$S_{ihc} = \alpha + \beta_1 \cdot \overrightarrow{X_{ihc}} + \beta_2 \cdot \overrightarrow{X_{hc}} + \beta_3 \cdot \overrightarrow{W_{hc}} + \eta_c + \mu_{ihc}, \tag{2}$$

donde  $S_{ihc}$  representa la variable de interés para el individuo  $i$  en el hogar  $h$  y el municipio  $c$ .  $X_{ihc}$  es un vector que agrupa las características del individuo (sexo, edad, orden de nacimiento y peso al nacer)

y  $X_{hc}$  es un vector que agrupa las características del hogar (educación de la madre y del jefe, edad de la madre y del jefe, y talla de la madre).  $W_{hc}$  representa el quintil de nivel socioeconómico para el hogar  $h$ , estimado a partir de la posesión de activos fijos y las características de la vivienda. Por último,  $\eta_c$  denota una variable *dummy* que identifica el municipio  $c$  (efectos fijos municipales). Finalmente,  $\mu_{ihc}$  denota las variables no observadas que inciden sobre la variable de interés.

Dos aclaraciones sobre las variables del modelo vienen al caso. La primera: las estimaciones incluyen términos cuadráticos y cúbicos en la edad, una práctica común en la literatura (Behrman y Skoufias, 2004). La segunda aclaración tiene que ver con la definición de los quintiles de nivel socioeconómico. Para el cálculo de los mismos, se usó el siguiente procedimiento. Primero, se utilizó el primer componente principal de las variables listadas en la nota 9 para calcular un índice aproximado del nivel socioeconómico del hogar, luego se usó este índice para ordenar los hogares según su nivel socioeconómico y, finalmente, se utilizó este ordenamiento para clasificar los hogares en cinco grupos<sup>9</sup>. En general, los grupos así definidos dan una buena idea de la posición socioeconómica y tienen la ventaja de ser menos susceptibles a cambios transitorios en la calidad de vida de los hogares y menos propensos a errores de medida<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Las variables utilizadas para estimar la posición socioeconómica de los hogares fueron las siguientes: existencia de acueducto, alcantarillado, sanitario exclusivo, teléfono propio y conexión a internet; tenencia de radio, televisión, nevera, licuadora, equipo de sonido, lavadora, reproductor de DVD, computador y vehículo particular; además del material de los pisos y del número de habitaciones de la vivienda.

<sup>10</sup> Véase Filmer y Pritchett (1998) para un argumento detallado en este sentido y Jackson (1991) para una exposición detallada de la metodología de componentes principales.

El Cuadro 2 presenta los valores promedio y las desviaciones estándar de las variables incluidas en el análisis, tanto para la población total como para la población urbana. Los niños menores de dos meses fueron excluidos de la muestra. Para mantener cierta coherencia, el cálculo de las estadísticas descriptivas sólo tuvo en cuenta las observaciones con información disponible para todas y cada una de las variables incluidas en el modelo empírico: la muestra total incluye 9.023 observaciones y la muestra urbana, 6.980. Como puede apreciarse, el valor promedio de  $Z$  (talla para la edad) es sustancialmente menor que el correspondiente para la población de referencia<sup>11</sup>. En contraste, el valor promedio para el indicador de peso por talla coincide con el de la población de referencia. En promedio, los niños de la muestra tienen 30 meses de edad, tienen un hermano mayor y pesaron más de 3.000 gramos al nacer. La edad de los jefes de hogar es de 39,4 años y la edad de las madres es de 27,7. La escolaridad promedio de las jefes de hogar es de 7,2 años, mientras que la de las madres asciende a 8,4. La talla promedio de las madres es ligeramente superior a 1 metro 55 centímetros. En general, las diferencias entre los promedios correspondientes a la muestra total y a la muestra urbana (78% del total) son exiguas.

Este trabajo se inscribe en una amplia literatura que estudia los determinantes de la nutrición y la salud infantil. Esta literatura analiza los efectos de la educación de la madre, así como de la posición socioeconómica del hogar, entre otras variables, sobre los indicadores antropométricos<sup>12</sup>. Otra parte de esta literatura enfatiza los efectos del acceso a

<sup>11</sup> Como punto de comparación, el valor promedio de  $Z$  para la población analizada por Attanasio y Vera-Hernández (2005) es de -1,23. Un resultado previsible habida cuenta de la mayor incidencia de pobreza en esta población, ubicada en su mayoría en zonas rurales dispersas.

**Cuadro 2. ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS**

Variable	Total		Urbano	
	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Z: talla para edad	-0,65	1,08	-0,61	1,06
Z: peso para talla	0,00	1,00	-0,01	1,00
Niña	0,50	-	0,50	-
Orden de nacimiento	2,3	1,5	2,2	1,4
Edad en meses	29,2	17,3	30,3	16,7
Embarazo no deseado (%)	25,4	-	24,4	-
Peso al nacer (kilogramos)	3,28	0,61	3,28	0,61
Meses de gestación	8,81	0,48	8,80	0,49
Embarzo múltiple (%)	1,5	-	1,4	-
Edad del jefe del hogar	39,4	13,2	39,3	13,2
Años de educación del jefe del hogar	7,2	4,0	7,8	4,0
Edad de la madre	27,7	6,7	27,8	6,6
Años de educación de la madre	8,4	3,7	9,0	3,6
Talla de la madre (cms)	155,2	6,0	155,5	6,0
Zona Urbana	0,78	-	1,00	-

Niño entre 0-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.

Fuente: Cálculos propios.

servicios sociales (salud y programas de nutrición) sobre las mismas variables. La presente sección se ubica en el primer tipo de estudios. La siguiente sección examina, de manera preliminar, los efectos de algunos programas públicos sobre las variables antropométricas.

El Cuadro 3 presenta los determinantes de la talla y el peso de los niños (Z-scores), estimados mediante la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios

(MCO). De manera coherente con la discusión anterior, las variables se dividieron en tres grupos: variables individuales, variables del hogar y quintil de posición socioeconómica (se omite el primer quintil). Los resultados corresponden a dos especificaciones distintas: sin y con efectos fijos municipales. El Cuadro 3 muestra que la talla normalizada es ligeramente superior para las niñas y que esta variable disminuye a razón de 0,1 desviaciones estándar por cada hermano adicional. Ni la edad ni la educación del jefe de hogar parecen afectar la talla de los niños. Caso contrario ocurre con la edad y la educación de la madre. La talla normalizada aumenta 0,023 desviaciones estándar por cada año de edad y 0,012 por cada año de educación de la madre. Dados estos resultados, la diferencia de estatura entre dos niños de tres años, uno cuya madre tiene 30 años de edad y 16 de educación y otro cuya madre tiene 15 años de edad y 5 de educación, sería (manteniendo las otras variables constantes) de aproximadamente 1,70 centímetros.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de Thomas, Strauss y Henriques (1991) sobre los efectos de la educación materna sobre la talla de los niños en Brasil o el estudio de Borroab (2005) sobre los efectos de las condiciones del hogar sobre talla en la India. De otro lado, Atanasio, Gómez, Rojas y Vera-Hernández (2004) estudian los determinantes de la talla en Colombia (la muestra utilizada por estos autores está circunscrita a municipios con una población inferior a los 100 mil habitantes). Los resultados de la investigación de Attanasio *et al.* (2004), muestran una fuerte correlación entre el consumo de los hogares y la nutrición, lo que sugiere, según los autores, que los hogares no protegen plenamente la nutrición de los menores en épocas de crisis.

**Cuadro 3. DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LA TALLA Y EL PESO (Z-scores)  
(Muestra total)**

Variables independientes	Total							
	Desnutrición crónica		Desnutrición crónica		Desnutrición aguda		Desnutrición aguda	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	0,077	(3,86) ***	0,076	(3,82) ***	0,081	(3,95) ***	0,080	(3,90) ***
Orden de nacimiento	-0,108	(11,76) ***	-0,109	(11,79) ***	-0,036	(3,84) ***	-0,029	(3,06) ***
Edad del niño (meses)	-0,108	(15,00) ***	-0,108	(15,12) ***	-0,083	(10,81) ***	-0,083	(10,86) ***
Edad del niño (meses/100)^2	0,344	(12,98) ***	0,345	(13,06) ***	0,255	(9,07) ***	0,257	(9,11) ***
Edad del niño (meses/100)^3	-0,003	(11,85) ***	-0,003	(11,89) ***	-0,002	(7,57) ***	-0,002	(7,59) ***
Edad del jefe del hogar	-0,001	(1,58)	-0,001	(0,83)	0,001	(0,67)	0,001	(0,67)
Años de educación del jefe del hogar	-0,002	(0,73)	-0,002	(0,71)	0,002	(0,48)	0,003	(0,99)
Edad de la madre	0,023	(11,26) ***	0,024	(11,75) ***	0,007	(3,33) ***	0,006	(2,74) ***
Años de educación de la madre	0,012	(3,18) ***	0,014	(3,63) ***	0,011	(2,78) ***	0,013	(3,44) ***
Talla de la madre	0,057	(30,21) ***	0,058	(30,00) ***	0,003	(1,92) *	0,005	(2,76) ***
Quintil 2	0,119	(4,11) ***	0,115	(3,92) ***	0,031	(1,08)	0,023	(0,78)
Quintil 3	0,195	(6,37) ***	0,178	(5,63) ***	0,108	(3,37) ***	0,096	(2,90) ***
Quintil 4	0,271	(7,99) ***	0,244	(6,94) ***	0,148	(4,16) ***	0,125	(3,39) ***
Quintil 5	0,372	(9,20) ***	0,322	(7,64) ***	0,202	(4,81) ***	0,180	(4,09) ***
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	9.023		9.023		9.023		9.023	
R <sup>2</sup>	0,21		0,24		0,04		0,07	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

t-estadísticos basados en errores robustos.

Niño entre 0-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.

Fuente: Cálculos propios.

Los resultados del Cuadro 3 también muestran la importancia de la talla de la madre: una variable que recoge tanto influencias genéticas como socioeconómicas. Por último, los resultados ponen de presente las diferencias en la talla según la posición socioeconómica. Entre un niño perteneciente al primer quintil y otro perteneciente al último quintil, la diferencia en talla supera las 0,3 desviaciones estándar (más de un centímetro de estatura). Este efecto se superpone a los de la educación y la edad de la madre descritos en el párrafo anterior. En general, la inclusión de efectos fijos municipales no altera ninguna de las conclusiones anteriores.

Las dos últimas columnas del Cuadro 3 presentan las variables asociadas con el peso (según la talla) de los niños. Algunos de los resultados encontrados para

la talla se reiteran en esta oportunidad. En términos relativos, el peso tiende a ser mayor en las niñas, y a aumentar con la educación de la madre y con la posición socioeconómica del hogar. Contrario a lo encontrado para el caso de la talla, el peso parece estar más fuertemente ligado con la educación de la madre que con la edad. En términos generales, las variables incluidas en el análisis están asociadas con una menor variación en el caso del peso (4% aproximadamente) que en el caso de la talla (20% aproximadamente).

El Cuadro 4 presenta los mismos resultados anteriores para la población urbana. Los valores estimados no difieren de manera sustancial entre uno y otro cuadro. Quizás la única diferencia digna de mención sea la disminución en el efecto de la posición



Cuadro 4. DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LA TALLA Y EL PESO (Z-scores)  
(Muestra urbana)

Variables independientes	Urbana							
	Desnutrición crónica		Desnutrición crónica		Desnutrición aguda		Desnutrición aguda	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	0,064	(2.79) ***	0,060	(2.65) ***	0,076	(3.25) ***	0,071	(3.00) ***
Orden de nacimiento	-0,115	(10.49) ***	-0,112	(10.02) ***	-0,032	(2.76) ***	-0,029	(2.46) **
Edad del niño (meses)	-0,105	(12.93) ***	-0,104	(12.79) ***	-0,075	(8.67) ***	-0,074	(8.46) ***
Edad del niño (meses/100)^2	0,339	(11.31) ***	0,334	(11.12) ***	0,232	(7.33) ***	0,229	(7.12) ***
Edad del niño (meses/100)^3	-0,003	(10.44) ***	-0,003	(10.23) ***	-0,002	(6.19) ***	-0,002	(5.97) ***
Edad del jefe del hogar	-0,001	(0.60)	<0.001	(0.24)	<0.001	(0.37)	<0.001	(0.44)
Años de educación del jefe del hogar	-0,001	(0.23)	<0.001	(0.08)	0,003	(0.85)	0,004	(1.01)
Edad de la madre	0,024	(10.40) ***	0,025	(10.47) ***	0,005	(1.94) *	0,004	(1.84) *
Años de educación de la madre	0,010	(2.33) **	0,012	(2.74) ***	0,014	(3.28) ***	0,015	(3.40) ***
Talla de la madre	0,058	(27.31) ***	0,059	(27.82) ***	0,004	(1.91) *	0,005	(2.48) **
Quintil 2	0,086	(2.40) **	0,077	(2.12) **	0,022	(0.62)	0,013	(0.35)
Quintil 3	0,180	(5.02) ***	0,161	(4.35) ***	0,132	(3.47) ***	0,113	(2.88) ***
Quintil 4	0,236	(6.12) ***	0,207	(5.16) ***	0,175	(4.31) ***	0,133	(3.19) ***
Quintil 5	0,328	(7.42) ***	0,295	(6.39) ***	0,220	(4.78) ***	0,186	(3.90) ***
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	6.980		6.980		6.980		6.980	
R <sup>2</sup>	0,21		0,23		0,04		0,07	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.  
t-estadísticos basados en errores robustos.  
Niño entre 2-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.  
Fuente: Cálculos propios.

socioeconómica para el caso de la talla. La diferencia entre el primer y el último quintil, por ejemplo, es 0,03 desviaciones estándares menor en la muestra urbana que en la muestra total. Este resultado sugiere que la mejor infraestructura urbana, tanto en salud como en servicios públicos, disminuye levemente el efecto del nivel socioeconómico sobre la nutrición y la salud. Algo similar puede afirmarse con respecto a la disminución en el valor estimado del coeficiente correspondiente a la edad de la madre.

Los Cuadros 5 y 6 muestran los resultados de un ejercicio similar al anterior, en el cual se adicionan dos variables a la especificación: el peso al nacer y una variable dummy que toma el valor de 1 si la madre manifestó: i) que el embarazo no fue planeado y ii) que con anterioridad al mismo la pareja había

decidido no tener más hijos. Ambas variables no se incluyeron en la especificación inicial, habida cuenta de las altas tasas de no respuesta: 25% aproximadamente. Los valores estimados para el resto de las variables no cambian de manera sustancial con la inclusión de las nuevas variables. El efecto de la educación de la madre se torna menos importante, y el de la edad de la madre más importante<sup>13</sup>. Los resultados sugieren, así sea de manera indirecta, el papel central que puede jugar la prevención de los

<sup>13</sup> Las diferencias se deben a la inclusión de las nuevas variables y no a la reducción en el tamaño de la muestra. Cuando se estima la especificación original (sin peso al nacer, ni embarazo deseado) para la muestra restringida, los resultados obtenidos son casi idénticos a los mostrados en los cuadros 3 y 4. Los resultados de este ejercicio no se incluyen en el artículo pero pueden ser obtenidos con cualesquiera de los autores.

**Cuadro 5. DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LA TALLA Y EL PESO (Z-scores)  
ESPECIFICACIÓN AMPLIADA (Muestra total)**

Variables independientes	Total							
	Desnutrición crónica		Desnutrición crónica		Desnutrición aguda		Desnutrición aguda	
	Coeeficientes	t-estadístico	Coeeficientes	t-estadístico	Coeeficientes	t-estadístico	Coeeficientes	t-estadístico
Niña	0,128	(5,71) ***	0,123	(5,47) ***	0,123	(5,24) ***	0,126	(5,33) ***
Orden de nacimiento	-0,098	(8,67) ***	-0,097	(8,47) ***	-0,047	(3,87) ***	-0,042	(3,39) ***
Edad del niño (meses)	-0,108	(14,11) ***	-0,108	(14,07) ***	-0,083	(9,83) ***	-0,083	(9,77) ***
Edad del niño (meses/100) <sup>2</sup>	0,348	(12,17) ***	0,348	(12,09) ***	0,259	(8,23) ***	0,258	(8,16) ***
Edad del niño (meses/100) <sup>3</sup>	-0,003	(11,11) ***	-0,003	(11,00) ***	-0,002	(6,89) ***	-0,002	(6,82) ***
Peso del niño al nacer (kg)	0,348	(16,94) ***	0,338	(16,25) ***	0,289	(14,89) ***	0,302	(15,33) ***
Embarazo no deseado	-0,043	(1,42)	-0,059	(1,93) *	0,031	(1,00)	0,041	(1,29)
Edad del jefe del hogar	-0,001	(0,51)	<0,001	(0,21)	0,001	(0,52)	0,001	(0,52)
Años de educación del jefe del hogar	-0,002	(0,45)	-0,002	(0,50)	<0,001	(0,08)	0,002	(0,52)
Edad de la madre	0,021	(9,21) ***	0,022	(9,52) ***	0,007	(2,78) ***	0,005	(2,18) **
Años de educación de la madre	0,006	(1,40)	0,007	(1,55)	0,010	(2,25) **	0,013	(2,88) ***
Talla de la madre	0,054	(25,14) ***	0,054	(24,80) ***	-0,001	(0,26)	0,001	(0,29)
Quintil 2	0,071	(2,06) **	0,067	(1,91) *	0,021	(0,61)	0,026	(0,72)
Quintil 3	0,163	(4,65) ***	0,142	(3,92) ***	0,093	(2,49) **	0,096	(2,47) **
Quintil 4	0,230	(6,15) ***	0,201	(5,11) ***	0,141	(3,55) ***	0,123	(2,94) ***
Quintil 5	0,331	(7,53) ***	0,281	(6,08) ***	0,189	(4,10) ***	0,170	(3,47) ***
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	6.909		6.909		6.909		6.909	
R <sup>2</sup>	0,23		0,27		0,07		0,10	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

t-estadísticos basados en errores robustos.

Niño entre 2-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.

Fuente: Cálculos propios.

embarazos juveniles (y el aplazamiento de la maternidad en general) en una estrategia de reducción de la desnutrición crónica.

El peso al nacer afecta tanto el indicador de talla para la edad como el de peso para la talla<sup>14</sup>. Existe una abundante literatura que documenta la relación entre el peso al nacer (de un lado) y la talla y el peso más tarde en la vida (de otro)<sup>15</sup>. En términos

aproximados, los resultados sugieren que, manteniendo las otras variables constantes, cada kilogramo adicional en el momento del parto se traduce, dos años después, en un centímetro adicional de estatura. La magnitud de este efecto es equivalente a la que corresponde a la diferencia entre el último y el primer quintil de nivel socioeconómico. Dicho de manera coloquial, un kilogramo adicional puede contrarrestar la diferencia entre ricos y pobres en términos de estatura.

Los efectos del peso al nacer sobre el indicador de peso (según la talla) son igualmente importantes en términos absolutos y más importantes en términos relativos (esto es, con respecto a las otras variables incluidas en la especificación). El coeficiente asociado con la variable peso al nacer se mantiene

<sup>14</sup> Mientras 18% de los niños con bajo peso al nacer (menos de 2,5 kilogramos) sufre de desnutrición crónica, sólo 7% del resto de los niños padece la misma falencia.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, Behrman y Rozenweig (2004). Como se mencionó en la sección anterior, estos estudios muestran que un kilogramo menos de peso al nacer está asociado con una disminución de Z (talla para edad) de -0,5.

Cuadro 6. DETERMINANTES SOCIOECONÓMICOS DE LA TALLA Y EL PESO (Z-scores)  
ESPECIFICACIÓN AMPLIADA (Muestra urbana)

Variables independientes	Urbana							
	Desnutrición crónica		Desnutrición crónica		Desnutrición aguda		Desnutrición aguda	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	0,123	(4,94) ***	0,122	(4,86) ***	0,111	(4,24) ***	0,112	(4,23) ***
Orden de nacimiento	-0,105	(7,97) ***	-0,099	(7,32) ***	-0,050	(3,52) ***	-0,047	(3,25) ***
Edad del niño (meses)	-0,104	(12,22) ***	-0,104	(12,13) ***	-0,077	(8,30) ***	-0,076	(8,07) ***
Edad del niño (meses/100)^2	0,334	(10,48) ***	0,333	(10,38) ***	0,240	(6,95) ***	0,237	(6,74) ***
Edad del niño (meses/100)^3	-0,003	(9,54) ***	-0,003	(9,43) ***	-0,002	(5,84) ***	-0,002	(5,63) ***
Peso del niño al nacer	0,349	(15,25) ***	0,349	(15,04) ***	0,298	(13,65) ***	0,307	(13,77) ***
Embarazo no deseado	-0,051	(1,49)	-0,077	(2,26) **	0,059	(1,69) *	0,051	(1,43)
Edad del jefe del hogar	0,000	(0,31)	0,001	(0,53)	0,001	(0,59)	0,001	(0,57)
Años de educación del jefe del hogar	0,002	(0,60)	0,003	(0,75)	0,004	(0,83)	0,004	(0,96)
Edad de la madre	0,022	(8,58) ***	0,023	(8,60) ***	0,004	(1,42)	0,003	(1,22)
Años de educación de la madre	0,003	(0,62)	0,005	(0,92)	0,013	(2,63) ***	0,015	(2,89) ***
Talla de la madre	0,054	(22,76) ***	0,055	(23,14) ***	<0,001	(0,09)	0,001	(0,40)
Quintil 2	0,035	(0,84)	0,024	(0,57)	0,001	(0,03)	-0,003	(0,08)
Quintil 3	0,155	(3,78) ***	0,132	(3,11) ***	0,115	(2,64) ***	0,101	(2,25) **
Quintil 4	0,192	(4,51) ***	0,159	(3,58) ***	0,160	(3,52) ***	0,119	(2,52) **
Quintil 5	0,280	(5,81) ***	0,238	(4,73) ***	0,194	(3,84) ***	0,156	(2,93) ***
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	5.559		5.559		5.559		5.559	
R <sup>2</sup>	0,23		0,27		0,07		0,11	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.  
t-estadísticos basados en errores robustos.  
Niño entre 2-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.  
Fuente: Cálculos propios.

casi inalterado después de introducir las variables *dummy* municipales (así como después de restringir la muestra a las zonas urbanas), lo que sugiere, entre otras cosas, que el efecto en cuestión no depende de la cantidad (o calidad) de la infraestructura pública, ya sea de salud, saneamiento básico o nutrición.

La magnitud del efecto del peso al nacer sobre los indicadores de nutrición sugiere la importancia del control prenatal, un tema que será abordado en la Sección V. Así mismo, esta evidencia pone de presente la importancia de la alimentación (y de los hábitos de salud) de las madres gestantes. Los resultados de los Cuadros 5 y 6 también aportan evidencia *indirecta* sobre la importancia de otro tipo de circunstancias del hogar. De acuerdo con los resultados, la desnutrición es marginalmente mayor,

dados los demás controles, en los niños cuyas madres manifestaron que su deseo (antes de la concepción) era no tener más hijos<sup>16</sup>. Aunque este resultado es difícil de interpretar, parece sugerir la existencia de circunstancias no observables, relacionadas con el "deseo del embarazo", que afectan la nutrición y la salud infantil. Por ejemplo, los embarazos no deseados pueden estar relacionados con problemas económicos o maritales no observables con base en la información disponible. O pueden simplemente estar asociados con comportamientos irresponsables o negligentes por parte de los padres.

<sup>16</sup> Como se mostró previamente, 25% de los niños son "no deseados" en el sentido descrito en el texto. Existen, sin embargo, diferencias importantes según el nivel socioeconómico del hogar. El porcentaje en cuestión es 33% para el quintil 1 y 17% para el quintil 5.

## B. Determinantes de la desnutrición crónica

Con el fin de analizar los determinantes de la desnutrición crónica, definida como un valor de Z (talla por edad) menor que -2, este trabajo utiliza un modelo similar al descrito en la Ecuación (2). En el nuevo modelo, la variable dependiente ya no corresponde a la talla normalizada, sino a una variable binaria que toma el valor de uno si Z es menor que -2 y de cero en caso contrario. Las variables independientes son las mismas utilizadas anteriormente. En concreto, el modelo empírico estimado fue el siguiente:

$$DES_{ihc} = \alpha + \beta_1 \cdot X_{ihc} + \beta_2 \cdot X_{hc} + \beta_3 \cdot W_{hc} + \eta_c + \mu_{ihc}, (3)$$

donde  $DES_{ihc}$  corresponde al indicador binario de desnutrición crónica y las variables dependientes son

las mismas definidas anteriormente. La estimación se realizó mediante un modelo de probabilidad lineal pero un modelo Probit arroja resultados prácticamente idénticos a los reportados en el Cuadro 7.

El Cuadro 7 reitera algunos de los resultados ya mencionados. La probabilidad de desnutrición es cinco puntos porcentuales más baja en los niños del último quintil que en los del primero. Así mismo, cada kilogramo de mayor peso al nacer disminuye la probabilidad de desnutrición crónica en cinco puntos. Las niñas y los hermanos mayores también tienen una menor probabilidad de encontrarse en estado de desnutrición crónica.

De otro lado, los resultados indican que cuando se analizan la probabilidad de que un niño esté en es-

**Cuadro 7. DETERMINANTES DE LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA (Modelo de probabilidad lineal)**

Variables independientes	Total			
	Desnutrición crónica		Desnutrición crónica	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	-0,018	(2,75) ***	-0,016	(2,47) **
Orden de nacimiento	0,017	(4,38) ***	0,018	(4,42) ***
Edad del niño (meses)	0,018	(8,41) ***	0,018	(8,25) ***
Edad del niño (meses/100)^2	-0,060	(7,21) ***	-0,060	(7,06) ***
Edad del niño (meses/100)^3	0,001	(6,62) ***	0,001	(6,48) ***
Peso del niño al nacer	-0,056	(9,63) ***	-0,054	(9,12) ***
Embarazo no deseado	0,006	(0,59)	0,007	(0,73)
Edad del jefe del hogar	0,001	(2,04) **	<0,001	(1,44)
Años de educación del jefe del hogar	<0,001	(0,44)	0,001	(0,51)
Edad de la madre	-0,004	(5,37) ***	-0,004	(5,58) ***
Años de educación de la madre	-0,002	(1,41)	-0,001	(1,08)
Talla de la madre	-0,008	(13,21) ***	-0,008	(12,60) ***
Quintil 2	0,002	(0,20)	0,004	(0,29)
Quintil 3	-0,028	(2,47) **	-0,025	(2,18) **
Quintil 4	-0,043	(3,74) ***	-0,039	(3,29) ***
Quintil 5	-0,053	(4,60) ***	-0,045	(3,71) ***
Efectos Fijos municipales	No		Sí	
Número de observaciones	6.909		6.909	
R <sup>2</sup>	0,08		0,12	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.  
t-estadísticos basados en errores robustos.  
Niño entre 0-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.  
Fuente: Cálculos propios.

tado de desnutrición crónica (i.e., cuando el análisis se concentra en la parte inferior de la distribución) la edad de la madre vuelve a ser más importante que la educación. Cada año adicional de edad de la madre disminuye la probabilidad de sufrir desnutrición crónica en 0,4 puntos porcentuales: un coeficiente dos veces mayor que el asociado con la educación de la madre. De nuevo, estos resultados sugieren la importancia de cualquier esfuerzo orientado a prevenir los embarazos juveniles.

Con el fin de estudiar las diferencias regionales, se estimó una versión de la Ecuación (3) que sustituye los efectos fijos municipales (una *dummy* por cada municipio) por efectos fijos departamentales (una *dummy* por cada departamento). Las diferencias en los coeficientes asociados con las *dummies* dan una idea precisa acerca de las diferencias intrínsecas entre departamentos en la incidencia de la desnutrición crónica, especialmente si se tiene en cuenta que la ENDS (2005) es representativa por departamento. Los resultados muestran que el departamento de Nariño presenta, una vez se tienen en cuenta las características individuales y del hogar, las mayores tasas de desnutrición crónica. Las menores se presentan en Risaralda, San Andrés y Santander. También llama la atención el alto coeficiente de Bogotá: casi ocho puntos por encima del correspondiente a Risaralda y Santander, y cinco puntos por encima del correspondiente a departamentos más pobres como Atlántico y Cesar.

### C. Determinantes del peso al nacer

Dada la incidencia, ya documentada, del peso al nacer sobre los indicadores de peso y talla, incumbe explorar las variables socioeconómicas asociadas con esta última variable. Las diversas variables socioeconómicas en consideración pueden afectar los indicadores de nutrición por dos vías distintas: una

directa (ya estudiada) y otra indirecta a través del peso al nacer (que se estudia a continuación)<sup>17</sup>.

Con el propósito de estudiar los factores socioeconómicos que afectan el peso al nacer se utilizó el siguiente modelo empírico que sigue los lineamientos generales de los modelos ya utilizados:

$$PN_{ihc} = \alpha + \beta_1 \cdot X_{ihc} + \beta_2 \cdot X_{hc} + \beta_3 \cdot W_{hc} + \eta_c + \mu_{ihc}, \quad (4)$$

donde  $PN_{ihc}$  es el peso al nacer en gramos reportado por la madre,  $X_{ihc}$  es un vector de características individuales que incluye, además de las variables descritas en las sub-secciones anteriores, dos variables adicionales: el número de meses de gestación y una *dummy* que toma el valor de 1 si el niño hizo parte de un embarazo múltiple (mellizos, trillizos, etc.)<sup>18</sup>. La inclusión de estas variables obedece no tanto a un interés intrínseco en sus efectos (los temas fisiológicos están por fuera del alcance de este trabajo), como a la intención de incluir el mayor número posible de controles relevantes. Las variables incluidas en los vectores  $X_{hc}$  y  $W_{hc}$  son idénticas a las utilizadas anteriormente.

El modelo no incluye variables relacionados con la alimentación y los hábitos de salud de la madre (uso de drogas, consumo de alcohol, etc.). Aunque algunas de estas variables están disponibles en la ENDS (2005), el propósito de este trabajo no es investigar de manera exhaustiva los diversos determinantes del peso al nacer. Como se dijo en la introducción, la investigación se centra en el efecto de las variables socioeconómicas (independientemente de los

<sup>17</sup> Los Cuadros 3 y 4 muestran los efectos directos. Los Cuadros 5 y 6, los indirectos.

<sup>18</sup> Como se muestra en el Cuadro 2, el número promedio de meses de embarazo es 8,8 y la probabilidad de embarazos múltiples, 1,5%.



mecanismos específicos), así como en el impacto de los programas públicos más relevantes.

Según las cifras de la ENDS (2005), 10,3% de los niños presentan bajo peso al nacer (inferior a 2,5 kilogramos). Este porcentaje no difiere entre las áreas urbanas y rurales. Las diferencias entre quintiles de nivel socioeconómico tampoco son sustanciales: el bajo peso al nacer llega a 11,3% en el primer quintil y a 9,6% en el último. Como se muestra a continuación, la importancia de las variables socioeconómicas sobre el peso al nacer es mucho menor que la obtenida con respecto a los indicadores antropométricos (talla y peso).

El Cuadro 8 presenta los determinantes del peso al nacer estimados por MCO. Tal como se hizo en los ejercicios anteriores, las variables se dividieron en tres grupos: variables individuales, variables del hogar y quintil de posición socioeconómica. Los resultados se presentan para dos especificaciones diferentes (con y sin efectos fijos municipales), y para la muestra total y la muestra urbana. Por razones obvias, el peso al nacer es aproximadamente 600 gramos inferior en el caso de embarazos múltiples, y 450 gramos inferior (por mes) en el caso de nacimientos tempranos. Las características del jefe de hogar (edad y educación) no parecen guardar, en presencia de los otros controles, relación alguna con el peso al nacer. Tampoco la edad de la madre parece estar asociada con la variable en consideración. La educación de la madre, por el contrario, sí parece incidir sobre el peso al nacer: en promedio cada año de educación está asociado con seis gramos de mayor peso al nacer. Este efecto puede explicarse, en parte, por los mejores hábitos de salud de las madres más educadas y por la calidad de su dieta<sup>19</sup>.

La talla de la madre también incide de manera sustancial sobre el peso al nacer. Pero el efecto de la

posición socioeconómica es menor (y no siempre estadísticamente significativo). Dados los otros controles, un niño perteneciente al primer quintil pesa al nacer (en promedio) entre 50 y 60 gramos menos que otro perteneciente al último quintil. De manera curiosa, los niños del tercer quintil pesan más que los del cuarto. Pero más que estas diferencias, exigüas en todo caso, el punto de fondo sigue siendo la poca influencia de las variables socioeconómicas del peso al nacer.

Finalmente, el Cuadro 9 presenta los determinantes del bajo peso al nacer (menos de 2,5 kilogramos). Los resultados corresponden a un modelo de probabilidad lineal, similar al descrito con referencia a la Ecuación (3). Como en el caso anterior, un modelo Probit arroja resultados casi idénticos. La probabilidad de bajo peso al nacer es 33 puntos más alta para el caso de embarazos múltiples, y 23 puntos más baja por cada mes adicional de gestación. Así mismo, la probabilidad disminuye 0,3 puntos por cada centímetro adicional de estatura de la madre. En cuanto a las variables socioeconómicas, sólo la educación de la madre parece incidir de manera consistente sobre el bajo peso al nacer: cada año de educación disminuye la probabilidad en cuestión en 0,2 puntos. Las otras variables consideradas no parecen guardar ninguna relación con el evento en consideración.

#### **IV. IMPACTO ANTROPOMÉTRICO DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR**

Los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) conforman uno de los programas de asistencia más grande

---

<sup>19</sup> Como se ha enfatizado repetidamente, el objetivo de este trabajo es conocer el efecto (global) de las variables socioeconómicas. No se trata, en ningún caso, de dilucidar los mecanismos específicos por medio de las cuales estas variables afectan los indicadores de interés.

**Cuadro 8. DETERMINANTES DEL PESO AL NACER**  
(En gramos)

Variables independientes	Total				Urbano			
	Peso al nacer		Peso al nacer		Peso al nacer		Peso al nacer	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	-117,9	(9,47) ***	-122,3	(9,79) ***	-123,6	(9,01) ***	-126,3	(9,13) ***
Orden de nacimiento	37,2	(5,32) ***	34,7	(4,90) ***	41,6	(5,12) ***	39,8	(4,80) ***
Embarazo múltiple	-603,3	(12,22) ***	-610,9	(12,15) ***	-619,0	(12,37) ***	-617,9	(11,92) ***
Tiempo de gestación (meses)	436,6	(27,93) ***	437,1	(27,68) ***	441,1	(26,73) ***	442,3	(26,69) ***
Embarazo no deseado	9,9	(0,58)	8,1	(0,47)	-13,8	(0,73)	-13,7	(0,71)
Edad del jefe del hogar	-0,3	(0,58)	-0,1	(0,14)	-0,5	(0,82)	-0,3	(0,45)
Años de educación del jefe del hogar	3,2	(1,57)	3,3	(1,57)	1,4	(0,66)	2,4	(1,08)
Edad de la madre	0,0	(0,03)	0,3	(0,25)	0,6	(0,38)	0,9	(0,58)
Años de educación de la madre	5,7	(2,45) **	5,7	(2,39) **	6,3	(2,50) **	6,1	(2,32) **
Talla de la madre	11,8	(10,83) ***	10,7	(9,64) ***	12,0	(10,04) ***	11,6	(9,48) ***
Quintil 2	23,2	(1,17)	29,5	(1,46)	24,9	(1,06)	24,1	(1,01)
Quintil 3	43,1	(2,21) **	49,7	(2,48) **	42,4	(1,87) *	47,6	(2,03) **
Quintil 4	29,1	(1,39)	38,1	(1,75) *	22,1	(0,94)	21,5	(0,88)
Quintil 5	48,6	(2,07) **	61,4	(2,49) **	50,9	(1,98) **	56,2	(2,09) **
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	7.937		7.937		6.408		6.408	
R <sup>2</sup>	0,18		0,21		0,19		0,22	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

Las regresiones controlan por la edad de los niños. t-estadísticos basados en errores robustos.

Fuente: Cálculos propios.

**Cuadro 9. DETERMINANTES DEL BAJO PESO AL NACER**  
(Modelo de probabilidad lineal)

Variables independientes	Total				Urbano			
	Peso al nacer		Peso al nacer		Peso al nacer		Peso al nacer	
	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico	Coefficientes	t-estadístico
Niña	0,038	[6,24] ***	0,039	[6,39] ***	0,037	[5,42] ***	0,037	[5,39] ***
Orden de nacimiento	-0,004	[1,29]	-0,004	[1,15]	-0,005	[1,27]	-0,005	[1,19]
Embarazo múltiple	0,328	[25,56] ***	0,328	[25,65] ***	0,331	[23,73] ***	0,327	[23,80] ***
Tiempo de gestación (meses)	-0,234	[7,67] ***	-0,235	[7,72] ***	-0,233	[6,84] ***	-0,236	[6,78] ***
Embarazo no deseado	-0,012	[1,39]	-0,011	[1,31]	-0,004	[0,47]	-0,003	[0,34]
Edad del jefe del hogar	<0,000	[0,04]	<0,000	[0,29]	<0,000	[0,14]	<0,000	[0,24]
Años de educación del jefe del hogar	-0,002	[1,81] *	-0,002	[1,63]	-0,001	[0,98]	-0,002	[1,41]
Edad de la madre	<0,000	[0,06]	<0,000	[0,08]	<0,000	[0,55]	<0,000	[0,47]
Años de educación de la madre	-0,002	[1,78] *	-0,002	[2,04] **	-0,002	[1,77] *	-0,002	[1,80] *
Talla de la madre	-0,003	[6,05] ***	-0,003	[5,67] ***	-0,003	[5,80] ***	-0,003	[5,68] ***
Quintil 2	<0,000	[0,01]	0,002	[0,21]	0,004	[0,32]	0,009	[0,71]
Quintil 3	-0,017	[1,68] *	-0,017	[1,68] *	-0,015	[1,32]	-0,014	[1,16]
Quintil 4	-0,013	[1,25]	-0,012	[1,08]	-0,011	[0,96]	-0,006	[0,46]
Quintil 5	-0,013	[1,02]	-0,013	[0,97]	-0,012	[0,93]	0,009	[0,66]
Efectos fijos municipales	No		Sí		No		Sí	
Número de observaciones	7.937		7.937		6.408		6.408	
R <sup>2</sup>	0,19		0,21		0,19		0,21	

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%.

Las regresiones controlan por la edad de los niños. t-estadísticos basados en errores robustos.

Fuente: Cálculos propios.

del país. Actualmente existen aproximadamente 80.000 HCB que atienden cerca de un millón de niños<sup>20</sup>. El programa es administrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la entidad responsable de la protección de la niñez y (al mismo tiempo) la entidad receptora de un impuesto a la nomina del 3% que sirve para financiar, entre otras cosas, el costo de operación de los HCB: 250 millones de dólares anuales (o 0,2% del PIB colombiano).

Los HCB tienen 20 años de operación. Desde sus inicios, fueron concebidos como guarderías comunitarias, parcialmente financiadas por el Gobierno Central, las cuales deberían proveer (además de cuidado infantil) buena parte de las necesidades nutricionales de los niños elegibles: menores de seis años y pertenecientes a hogares de escasos recursos económicos. Los HCB son coadministrados por asociaciones de padres de familia que tienen, dentro de sus funciones, la escogencia de las administradoras o madres comunitarias. Las madres comunitarias deben cumplir algunos requisitos mínimos: haber completado al menos nueve años de educación, haber recibido una capacitación en atención y cuidado infantil, y poseer una vivienda adecuada para el cuidado y desenvolvimiento de los niños. Cada HCB acoge un máximo de 15 niños (el promedio es 12). Para acceder al servicio, los padres de cada niño beneficiado deben pagar un monto mensual equivalente a 37% del salario mínimo diario: las cuotas pagadas por los padres se usan para remunerar a las madres comunitarias.

Las asociaciones de padres reciben recursos del ICBF para comprar los alimentos servidos a los niños. Los menús varían regionalmente y son aprobados por las

oficinas regionales del ICBF. Además de los menús, los niños reciben una bebida nutritiva conocida como bienestarina. Según los reportes del ICBF, los complementos alimenticios entregados suplen 73% de los requerimientos diarios de calorías y nutrientes.

De acuerdo con Attanasio y Vera-Hernández (2005) (en adelante AVH), los HCB han ido perdiendo sus vínculos con las asociaciones de padres, y se han convertido en guarderías móviles (e informales) con una alta rotación de las madres comunitarias y una continua relocalización espacial. Pero más allá de estos problemas, los HCB constituyen un modelo genuino de colaboración entre las comunidades beneficiarias y el gobierno en la prestación de un servicio social fundamental.

## A. Evaluaciones anteriores

A pesar de la importancia presupuestal y de la amplia cobertura de los HCB, no son muchos los estudios que han intentado medir sus efectos sobre la nutrición y la salud de los niños. Durante la segunda mitad de los años noventa, el ICBF (1997) realizó el primer intento por evaluar el impacto del programa. Con tal fin, se realizaron mediciones antropométricas para una muestra representativa de niños beneficiarios del programa, y se compararon los valores obtenidos con los correspondientes a otros niños de características socioeconómicas similares tomados de otras encuestas. La comparación mostró que los indicadores tradicionales (la talla para la edad, por ejemplo) no diferían de manera sustancial entre los beneficiarios y los no beneficiarios, lo que sugería, entre otras cosas, que el programa no tenía un efecto discernible sobre la nutrición y la salud infantil.

Otros estudios recientes se han centrado en aspectos secundarios de los HCB. Perotti (2001), por ejemplo, señala que: i) 57% de las madres comunitarias no

---

<sup>20</sup> Según la Encuesta de Calidad de Vida (2003), 1.638 millones de niños menores de siete años asistieron a un establecimiento preescolar, de los cuales 913 mil asistieron a los HCB.

miden a los niños en el momento de matricularse en el programa, ii) 90% son incapaces de interpretar las curvas de crecimiento, y iii) 28% utilizan los subsidios de mejoramiento de viviendas para fines distintos a dotar los hogares con los muebles y equipos necesarios para atender niños. En términos más generales, Perotti (2001) señala que los HCB constituyen una intervención de bajo costo pero de impacto dudoso y grandes problemas de supervisión e información.

De otro lado, Lasso (2004) ha enfatizado la adecuada focalización de los subsidios en clase otorgados por los HCB. Con base en las cifras de la Encuesta de Calidad de Vida (2003), Lasso muestra que 36% de los hogares beneficiados con el programa pertenecen al primer quintil de ingresos y 64% pertenecen a los dos primeros quintiles. Sólo el Régimen Subsidiado de Salud presenta una concentración comparable de los beneficiarios en la parte inferior de la distribución del ingreso. Según Lasso (2004), cuando se agrupan todos los subsidios del Estado (incluidas las pensiones), sólo 17% de los beneficios totales llega al primer quintil y sólo 34% a los dos primeros quintiles.

Más recientemente, AVH realizaron una evaluación de los efectos del programa sobre los indicadores de nutrición estudiados en este trabajo: talla por edad y peso por talla. Los resultados reportados sugieren, en franca contradicción con los estudios previos, un impacto sustancial y significativo del programa. "Un niño de 72 meses de edad que haya atendido un HCB durante toda su vida será 3,8 centímetros más alto de lo que habría sido si no hubiere atendido el programa en absoluto". Adicionalmente, AVH muestran que este impacto sólo es aparente cuando se usa una metodología de variables instrumentales que tenga en cuenta la endogenidad en la participación en el programa. Cuando AVH comparan directamente los

beneficiarios con los no beneficiarios, tal como lo habían hecho otros autores, tampoco encuentran diferencias significativas en los indicadores antropométricos.

Sin embargo, el artículo de AVH tiene dos problemas. Primero, la muestra utilizada corresponde a municipios pequeños con una alta concentración rural, cuando la cobertura del programa es mayoritariamente urbana. Segundo, la variable instrumental utilizada (la distancia de la vivienda al HCB más cercano) puede tener sentido en zonas rurales dispersas pero no lo tiene en las zonas urbanas. Al respecto, el Cuadro 10 muestra que un porcentaje ínfimo (inferior al 2%) de los adultos entrevistados en la ENDS (2005) menciona la distancia de la residencia al HCB como una de las razones de no asistencia. En la muestra utilizada por AVH, el porcentaje correspondiente oscila entre 16% y 27%.

El Cuadro 11 aporta alguna evidencia adicional sobre los problemas de un instrumento basado en la distancia de la vivienda al HCB cuando se quiere evaluar la totalidad del programa y no meramente su componente rural. Más de 70% de las familias reside a menos de diez minutos caminando del HCB más cercano, lo que sugiere la irrelevancia de esta variable como fuente de variación exógena cuando se cuenta con una muestra representativa para el país como un todo (como en este caso) y no con una muestra predominantemente rural (como en el caso estudiado por AVH). En suma, existen muchas dudas sobre la aplicabilidad general de la estrategia empírica propuesta por AVH y algunas dudas sobre la generalidad de sus resultados.

Este trabajo utiliza una muestra de niños entre cero y cuatro años de edad tomada de la ENDS (2005) con el fin de evaluar, de manera preliminar, el efecto de los HCB sobre los indicadores antropométricos. La muestra

**Cuadro 10. RAZONES DE NO ASISTENCIA POR EDAD DEL NIÑO**

Razón de no asistencia	Edad (años)				
	0	1	2	3	4
No existe HCB	2,3	4,3	5,6	5,4	5,3
HCB queda demasiado lejos	0,7	0,7	1,7	1,8	2,0
No tiene dinero	0,4	1,1	1,4	2,0	2,3
Tienen alguien que cuida los niños en la casa	80,3	80,3	76,5	73,5	71,2
No le gusta la comida	0,9	1,4	3,0	3,8	3,8
Otras razones	1,8	2,9	5,7	6,1	5,4
Niño no tiene la edad	13,4	8,6	3,3	0,9	0,3
Niño asiste a otro centro	0,2	0,6	2,8	6,6	9,8

Fuente: Cálculos propios.

**Cuadro 11. DISTRIBUCIÓN DE DISTANCIAS DE VIAJE AL HCB MÁS CERCANO**

Tiempo	Total	Urbano
5" o menos	53,7	53,0
Entre 5" y 10"	22,8	23,6
Entre 10" y 30"	21,2	21,1
Más de 30"	2,3	2,3

Sólo familias que asisten o asistieron a un HCB.

Fuente: Cálculos propios.

es la misma utilizada en la sección anterior para estudiar los efectos de las variables socioeconómicas sobre la talla y el peso. Habida cuenta de que el programa en cuestión constituye una intervención permanente que debería tener efectos de largo plazo, esta sección se concentra en el indicador de talla por edad, el cual, como se dijo anteriormente, puede ser usado para detectar problemas de desnutrición crónica.

El Cuadro 12 muestra el porcentaje de niños que asisten (o asistieron) a un HCB. El cuadro discrimina por género y por edad. En el primer año, los porcentajes de asistencia son muy bajos, casi despreciables. Pero a partir del segundo año, el porcentaje de asistencia crece de manera sistemática. A los cuatro años de edad, el mismo supera el 40%. Si la muestra

**Cuadro 12. PORCENTAJE DE NIÑOS QUE ASISTEN O HAN ASISTIDO A UN HCB**

Edad	Total		Sisben 1 y 2	
	Niño	Niña	Niño	Niña
0	2,4	1,9	2,8	4,3
1	16,1	14,3	24,0	18,7
2	34,8	36,1	39,8	43,7
3	41,3	43,1	48,4	51,1
4	46,7	45,8	52,7	52,1
Total	27,6	27,7	35,0	36,4

Fuente: Cálculos propios.

se restringe a los hogares que dicen pertenecer al primer nivel del Sisben, la asistencia es entre 4 y 5 puntos porcentuales más alta y supera, en las edades mayores, el 50%.

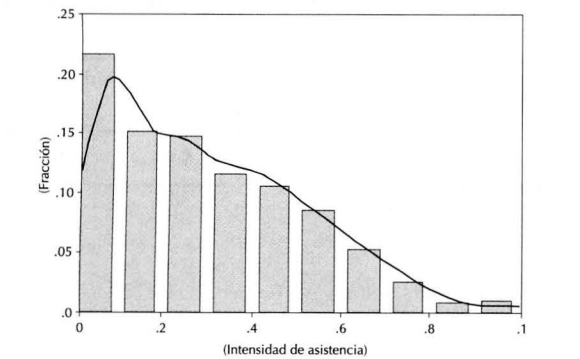
Además de indagar acerca de si los niños asisten (o han asistido) a un HCB, la ENDS (2005) pregunta directamente, para cada edad, sobre el número de meses que el niño estuvo (o ha estado) asistiendo a un HCB. Así, por ejemplo, para un niño de tres años se tiene información completa sobre el número de meses que estuvo expuesto al "tratamiento" durante su primer año de vida, su segundo, etc. Con esta información es posible construir, para cada niño

que asiste o asistió, una variable que mide la intensidad del tratamiento o período de exposición. Una variable como tal es mucho más adecuada para evaluar el impacto del programa que un indicador que simplemente muestre si el niño asistió en algún momento a un HCB.

El Gráfico 3 muestra la distribución de los períodos de exposición (medidos como porcentajes de la vida de los niños) para todos quienes asisten (o asistieron) a un HCB. Como se aprecia, un porcentaje importante de los niños (superior al 50%) ha asistido al programa durante una tercera parte o menos de su vida. Este hecho sugiere que la asistencia en el programa no es continua y que las familias entran y salen del mismo con relativa frecuencia. Sobre decirlo, la medición del impacto del programa debe tener en cuenta no sólo la eventual asistencia, sino también la asiduidad de la misma.

Un primer ejercicio de evaluación está basado en una modificación de la Ecuación (2). A la especificación estimada en la sección anterior, se añadió una variable *dummy* que toma el valor de 1 si el niño asiste (o asistió) a un HCB, y de 0 en caso contrario. La ecuación estimada fue la siguiente:

**Gráfico 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS PORCENTAJES DE ASISTENCIA**



Fuente: Elaboración de los autores.

$$S_{ihc} = \alpha + \beta_1 \cdot X_{ihc} + \beta_2 \cdot X_{hc} + \beta_3 \cdot W_{hc} + \delta \cdot HCB_{ihc} + \eta_c + \mu_{ihc}, \quad (5)$$

donde los parámetros y las variables son los mismos definidos en la sección anterior.  $HCB_{ihc}$  es el indicador de asistencia o no al programa y  $\delta$  es el coeficiente que mide el impacto del programa sobre la variable de interés: la talla normalizada en este caso.

El Cuadro 13 presenta los resultados de la estimación de la Ecuación (5) mediante la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Sólo se presentan los resultados para el coeficiente  $\delta$ . Los resultados se reportan para la muestra total y para una muestra restringida a los hogares que manifestaron pertenecer al primer nivel del Sisben. Los resultados reiteran (e incluso refuerzan) los hallazgos de las evaluaciones previas. La comparación de niños que asisten al programa con niños similares que no asisten sugiere que los HCB no tienen un efecto discernible sobre la talla para la edad. El resultado es el mismo independientemente de que se incluyan o no efectos fijos municipales y de que se restrinja o no la muestra a los hogares pertenecientes al primer nivel del Sisben<sup>21</sup>. Más aún, los resultados muestran que la talla de quienes asisten es significativamente menor que la de sus contrapartes que no asisten. El efecto negativo es similar en magnitud al asociado con cinco años de educación de la madre<sup>22</sup>.

Dos primeros cuestionamientos pueden hacerse a los resultados del Cuadro 13. El primero tiene que

<sup>21</sup> El Sisben es una prueba de medias (*proxy-mean test*) utilizada para la focalización de servicios y programas sociales. El Sisben clasifica los hogares en seis niveles, en orden ascendente según su nivel socioeconómico. La siguiente sección presenta una breve descripción del Sisben.

<sup>22</sup> El efecto de la variable de asistencia sobre el peso por talla también es negativo aunque no es estadísticamente significativo y es mucho menor que el efecto reportado sobre la talla para la edad.



**Cuadro 13. EFECTO DEL HCB SOBRE LA TALLA PARA LA EDAD (Z-score)**

	Variable de tratamiento: asiste o asistió			
	Total	Total	Sisben 1	Sisben 1
Impacto	-0,111	-0,108	-0,143	-0,185
Error estándar	-0,028	-0,029	-0,054	-0,060
Observaciones	6.760	6.760	1.613	1.613
Efectos fijos	No	Sí	No	Sí

Fuente: Cálculos propios.

ver con el método de estimación. Puesto que MCO extrapola más allá del *soporte común* entre participantes y no participantes, los estimadores pueden estar sesgados si el *soporte común* es reducido (Hekman *et al.*, 1998). En presencia de este problema, la metodología de *Propensity Score Matching* (PSM) es claramente superior a la metodología de MCO, pues no sólo evita las extrapolaciones indebidas, sino que permite que el impacto del programa difiera entre individuos diferentes. Pero a pesar de sus ventajas teóricas, PSM arroja estimativos muy similares a los ya reportados<sup>23</sup>. La coincidencia se origina en el hecho de que la mayoría de los individuos de la muestra están dentro del *soporte común*<sup>24</sup>.

El segundo cuestionamiento tiene que ver con la variable utilizada para medir la participación en el programa. Como se dijo anteriormente, un indicador que simplemente muestre si el individuo asiste (o asistió) deja de lado las enormes diferencias existentes en cuanto a los períodos de exposición (Gráfico 3). Para corregir este problema, se estimó una va-

<sup>23</sup> Para poner un solo ejemplo, el estimador PPS (kernel) del efecto del programa para la muestra total con efectos fijos fue 0,109. El estimador de MCO fue 0,108 (Cuadro 13).

<sup>24</sup> Attanasio y Vera-Hernández (2005) también encuentran que los estimativos de MCO y de PSM son bastante similares.

riante de la Ecuación (5), en la cual se reemplazó la variable dummy  $HCB_{ihc}$  por una variable continua que toma el valor de 0 si el niño nunca ha asistido y el valor de la fracción de tiempo de exposición en caso contrario.

Los resultados se presentan en el Cuadro 14. Las conclusiones son similares a las ya obtenidas. La mayor participación en el programa parece asociada con un menor valor de la variable de interés (la talla normalizada). Los valores estimados son sustanciales desde un punto de vista económico y significativos desde un punto de vista estadístico. Además, los resultados no cambian cuando se restringe la muestra a los hogares más pobres, pertenecientes al primer nivel de Sisben. En conjunto, los resultados arrojan algunas dudas sobre el impacto del programa aunque, por las razones aducidas más adelante, no pueden considerarse como definitivos.

Con el fin de estudiar el impacto de los HCB en la parte inferior de la distribución, se estimó un modelo de probabilidad lineal, similar al estimado en la sección anterior, en el cual la variable dependiente es un variable binaria que vale 1 si el niño sufre de desnutrición crónica ( $Z < -2$ ) y vale 0 en caso contrario ( $Z \geq -2$ ). En este caso, la variable de tratamiento vuelve a ser la misma; a saber: el período de expo-

**Cuadro 14. EFECTO DEL HCB SOBRE LA TALLA PARA LA EDAD (Z-score)**

	Variable de tratamiento: intensidad de la asistencia			
	Total	Total	Sisben 1	Sisben 1
Impacto	-0,308	-0,311	-0,277	-0,347
Error estándar	-0,064	-0,066	-0,13	-0,151
Observaciones	6.909	6.909	1.617	1.617
Efectos fijos	No	No	No	Sí

Fuente: Cálculos propios.

sición al programa. Los resultados reiteran un tema común (Cuadro 15). En igualdad de circunstancias, los participantes tienen una mayor probabilidad de encontrarse en estado de desnutrición crónica que los no participantes. Los coeficientes no siempre son significativos pero, tomados en conjunto, vuelven a arrojar dudas sobre el impacto del programa.

Un tercer cuestionamiento (potencialmente más importante) puede esgrimirse en contra de los resultados anteriores. Hasta ahora, la endogeneidad de la *participación en el programa* no ha sido tenida en cuenta. Si algunas variables no observadas que inciden directamente sobre la participación afectan de manera adversa los indicadores antropométricos, los estimativos de impacto reportados anteriormente estarán sesgados. Esto es, se estará confundiendo una selección adversa en el programa con un impacto negativo del mismo. En los HCB, este problema adquiere una relevancia mayor por dos circunstancias especiales. Primero, la alta cobertura del programa hace que el racionamiento de cupos no sea muy alto y que la mayoría de los hogares que no participan lo hagan voluntariamente (Cuadro 10). Y segundo, el resultado reportado por Attanasio y Vera-Hernández (2005), según el cual una vez se tiene en cuenta la endogeneidad de la participación (mediante una

metodología de variables instrumentales) se obtiene un resultado positivo del programa.

Para lidiar con este problema, en primer lugar, se restringió la muestra de niños no participantes a aquellos para quienes sus padres reportaron que la no participación se debe a la inexistencia de un HCB (Cuadro 10). De esta manera, se tiene la seguridad de que se están comparando los niños que asisten con otros niños que lo hacen por razones exógenas (no deliberadas), lo que reduce los problemas de endogeneidad ya mencionados. Los resultados se presentan en el Cuadro 16. Para facilitar la comparación, el cuadro reporta nuevamente los estimativos para la muestra completa (Cuadro 14). Los resultados muestran que las conclusiones anteriores se mantienen para la muestra restringida. El impacto del programa parece negativo, y los nuevos coeficientes no son estadísticamente diferentes de los obtenidos usando la totalidad de la muestra.

En segundo lugar, se intentó una estrategia de variables instrumentales con el fin de controlar por la endogeneidad en la participación. La posibilidad de encontrar una fuente de variación exógena que: i) incida sobre la participación, pero que ii) no afecte directamente los indicadores antropométricos pare-

**Cuadro 15. EFECTO DEL HCB SOBRE PROBABILIDAD DE DESNUTRICIÓN CRÓNICA ( $Z < -2$ )**

	Variable de tratamiento: intensidad de la asistencia			
	Total	Total	Sisben 1	Sisben 1
Impacto	0,067	0,071	0,077	0,087
Error estándar	-0,023	-0,023	-0,047	-0,054
Observaciones	6.909	6.909	1.617	1.617
Efectos fijos	No	Sí	No	Sí

Fuente: Cálculos propios.

**Cuadro 16. EFECTO DEL HCB SOBRE LA TALLA PARA LA EDAD ( $Z$ -score)**

	Muestra restringida: controles no asisten porque no existe HCB			
	Total	No HCB	Total	No HCB
Impacto	-0,308	-0,238	-0,277	-0,292
Error estándar	-0,064	-0,084	-0,13	-0,09
Observaciones	6.909	2.103	6.909	2.103
Efectos fijos	No	No	Sí	Sí

Fuente: Cálculos propios.

ce una tarea imposible. AVH utilizaron la distancia de la vivienda al HCB pero, como se dijo anteriormente, esta escogencia pierde relevancia en una muestra mayoritariamente urbana. Una posibilidad es usar la presencia en el hogar de adultos diferentes a los jefes de hogar que pueden hacerse cargo de los niños. Al menos en teoría, la presencia de otros adultos puede afectar la posibilidad de participación; un argumento que se refuerza por los resultados del Cuadro 10, que muestran que la presencia de "otras personas que cuiden los niños en la casa" es la principal razón aducida por los encuestados para explicar la no asistencia.

Este trabajo utiliza como variable instrumental una variable *dummy* que toma el valor de 1 si existe al menos un abuelo (distinto al jefe de familia o a su cónyuge) que comparte la residencia con los niños. Los resultados de la primera etapa se muestran en el Anexo. Como era de esperarse, la variable instrumental está negativamente correlacionada con la participación: el efecto es estadísticamente significativo aunque cuantitativamente pequeño<sup>25</sup>. El Cuadro 17 presenta los resultados de la segunda etapa. De nuevo, los coeficientes son negativos, aunque el tamaño de los errores estándar no permite precisar ninguna conclusión definitiva<sup>26</sup>. Tomados en conjunto, sin embargo, los resultados de esta sección arrojan dudas acerca del efecto de los HCB sobre los indicadores antropométricos. O por lo menos, los

**Cuadro 17. EFECTO DEL HCB SOBRE LA TALLA PARA LA EDAD (Z-score)**

VI: al menos un abuelo no jefe de familia que reside en el hogar				
	MCO	VI	MCO	VI
Impacto	-0,308	-0,614	-0,277	-0,115
Error estándar	-0,064	-6,93	-0,13	-3,888
Observaciones	6.909	6.909	6.909	6.909
Efectos fijos	No	No	Sí	Sí

Fuente: Cálculos propios.

resultados sugieren las grandes dificultades que se tienen para aislar de manera convincente el efecto de los HCB.

## V. IMPACTO DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO SOBRE EL PESO AL NACER

El Régimen Subsidiado en Salud (RSS) es uno de los programas sociales más importantes y ambiciosos de cuantos existen en Colombia. El RSS puede caracterizarse como un esquema de subsidios a la demanda, entregados a la población más pobre con base en una prueba de medios (*proxy-mean test*), conocida como el Sisben (o Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales)<sup>27</sup>. La normatividad colombiana define que los hogares clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisben son elegibles para recibir

<sup>25</sup> Según los resultados de la primera etapa, mostrados en el Anexo, la educación de la madre está positivamente correlacionada con la participación en el programa, lo que arroja algunas dudas sobre la insistencia de AVH en el sentido de que quienes se auto-seleccionan son las familias más pobres y con menores posibilidades laborales.

<sup>26</sup> Dada la tenue relación entre el instrumento y la participación en el programa, los tamaños de muestra requeridos para hacer inferencias precisas superan con creces las observaciones disponibles en la ENDS (2005).

<sup>27</sup> El objetivo del Sisben es servir como instrumento para identificar a la población más pobre y vulnerable, y así focalizar correctamente los subsidios del Estado, no sólo en materia de salud sino en materia de vivienda y educación, entre otros. El puntaje del Sisben se calcula a partir de un cuestionario denominado Ficha de Caracterización Socioeconómica (FCS). Una vez calculados los puntajes se clasifican en uno de seis niveles, siendo el primero el nivel inferior. A cada hogar se le expide una certificación llamada Documento de Clasificación del Sisben (DCS) con el nivel del Sisben que le corresponde.

el RSS<sup>28</sup>. Para acceder al RSS, una persona debe contar con un documento que certifique su pertenencia al nivel 1 o 2 del Sisben. Una vez certificado, el potencial beneficiario debe acudir a una de las entidades encargadas de intermediar la demanda del público ante los prestadores de servicios de salud: las Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS). Una vez inscrito en la ARS, el afiliado tiene acceso gratuito a una canasta de servicios de salud, entre los que se sobresalen, para el caso de las mujeres, el cuidado y control prenatal<sup>29</sup>.

El Cuadro 18 presenta el porcentaje de afiliados al RSS según el nivel del Sisben y el quintil de ingresos, según los datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ENCV, 2003). Las cifras muestran que: i) una fracción sustancial de las personas elegibles (Sisben 1 y 2) no recibe el subsidio, y que ii) una fracción también sustancial de los no elegibles sí lo recibe. Aunque el número de afiliados ha aumentado de manera notable recientemente, las conclusiones anteriores siguen siendo válidas. Dos aclaraciones adicionales

**Cuadro 18. PORCENTAJE DE AFILIADOS AL RSS SEGÚN SU POSICIÓN SOCIOECONÓMICA**

Sisben	(%)	Quintil	(%)
1	44,40	1	43,20
2	46,70	2	41,60
3	38,60	3	32,50
4	25,80	4	24,40
5	12,30	5	14,80
6	3,90	-	-

Fuente: Gaviria, Medina y Mejía, (2006).

<sup>28</sup> El RSS también beneficia a poblaciones especiales: indígenas, madres comunitarias, discapacitados, mayores de 65 años, huérfanos, campesinos, indígenas y vendedores ambulantes.

<sup>29</sup> Si el servicio no está incluido en la canasta estipulada, los afiliados al RSS deben pagar 5% si pertenecen al nivel 1 del Sisben y 10% si pertenecen al nivel 2.

sobre las cifras de afiliados son de rigor. Primero, los pobres no afiliados también tienen acceso a servicios de salud vía subsidios a la oferta (Gaviria, Medina y Mejía, 2006). Y segundo, a pesar de las filtraciones, evidentes en la primera parte del Cuadro 18, el RSS sigue siendo uno de los programas sociales mejor focalizados (Lasso, 2004).

El RSS es pagado con recursos de diversas fuentes. Primero están las contribuciones solidarias de los trabajadores afiliados al Régimen Contributivo (esto es, un impuesto a la nómina de 1%). La segunda fuente consiste en los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) que son transferidos por el Gobierno Central a los municipios. La tercera fuente está conformada por recursos propios de los mismos municipios. Bitrán, Gideon y Muñoz (2004) muestran que, 64% del costo del programa es financiado mediante transferencias del Gobierno Central, 24% mediante contribuciones solidarias, y el resto con recursos propios de los municipios. Sumando todas las fuentes, el costo anual del programa supera los mil millones de dólares. Según las cifras oficiales, el número total de afiliados sería superior a 15 millones de personas.

A pesar de la importancia social y presupuestal del RSS, son pocos los trabajos que han intentado medir su impacto sobre los resultados de salud (en particular) o sobre el bienestar de los hogares (en general). La gran mayoría de las investigaciones previas se ha concentrado en los aspectos institucionales y en los problemas de focalización (Vélez y Foster, 2000; y Ayala y Henao, 2001). En un primer intento por evaluar el impacto del RSS, Panopoulus y Vélez (2001) estudiaron el efecto de la afiliación sobre el uso de servicios médicos y el gasto en salud. Estos autores encuentran que el RSS aumenta el uso de consultas médicas, disminuye la frecuencia de las hospitalizaciones, y reduce, asimismo, el gasto de los hogares

en servicios de salud. Trujillo *et al.* (2004) muestran que la afiliación al RSS aumenta el uso de todo tipo de servicios médicos (consultas preventivas, ambulatorias y hospitalizaciones).

En un trabajo reciente, Gaviria, Medina y Mejía (2006) encuentran que el RSS tiene un efecto positivo sobre el estado de salud subjetivo y el uso de consultas preventivas, pero que, al mismo tiempo, el RSS parece afectar de manera adversa: i) la oferta laboral femenina y ii) (por esta vía) el consumo de los hogares. Cabe señalar que ninguno de los trabajos mencionados analiza de manera directa el impacto del RSS sobre un indicador objetivo de salud<sup>30</sup>. El análisis subsiguiente, en el cual se estudia el efecto del RSS sobre el peso al nacer, constituye un primer esfuerzo en ese sentido.

Con el fin de evaluar el impacto del RSS sobre el peso al nacer se estimó, en primer lugar, una versión de la Ecuación (4), a la que se añadió una variable dummy que toma el valor de 1 si la madre del niño en consideración está afiliada al RSS y de 0 en caso contrario. La ecuación estimada fue la siguiente:

$$PN_{ihc} = \alpha + \beta_1 \cdot X_{ihc} + \beta_2 \cdot X_{hc} + \beta_3 \cdot W_{hc} + \delta \cdot RSS_{ihc} + \eta_c + \mu_{ihc}, (6)$$

donde los parámetros y las variables son los mismos definidos en la Sección III.  $RSS_{ihc}$  es el indicador de asistencia o no al programa y  $\delta$  es el coeficiente que mide el impacto del programa sobre el peso al nacer.

En la estimación de la Ecuación (6), sólo se tuvieron en cuenta los niños cuyas madres i) están afiliadas

al RSS o ii) no están afiliadas a ningún sistema de salud. Los niños cuyas madres están afiliadas al Régimen Contributivo o a cualquier otro régimen especial de salud (público o privado) fueron excluidos de la muestra. Esta selección se realiza con el fin de comparar los efectos de la afiliación al RSS con el escenario relevante de la no afiliación. Para las mujeres incluidas en los cálculos (aquellas que tienen niños entre cero y cinco años de edad y que reportan su peso al nacer), 67% están afiliadas al RSS y 33% no lo están. Para la población Sisben 1, los porcentajes correspondientes (de afiliación y no afiliación) ascienden a 71% y 29%.

El análisis de impacto no busca esclarecer los mecanismos específicos a través de los cuales el RSS afecta el peso al nacer. Sólo pretende hacer una estimación general del impacto del programa sobre la variable de interés. El RSS puede afectar el peso al nacer vía su efecto sobre el uso de servicios de control prenatal (o sobre la calidad del mismo), o también vía la supuesta protección de las finanzas del hogar ante gastos médicos imprevisibles, o incluso vía el efecto (negativo) sobre la participación laboral<sup>31</sup>. Sea cual fuere el mecanismo predominante, este trabajo no intenta aislar un mecanismo específico sino estimar el efecto conjunto resultante de la superposición de todos los mecanismos posibles.

Cabe anotar, al mismo tiempo, que la conexión entre el RSS y el peso al nacer es distante e indirecta, y que un análisis exhaustivo del RSS seguramente se centraría en otro tipo de resultado.

<sup>30</sup> Bitrán, Gideon y Muñoz (2004) presentan una serie de correlaciones que, tomadas en conjunto, indican que el RSS no tiene ningún efecto sobre el estado antropométrico de los niños. Pero estos autores, en ningún momento, intentan una medición precisa del impacto del RSS sobre los indicadores antropométricos.

<sup>31</sup> Las cifras de la ENDS (2005) muestran que tan sólo 8% de las madres afiliadas al RSS manifiestan haber pagado (total o parcialmente) por el control prenatal, mientras que 20% de las no afiliadas manifiestan lo mismo. Las mismas cifras muestran, de otro lado, que el RSS no parece afectar el inicio del control prenatal, que ocurre, en promedio, en el mes 2,86 para las madres afiliadas y en el mes 2,90 para las madres no afiliadas.

El Cuadro 19 presenta los resultados de la estimación de la Ecuación (5) mediante la metodología de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Sólo se presentan los resultados para el coeficiente  $\delta$ . Los resultados se reportan tanto para la totalidad de los hogares como para los hogares que manifiestan pertenecer al nivel uno del Sisben. Cuando se analiza la totalidad de la muestra, el efecto del RSS es marginal (casi despreciable) y no significativo. Cuando se circunscribe la muestra a los hogares Sisben 1, el efecto es apreciable (cerca a los 50 gramos) y marginalmente significativo. Los resultados obtenidos no dependen de la inclusión o no de efectos fijos municipales.

Tal como ocurrió para el caso de los HCB, los impactos estimados por MCO son similares a los obtenidos mediante la metodología no paramétrica de *Propensity Score Matching* (PSM). Esta coincidencia pone de presente, nuevamente, la superposición de los soportes comunes entre afiliados y no afiliados. Por último, cabe señalar que los problemas de endogeneidad en la afiliación probablemente son mucho menos serios en el caso del RSS que en el caso de los HCB. El racionamiento de cupos es mucho más evidente en el RSS que en los HCB. O dicho de otra manera, la decisión de afiliación es menos voluntaria en el RSS que en los HCB. La selección de los beneficiarios,

**Cuadro 19. EFECTO DEL RSS SOBRE EL PESO AL NACER**

	Muestra total y restringida al Sisben 1			
	Total	Total	Sisben 1	Sisben 1
Impacto	3,12	2,22	50,92	46,71
Error estándar	-15,85	-16,45	-31,23	-36,4
Observaciones	5.086	5.086	1.625	1.625
Efectos fijos	No	Sí	No	Sí

Fuente: Cálculos propios.

que involucra muchas veces motivaciones políticas, no parece estar obviamente relacionada con características (no observables) que incidan sobre el peso al nacer. Gaviria, Medina y Mejía (2006) muestran que, cuando se instrumenta la afiliación con una variable que mide el arraigo de los individuos en su municipio de residencia, los estimativos de impacto del RSS no cambian de manera sustancial.

En suma, los resultados muestran que el RSS tiene un impacto pequeño pero apreciable sobre el peso al nacer, y que el impacto se circunscribe a los hogares más pobres. Estos resultados, aunque preliminares, parecen robustos a la metodología de estimación.

## VI. CONCLUSIONES

Este trabajo analiza los determinantes socioeconómicos de dos variables que tienen una injerencia innegable sobre las posibilidades de vida de los niños colombianos: la talla (para la edad) y el peso al nacer. Las conclusiones no son definitivas pero sí sugieren algunas medidas de política eficaces, al mismo tiempo que llaman la atención sobre la posible ineficacia de otras intervenciones. Las principales conclusiones de este trabajo podrían resumirse como sigue.

- ❑ Las diferencias en la talla de los niños según la posición socioeconómica del hogar son apreciables. Después de tener en cuenta el efecto de la educación y la edad de los padres, la diferencia entre dos niños de tres años de edad ubicados en los extremos opuestos de la clasificación socioeconómica asciende, en promedio, a un centímetro. Este hecho pone de presente, entre otras cosas, la necesidad de políticas públicas que corrijan esta desigualdad manifiesta.
- ❑ Los resultados indican que la prevención de los embarazos juveniles y el aplazamiento de la



maternidad podrían jugar un papel fundamental en la disminución de la desnutrición crónica. Después de controlar por las variables relevantes, cada año adicional de edad de la madre reduce la probabilidad de que un niño se encuentre en estado de desnutrición crónica en 0,5 puntos porcentuales.

- ❑ Los efectos de la educación de la madre son menos importantes sobre los indicadores antropométricos acumulativos (talla por peso), que sobre los indicadores de corto plazo (peso por talla).
- ❑ Los resultados arrojan muchas dudas acerca del impacto de los Hogares Comunitarios de Bienestar sobre los indicadores antropométricos. Aunque la evidencia no puede considerarse definitiva, los resultados son inquietantes, por decir lo menos.
- ❑ La importancia de las variables socioeconómicas (incluidas la edad y la educación de la madre)

es mucho menor para el peso al nacer que para los indicadores antropométricos. Cada año de educación de la madre está asociado, después de tener en cuenta los otros controles, con seis gramos de mayor peso al nacer.

- ❑ La afiliación al Régimen Subsidiado en Salud tiene un efecto pequeño pero apreciable (50 gramos) sobre el peso al nacer. Este efecto, sin embargo, parece estar circunscrito a los hogares más pobres.
- ❑ En general, los resultados sugieren la importancia (en el corto plazo) de prevenir los embarazos juveniles y (en el largo plazo) de continuar enfatizando el progreso educativo de las mujeres. Así mismo, los resultados indican, con relación a algunos programas públicos, que la política de sumar afiliados sin evaluar resultados no parece ser una estrategia eficaz para mejorar la salud y la nutrición de los niños colombianos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alderman, H., Behrman, J., Lavy, V. y Menon, R. (2001), Child Health and School Enrollment: A Longitudinal Analysis. *Journal of Human Resources*, 36(1): 185-205.
- Alderman, H., y Behrman, J. (2003), Estimating Economic Benefits of Reducing LBW in Low-Income Countries. Mimeo. Universidad de Pennsylvania, Estados Unidos.
- Ashworth, A. (1998), Effects of Intrauterine Growth Retardation on Mortality and Morbidity in Infants in Young Children. *European Journal of Clinical Nutrition*, 52: S34-42.
- Attanasio, O., Gómez, L. C., Gómez, A. y Vera-Hernández, M. (2004), Child Health in Rural Colombia. *Journal of Economics and Human Biology*, 2: 411- 438.
- Attanasio, O. y Vera-Hernández, M. (2005), Medium and Long-Run Effects of Nutrition and Child Care. Evaluation of a Community Nursery Program in Rural Colombia. Mimeo.
- Barker, D.J.P. (1998), *Mothers, Babies and Health in Later Life* (2da ed.): Churchill Livingstone.
- Behrman, J. (1993), The Economic Rationale for Investing in Nutrition in Developing Countries. *World Development*, 21(11): 1749-72.
- Behrman, J. (1996), The Impact of Health and Nutrition on Education. *The World Bank Research Observer*, 11(1): 23-37.
- Behrman, J., Hoddinott, J., Maluccio, J., Quisumbing, A., Martorell, R. y Stein A. (2003), The Impact of Experimental Nutrition Interventions on Education into Adulthood in Rural Guatemala: A Longitudinal Preliminary Analysis. Mimeo.
- Behrman, J. y Skoufias, E. (2004), Correlates and Determinants of Child Anthropometrics in Latin America: Background and Overview of the Symposium. *Journal of Economics and Human Biology*, 2: 335-351.
- Behrman, J. y Rosenzweig, M. (2004), Returns to Birth Weight. *Review of Economics and Statistics*, 82(2), 586-601.
- Behrman, J., Alderman, H. y Hoddinott, J. (2004), Copenhagen Consensus: Challenge and Opportunities Hunger and Malnutrition. *Copenhagen Consensus Challenge Paper*. Febrero
- Bitrán, R., Gideon, U., y Muñoz, R. (2004), Risk Pooling, Savings and Prevention: Regional Study of Policies for the Protection of the Poorest and the Effects of the Health Shocks: Case study of Colombia. Mimeo, *Banco Mundial*.
- Borooh, V.K. (2005), The height-for-age of Indian Children. *Journal of Economics and Human Biology*, 3: 45-65.
- Black, S., P. Devereux y Salvanes, K. (2005), From the cradle to the labor market?: The effect of birth weight on adult outcomes. *NBER Working paper*: 11796.
- Conley, D., K. Strully y Bennett, N. (2003), A Pound of Flesh or Just Proxy? Using Twins Differences to Estimate the Effects of Birth weight on (Literal) Life Chances. Mimeo, New York University. Departamento de Sociología.
- Filmer, D. y Pritchett, L. (1998), Estimating Wealth Effects without Income or Expenditure Data: Educational Enrollment in India. Mimeo, DECRG, *Banco Mundial*.
- Gaviria, A., Medina, C. y Mejía, C. (2006), Evaluating the Impact of Health Care Reform in Colombia: from Theory to Practice. Documento Cede No. 6-2006. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Glewwe, P., Jacoby, H. y King, E. (2001), Early Childhood Nutrition and Academic Achievement: A Longitudinal Analysis. *Journal of Public Economics*, 81(3): 345-368.
- Heckman, J.J., Ichimura, H., Smith, J. y Todd, P. (1998), Characterizing Selection Bias Using Experimental Data. *Econometrica*, 66: 1071-98.
- ICBF (1997), Primera encuesta sistema de evaluación de impacto hogares comunitarios de bienestar 0-6 años: Conceptos, métodos y resultados. Septiembre, Bogotá, Colombia.
- Jackson, J.E. (1991), *A User's Guide to Principal Components*. New York: John Wiley & Sons.
- Lasso, F. (2004), Incidencia del Gasto Público Social sobre la Distribución del Ingreso y la Pobreza en Colombia. MERPD, Departamento Nacional de Planeación, noviembre, Bogotá, Colombia.
- Panopoulos, G. y Vélez, C. (2001), Subsidized Health Insurance, Proxy Means Testing and the Demand for Health Care among the Poor in Colombia. Colombia Poverty Report Volume II. Banco Mundial.
- Perotti, R. (2001), Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals. Mimeo. Agosto, Fedesarrollo.
- Profamilia (2005), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Resultados. Bogotá, Colombia.
- Ridley, M. (2003), *Nature via Nurture*. Harper Collins Publishers. Nueva York, Estados Unidos.
- Sorensen, H., Sabro, S., Olsen, J., Rothman, K., Gillman, M. y Fisher, P. (1997), Birth Weight and Cognitive Function in Young Adult Life: Historical Cohort Study. *British Medical Journal*, 315: 401-03.

- Thomas, D. y Strauss, J. (1997), Health and Wages: Evidence on Men and Women in Urban Brazil. *Journal of Econometrics*, 77(1): 159-187.
- Thomas, D., Strauss, J. y Henriques, M.H. (1991), How does Mother's Education Affect Child Health?. *Journal of Human Resources*, 26: 183-211.
- Trujillo, A., Portillo, J. y Vernon, J. (2004), The Impact of Subsidized Health Insurance for the Poor: Evaluating the Colombian Experience Using Propensity Score Matching. Mimeo.
- Victoria, C., Kirkwood, B., Ashworth, A., Black, R.E., Rogers, S., Sazawal, S., Campbell, H. y Gove, S. (1999), Potential Interventions for the Prevention of Childhood Pneumonia in Developing Countries: Improving Nutrition. *American Journal of Clinical Nutrition*, 70: 309-320.

## Anexo 1. DETERMINANTES DE LA ASISTENCIA A UN HCB

Variables Independientes	Muestra total	
	Coefficientes	t-estadístico
Al menos un abuelo en el hogar	-0,0126	[1.97] **
Niña	0,0010	[0.29]
Orden de nacimiento	0,0015	[0.71]
Peso del niño al nacer	<0.0001	[1.17]
Embarazo no deseado	0,0216	[3.82] ***
Edad del jefe del hogar	-0,0003	[2.01] **
Años de educación del jefe del hogar	-0,0020	[3.12] ***
Edad de la madre	-0,0008	[2.08] **
Años de educación de la madre	0,0022	[2.87] ***
Talla de la madre	<0.0001	[0.13]
Quintil 2	-0,0111	[1.66] *
Quintil 3	-0,0228	[3.37] ***
Quintil 4	-0,0272	[3.74] ***
Quintil 5	-0,0588	[7.81] ***
Efectos fijos municipales		Sí
Número de observaciones		7,509
R <sup>2</sup>		0,16

\* significativo al 10%; \*\* significativo al 5%; \*\*\* significativo al 1%

t- estadísticos basados en errores robustos.

Niño entre 0-60 meses de edad. Niños < 2 meses no se incluyeron en los cálculos.

Polinomio de edades incluido pero no mostrado.

Fuente: Elaboración de los autores.

# Consenso para la prosperidad: educación

---

Felipe Barrera O.<sup>1</sup>

## **Abstract**

This article presents a general overview of the education sector in Colombia. Based on this summary, the article discusses several strategies to increase the human capital in the country, specially for preschool, secondary and vocational education. Finally, the document discusses some scenarios of the political economy of the education reform.

## **Resumen**

Este artículo presenta un panorama general de la educación en Colombia por medio de un conjunto reducido de indicadores. A partir de este diagnóstico, el artículo propone varias estrategias para aumentar rápidamente el acervo de capital humano, especialmente en lo referente a la educación preescolar, secundaria y terciaria. Finalmente, el documento discute algunos escenarios de "política económica" sobre reformas educativas.

Keywords: Education, Enrollment, quality of Education, Preschool, Secondary, Vocational Education.

Palabras clave: Educacion, Matricula, Calidad de la educacion, Preescolar, Secundaria, Educacion vocacional.

Clasificación JEL: D70, H31, I21.

Primera versión recibida en abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 25 de 2006.

Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 65-91. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

---

<sup>1</sup> Economista Sr. en Educación, Banco Mundial. Este trabajo fue hecho para el seminario "Consenso para la Prosperidad", con motivo de la celebración de los 35 años de Fedesarrollo. Agradezco a la institución todo el apoyo prestado. Discusiones con diversas personas, coautores y compañeros de trabajo son la base de este documento. A Olga Lucia Acosta, Juan Camilo Chaparro, Camilo Domínguez, Alejandro Gaviria, Lucas Higuera, Ana María Ibáñez, Harry Patrinos, Francisco Pérez y Katja Vinha, mis agradecimientos por enseñarme lo que sé sobre educación y mis disculpas por tomar como mías sus ideas. Las conversaciones sobre educación con Ulpiano Ayala, y por supuesto sus trabajos, están presentes en este escrito.

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo es un documento de política educativa en Colombia. El artículo toma elementos de investigaciones en educación desarrolladas recientemente en Fedesarrollo. En concreto, el documento toma varias ideas de Barrera y Domínguez (2006), de una investigación sobre subsidios condicionados con la Secretaría de Educación del Distrito (Fedesarrollo, 2005), y de dos trabajos para el Banco Mundial, uno sobre demanda de capacitación (Barrera e Higuera, 2004) y otro sobre Colegios de Concesión (Barrera, 2005), entre otros. Este trabajo avanza en la discusión de políticas al incorporar las referentes al nivel terciario (e.g. técnica, tecnológica y universitaria), además de refinar y ampliar algunas de las políticas discutidas en Barrera y Domínguez (2006).

El trabajo propone respuestas a cuatro preguntas:

### A. ¿Es importante la educación?

Tradicionalmente la educación es percibida como un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En efecto, la educación ha sido centro de atención de la investigación económica, desde la profusa agenda desarrollada por la teoría de capital humano, donde la educación es estudiada como determinante fundamental de los ingresos individuales (Becker, 1964 y Schultz, 1961), hasta nuestros días, en los que el capital humano es analizado como motor crucial del crecimiento económico (Lucas, 1988) y donde los conceptos de desigualdad, crecimiento y educación generan círculos virtuosos o perversos para el desarrollo de los países (Perry *et al.*, 2006).

Este trabajo parte de la visión de la educación como un instrumento fundamental del ingreso y su distribución en la sociedad, con énfasis en dos aspectos

diferentes a los tradicionales. Actualmente la educación juega un papel crítico en la determinación de ingresos y de su distribución que van más allá de la ecuación de Mincer. Hoy en día la acumulación de capital humano determina en buena medida la posibilidad de aprovechar o no los beneficios de una economía más profunda en conocimiento y tecnología. Por otra parte, la movilidad social de los hogares depende en buena medida de la educación de los miembros familiares. Estos dos factores van a ser discutidos en la Sección II.

### B. ¿Cuál es la situación de la educación en el país?

La siguiente sección (Sección III) presenta la situación actual de la educación en Colombia. Se presentan los indicadores de años promedio de educación y matrícula escolar, con especial énfasis en la separación entre niveles de educación (primaria, secundaria y terciaria) entre zonas del país (urbana / rural) y entre quintiles de la distribución de ingreso. Asimismo, se discute la situación de calidad educativa, y la composición pública / privada en la provisión del servicio de educación. Finalmente la sección presenta algunos indicadores de educación terciaria basados en encuestas a firmas y hogares.

### C. ¿Cuáles son las políticas que pueden incrementar la educación en el país?

La Sección IV muestra los grandes retos que el país tiene para el futuro inmediato y sugiere algunas potenciales políticas para lograrlo. Especialmente, se discuten las políticas para aumentar la educación preescolar, secundaria y terciaria, tanto en calidad como cantidad. La educación terciaria es crítica para aumentar el nivel técnico y científico del país. Sin embargo, el reto inmediato es aumentar la educación preescolar y secundaria, especialmente en los hogares con niveles bajos de ingresos, para que



posteriormente estas personas puedan acceder a educación terciaria.

Muchas de las propuestas de política han sido implementadas en el país o en otras partes del mundo. Si bien es cierto que la disciplina económica ha avanzado en entender y cuantificar los efectos de varios tipos de política, aún queda un gran camino por recorrer en la comprensión de muchos programas. En esta medida, varias de las políticas propuestas son mucho más audaces de lo que la precaución recomienda.

#### **D. ¿Cómo se pueden implementar estas políticas?**

A modo de conclusión, la sección discute los principales retos de "economía política" para la implementación de las reformas propuestas. Cualquier cambio en el status quo de un sistema puede generar resistencias por parte de aquellos grupos que pueden perder debido a las políticas. Esta sección presenta algunas ideas en torno a este problema. En ella se resalta otro factor crítico de la política educativa, el cual es el consenso real en torno a la necesidad de aumentar el nivel educativo del país. Ese objetivo es compartido por todos los principales actores de la sociedad, y debería ser usado en pos de un verdadero "Consenso para la Prosperidad".

## **II. LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN**

### **A. Educación y tecnología**

Diversos países han observado un aumento en la remuneración relativa entre trabajadores calificados y no calificados, a pesar de un incremento sostenido en la oferta educativa. Por ejemplo, la acumulación de educación en los Estados Unidos creció significativamente durante varias décadas y, sin embargo, en contra de la teoría simple de oferta y demanda, el diferencial entre calificados y no calificados aumentó.

Este fenómeno conllevó varios trabajos empíricos y teóricos (por ejemplo, Katz y Murphy, 1992 y Juhn, Murphy y Pierce, 1993) que intentaron corroborar la hipótesis de la "complementariedad entre capital y capital humano", según la cual no se observó una reducción en el retorno relativo a los más capacitados debido a la complementariedad entre los dos factores y a aumentos tecnológicos sostenidos. En términos de Griliches (1997): "La hipótesis de la complementariedad entre capital y habilidad (...) dice que la educación adquiere más valor en períodos de cambio tecnológico rápido; que se requiere de más educación para poder enfrentar los cambios que ello genera y para resolver cuál es la mejor acción a tomar<sup>2</sup>".

El mundo de hoy es cada vez más tecnificado y con mayor componente de conocimiento (De Ferranti et al., 2003). Esto afecta a Colombia, independientemente de que la economía esté más o menos abierta. El resto del mundo, al estar más abierto, compite con un mayor nivel de educación e incorporación técnica. Por su parte, los insumos que el país recibe (abierto o no) tienen cada vez un mayor componente tecnológico, lo cual requiere mayor capital humano. En efecto, el país ha comenzado a observar una mayor demanda por individuos con mayores niveles de educación, tal como lo atestiguan diversos estudios empíricos donde se ha demostrado que el retorno a los calificados ha aumentado desde los años noventa en el país (Cárdenas y Bernal, 2003; Ocampo, Sánchez y Tovar, 2000; Núñez y Sánchez, 1998; y Herrera 2006). Por otro lado, el retorno monetario para los niveles superiores de educación es alto. Los artículos de Prada (2005), Casas, Gallego y Sepúlveda (2002) y Sohnesen y Blom (2005) muestran que los retornos de la educación primaria fluctúan aproximadamente entre un 5% y 7%, los de

---

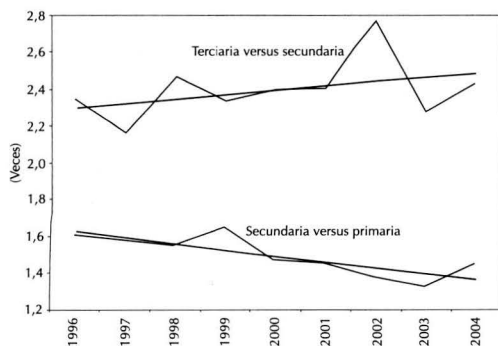
<sup>2</sup> Traducción mía, pagina 9.

secundaria entre un 13% y un 17% y los de terciaria entre un 18% y 24%.

Una forma simple de ver la fuerte dinámica de la demanda por mayores niveles de educación se presenta en el Gráfico 1. Allí se aprecia el ingreso relativo de varios niveles de educación a partir de la información de la Encuesta Nacional de Hogares y de la Encuesta Continua de Hogares. En concreto, se presentan los ingresos relativos entre secundaria y primaria y los de secundaria y terciaria para los años 1996-2004. Dos hechos fundamentales emergen del gráfico. En primer lugar, y tal como lo muestran los estimadores de retornos anteriormente descritos, es muy rentable adquirir mayores niveles de educación. En segundo lugar, el salario relativo entre educación terciaria y secundaria tiende a aumentar en el tiempo, mientras que el salario relativo entre secundaria y primaria tiende a decrecer en el tiempo. Este último punto es fundamental para cualquier política educativa, debido a que indica que es necesario aumentar rápidamente la educación terciaria de la fuerza laboral del país.

En definitiva, la evidencia nacional e internacional muestra que la demanda futura por mayores niveles

**Gráfico 1. SALARIOS RELATIVOS POR NIVEL DE EDUCACIÓN**



Fuente: ECH, ENH y cálculos del autor.

de educación va a aumentar, *independientemente* del grado de apertura del país. Por supuesto, si la economía local está más abierta al resto del mundo, tal como puede suceder con un acuerdo comercial con los Estados Unidos, la necesidad de educación es aún mayor. Precisamente este hecho abre una oportunidad muy clara en la lucha contra la pobreza; cualquier política que logre incrementar los niveles de educación de los individuos en la parte baja de la distribución de ingresos va a tener un impacto inmediato en la reducción de la pobreza. En contraste, si el país no aumenta la oferta de educación terciaria de los más pobres, la distribución del ingreso va a empeorar. Por supuesto, esta oportunidad puede representar un doble dividendo para Colombia, debido a que se elimina la pobreza y el país crece más, al tener una mayor acumulación de capital humano. En este sentido, la política de educación es crítica para el país en los años venideros.

## B. Educación y movilidad social

La teoría del capital humano generó una gran agenda de investigación empírica que intentó relacionar la inversión en educación y los ingresos individuales por medio de estimaciones de la ecuación de Mincer (Mincer, 1958). Desde sus inicios, esta ecuación ha sido un tema de debate importante, debido a que es posible que la relación que se encuentre entre ingreso y educación pueda obedecer no sólo a la acumulación de capital humano como tal, sino también a la distribución de habilidades en la población. En efecto, al hacer una regresión de la variable de ingresos contra la de educación, es posible que exista un sesgo de endogenidad según el cual, presumiblemente los más hábiles intelectualmente son los que estudian más. Asimismo, los más hábiles, independientemente del nivel de estudio, son más productivos y obtienen mayores ingresos. Por consiguiente, la habilidad, la cual es

muy difícil de medir, estaría capturada en el "error" de la regresión, y de esta manera los estimadores de la ecuación pueden estar sesgados. Por supuesto, si esto ocurre, el retorno a la educación obtenido a partir de la ecuación de Mincer estaría inflando los verdaderos retornos a la educación.

Este debate se desarrolló por varias décadas (Gronau, 2003). Uno de los principales expositores del debate fue Zvi Griliches, el cual creía firmemente en que la educación aportaba realmente y de forma sustancial a los ingresos individuales, independientemente del nivel de habilidad de los individuos. Consecuentemente, él no sólo pensaba que los estimadores capturaban el verdadero retorno a la educación, sino que además argumentaba que el sesgo podría ser hacia abajo debido a errores de medición (Griliches, 1977). Actualmente la visión predominante sobre el debate coincide con la de Griliches, lo cual es importante desde un punto de vista de política. Si la educación efectivamente aumenta el ingreso de los individuos, aún cuando ellos tienen un nivel bajo de habilidades, una política que aumente el capital humano puede modificar sustancialmente la estructura de ingresos de la sociedad.

Las implicaciones de esta literatura sobre la distribución del ingreso son importantes. Una política de educación neutral entre ingresos puede aumentar la desigualdad. En efecto, dado que la población de ingresos altos llega a niveles de educación más elevados, un incremento generalizado del nivel educativo movería tanto a la población de bajos ingresos como a la de altos ingresos en la acumulación de capital. Sin embargo, los ingresos altos tendrían un mayor retorno a la inversión. En contraste, una política focalizada en los ingresos bajos reduciría la dispersión educativa y la desigualdad.

Aunado a este hecho, la dinámica distributiva no sólo depende de la educación de una generación, sino

también de las relaciones educativas intergeneracionales. En este sentido, la literatura de movilidad social condujo a múltiples estimaciones de la correlación entre ingresos intergeneracionales. En estudios para Colombia se ha encontrado que la movilidad social es relativamente baja. En términos estadísticos, la correlación de ingresos entre padres e hijos es alta (Gaviria, 2002). Actualmente esta literatura investiga los determinantes de dicha correlación (Bowles y Gintis 2002) entre los cuales están la herencia genética de habilidad cognoscitiva o coeficiente intelectual; la herencia genética de otros factores como raza y ética laboral; el capital humano (educación y salud); las herencias; y el círculo social de los individuos, entre otros factores. En sus estudios, Bowles ha encontrado que el componente de herencia cognoscitiva tiene un poder de explicación bajo de la movilidad social; que el componente de herencias genética de otros factores, y en especial el de la raza, juega un papel importante en los Estados Unidos; y que la educación puede explicar una parte importante de la (in)movilidad social. Sin embargo, aún persiste un porcentaje significativo del coeficiente de correlación sin explicar. Presumiblemente esta parte no explicada puede deberse a factores difíciles de medir, como son el círculo social, o la ética para el trabajo. De cualquier forma, una política educacional que mueva una generación de hogares de bajos ingresos hacia niveles altos de educación puede conllevar mejoras sustanciales en la distribución del ingreso. Por otra parte, estos estudios han mostrado que los factores que afectan la transmisión intergeneracional son diferentes según el nivel de ingreso de los individuos. Potencialmente, las herencias son un factor mucho más importante para los ingresos altos que para los bajos; la salud y la educación pueden tener un impacto mayor en los ingresos bajos que en los altos.

En síntesis, la educación es un factor fundamental en la determinación de pobreza y en la distribución de

ingresos. Este hecho hace imperativo pensar en una política educativa que aumente la acumulación y calidad de la educación de las personas con menores niveles de ingresos.

### III. LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

#### A. Acervo de educación

Un primer indicador de la acumulación de capital humano de un país consiste en los años promedio de educación de los mayores de 18 años. Este indicador puede ser descompuesto en cuatro factores fundamentales:

$$\hat{E}_{i,t} = \sum_{i=1}^n E_{i,t} = \sum_{i=1}^N \frac{E_{i,t}}{N} * \frac{N}{n} + \sum_{i=N+1}^P \frac{E_{i,t}}{P} * \frac{P}{n} + \sum_{i=P+1}^S \frac{E_{i,t}}{S} * \frac{S}{n} + \sum_{i=S+1}^T \frac{E_{i,t}}{T} * \frac{T}{n} \tag{1}$$

donde las n personas del país están organizadas desde la persona con menos educación hasta la

de mayor educación, N representa el número de personas que no tienen educación, P los que tienen primaria o menos, S los que tienen entre primaria y secundaria y T los que tienen estudios por encima de secundaria (e.g., terciaria). De esta forma, el indicador se puede descomponer entre la suma de los años promedio de educación para cada nivel educativo, ponderado por la proporción de individuos en ese nivel. Por ejemplo,  $\sum_{i=N+1}^P \frac{E_{i,t}}{P}$  representa los años promedio de educación de los individuos con estudios hasta primaria y es la fracción de individuos en la población con este nivel de educación. Por supuesto, para cada periodo  $\frac{P}{n}$  se puede realizar dicha descomposición.

El Cuadro 1 muestra cada uno de estos componentes para los años 1996 y 2004, diferenciando entre zonas urbana y rural. El porcentaje de personas en cada uno de los niveles de educación difiere sustancialmente entre la zona urbana y rural. En efecto, mientras que en 1996 el porcentaje de personas con ningún tipo de educación en la zona rural era de 20,21%,

**Cuadro 1. ACERVO DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA, URBANO Y RURAL (1996-2004)**

Nivel educativo	1996		2004		Diferencia 2004-1996	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
<b>Ninguno</b>						
Porcentaje de personas	5,27	20,21	5,38	15,99	0,11	-4,22
Educación promedio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Primaria</b>						
Porcentaje de personas	34,69	63,59	29,53	55,49	-5,16	-8,10
Educación promedio	3,98	3,37	4,02	3,61	0,04	0,25
<b>Secundaria</b>						
Porcentaje de personas	44,87	14,71	43,45	25,42	-1,42	10,71
Educación promedio	9,28	8,45	9,96	9,18	0,41	0,73
<b>Terciaria</b>						
Porcentaje de personas	15,17	1,49	21,63	3,10	6,46	1,61
Educación promedio	14,58	14,38	14,89	14,69	0,31	0,30
<b>Total</b>	<b>7,76</b>	<b>3,60</b>	<b>8,62</b>	<b>4,79</b>	<b>0,86</b>	<b>1,20</b>

Fuente: ENH, ECH y cálculos del autor.

dicho número para la zona urbana era 5,27%. De igual manera, en la zona urbana, los porcentajes de personas con primaria, secundaria y terciaria eran 34,69%, 44,87% y 15,17% respectivamente, mientras que en la zona rural estos alcanzaban 63,59%, 14,71% y 1,49%, respectivamente. A pesar de este hecho, para la zona rural, se observa una sustancial ganancia en educación entre 1996 y 2004. De esta forma, el porcentaje de personas con ningún tipo de educación decreció en casi 5 puntos, el de personas con sólo primaria se redujo en 8 puntos, y el porcentaje de personas con secundaria aumentó en cerca de 11 puntos. Por otro lado, las ganancias en educación urbana fueron menores, y básicamente se dieron en el nivel terciario, donde el porcentaje de personas con este nivel de estudios aumentó de 15,17% a 21,63%. En total, los años promedio de educación urbana crecieron de 7,76 a 8,62, con una

ganancia educacional de 0,86 años en un lapso de 10 años de políticas educativas (entre 1996 y 2004). La ganancia en la zona rural es mayor, pero se parte de una base sustancialmente menor. En efecto, se pasó de un promedio de 3,6 años de educación a 4,79 años promedio. La mayor ganancia en términos de educación promedio se dio en secundaria, independientemente de la zona estudiada.

El Cuadro 2 es análogo al anterior, pero presenta la información para los dos quintiles extremos de la distribución de ingresos<sup>3</sup>. Las diferencias entre el quintil 1 y el quintil 5 son aún más pronunciadas que las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. Mientras que la educación para el quintil 1 refleja una pirámide en donde la base, correspondiente al porcentaje de personas con educación primaria, es mucho más amplia que la de secundaria, y la de

**Cuadro 2. ACERVO DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS (1996-2004)**

Nivel educativo	1996		2004		Diferencia 2004-1996	
	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1
<b>Ninguno</b>						
Porcentaje de personas	2,77	19,72	1,87	17,59	-0,90	-2,13
Educación promedio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Primaria</b>						
Porcentaje de personas	23,50	60,18	17,76	53,33	-5,74	-6,58
Educación promedio	4,12	3,39	4,16	3,63	0,04	0,23
<b>Secundaria</b>						
Porcentaje de personas	41,46	19,01	36,67	27,24	-4,79	8,23
Educación promedio	9,73	8,39	9,97	9,10	0,23	0,71
<b>Terciaria</b>						
Porcentaje de personas	32,28	1,09	43,71	1,85	11,43	0,76
Educación promedio	14,89	13,77	15,33	13,60	0,44	-0,17
<b>Total</b>	<b>9,80</b>	<b>3,80</b>	<b>11,10</b>	<b>4,70</b>	<b>1,28</b>	<b>0,88</b>

Fuente: ENH, ECH y cálculos del autor.

<sup>3</sup> Los mismos resultados se mantienen al analizar diferentes agrupaciones de quintiles, e.g., al agrupar los dos primeros quintiles contra los últimos dos.

secundaria, que la de terciaria; en el 2004 para el quintil 5 se observa una pirámide invertida, con una base, correspondiente al porcentaje de personas con primaria (y no educación), más estrecha que el de secundaria, siendo éste a su vez más pequeño que el de educación terciaria. Adicionalmente, los avances en años de educación son diferentes entre los dos grupos de ingresos. Si bien es cierto que en el quintil 1 se observa un aumento importante en el porcentaje de personas con educación secundaria (de 8,23 puntos porcentuales), las ganancias en el quintil 5 están centradas en aumentos en terciaria. Finalmente, el promedio de educación del quintil 5 es más del doble que el del quintil 1 (11,1 años versus 4,7 años promedio), con una mayor tasa de crecimiento en la acumulación de educación en el quintil 5. En efecto, el quintil 1 aumentó en 1,28 años promedio su educación entre 1996 y 2004, mientras que en el quintil 5 sólo aumentó 0,88 años. A la luz de la discusión sobre movilidad social y retornos a la educación, este hecho puede sugerir que la distribución del ingreso se va a deteriorar si no se implementan políticas que aceleren radicalmente la acumulación de educación de las personas con bajos ingresos.

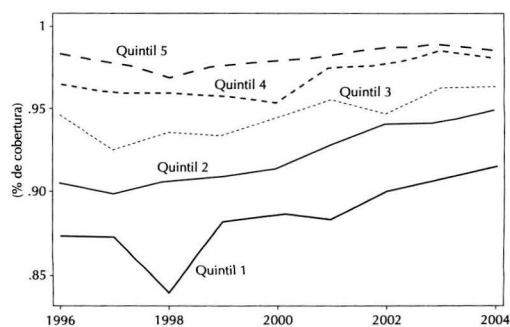
En síntesis, la información presentada refleja varios puntos fundamentales. En primer lugar, existen fuertes disparidades educacionales entre la zona urbana y rural y entre quintiles de ingresos. En segundo lugar, a pesar de observarse ganancias significativas en niveles educacionales en la zona rural, éstas no han compensado la brecha de educación existente entre la región rural y la urbana. De igual forma, se observan ganancias educacionales importantes en los quintiles de ingresos bajos, más sin embargo, éstas aún son modestas en relación con las ganancias de los quintiles de ingresos altos. Por último, las diferencias de educación entre la zona urbana y rural y entre quintiles de ingresos parecen indicar la necesidad de políticas diferenciadas. En efecto, incrementar rápidamente la

educación en el campo requiere un esfuerzo marginal menor frente al que se necesita en la ciudad. Asimismo, aumentar la educación de personas de ingresos bajos requiere políticas de focalización. Este punto es discutido con profundidad más adelante.

## B. Asistencia a educación

Los indicadores de asistencia y deserción actual para menores de 18 años son un buen predictor de la situación educativa futura del país. Esta sección presenta los indicadores de matrícula para primaria y secundaria por quintil de ingreso, y de deserción por grado educativo<sup>4</sup>. El Gráfico 2 muestra la matrícula en primaria, por quintil de ingreso, durante el periodo comprendido entre 1996 y 2004. Si bien es cierto que la matrícula de primaria es relativamente alta en todo el territorio nacional (en la zona urbana es superior a 95%, y en zona rural es superior a 90%), la dispersión del indicador entre quintiles de ingresos aún es significativa. En efecto, mientras que los quintiles 4 y 5 presentan coberturas cercanas al 100%, el quintil 1 tiene coberturas ligeramente por

**Gráfico 2. MATRÍCULA EN PRIMARIA POR QUINTIL DE INGRESO (Total nacional)**



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) y cálculos del autor.

<sup>4</sup> Estos indicadores, además de otros, son tomados de Barrera y Domínguez (2005), en donde se discuten con mayor detalle.



encima del 90%. Sin embargo, tal como se aprecia en el gráfico, las coberturas muestran una clara tendencia al aumento desde el 2000-2001.

El Gráfico 3 muestra la matrícula en secundaria. En contraste con la situación de primaria, los indicadores de secundaria son altamente preocupantes, a pesar del claro crecimiento que se observa desde 2002. Adicionalmente, las diferencias entre quintiles son mayores que las observadas para el caso de la cobertura en primaria, inclusive entre quintiles altos. De esta forma, mientras que el quintil 5 tiene una cobertura de secundaria por encima de 90%, el quintil 1 y 2 tienen coberturas inferiores a 75%. Inclusive la cobertura del quintil 3 no alcanza el 80%.

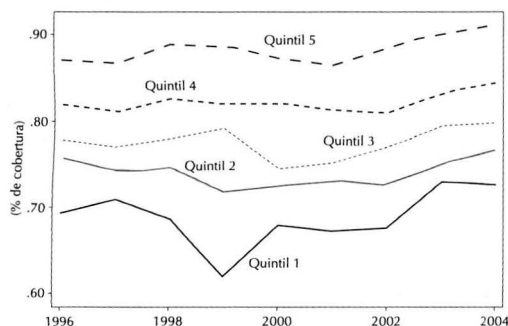
En suma, el problema de educación básica se presenta en secundaria. De acuerdo a Barrera y Domínguez (2006), quienes revisan las Memorias de Ministros de Educación desde 1959 hasta 2001, el país invirtió una cuantía importante en educación primaria durante los años cincuenta y sesenta, comportamiento que se mantuvo durante los años setenta y ochenta. En contraste, la educación secundaria no tuvo una contrapartida igual y, en palabras de un Ministro de Educación: "Como ningún Estado, por rico que sea, es capaz de financiar los estudios

de todos los niveles, se ha reducido a la primaria su obligación y mantiene especies de institutos pilotos en otros niveles medio, y universitario y técnico, como para fijar una referencia a la iniciativa privada. Sobre estos hechos auxilia a la educación privada, que le resuelve un problema que puede considerarse como de orden público"<sup>5</sup>.

Por consiguiente, la educación secundaria fue dejada en manos privadas, con un resultado perverso en dos direcciones. Primero, el acceso se restringió a los individuos con mayores niveles de ingresos; segundo, la calidad de los colegios privados que recibían pago fue mejor que la de la educación pública. Por supuesto, esto llevó a la situación actual de desigualdades de acceso y calidad entre personas con diferentes niveles de ingresos. A su vez, se generó un efecto de represamiento, donde los individuos con ingresos bajos no alcanzan a terminar la educación secundaria, y de ahí que el acceso a la educación terciaria, especialmente la universitaria, sea mayor para la población de ingresos altos.

Finalmente, el Gráfico 4 muestra la tasa de deserción por grado educativo para 1996 y 2004. Dos hechos importantes emergen del gráfico. En primer lugar, la deserción para grados bajos ha disminuido entre 1996 y 2004, mientras que la de grados altos ha aumentado. Esto puede obedecer a una recomposición en el tipo de individuos. En segundo lugar, la deserción importante se presenta en los grados 6, 9 y 10. La deserción de grados 9 y 10 puede ser indicativa de costos de oportunidad crecientes. En efecto, algunas investigaciones recientes apuntan en esa dirección (Sánchez y Núñez, 1995 y Fedesarrollo, 2005).

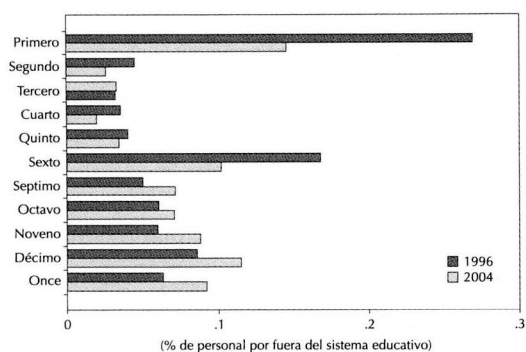
**Gráfico 3. MATRÍCULA EN SECUNDARIA POR QUINTIL DE INGRESO (Total nacional)**



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) y cálculos del autor.

<sup>5</sup> Abel Naranjo Villegas (1959), Memoria del Ministro de Educación, Bogotá, Imprenta Nacional.

#### Gráfico 4. DESERCIÓN POR GRADO EDUCATIVO (Excluyendo individuos con más de tres años de extra edad)



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) y cálculos del autor.

En conclusión, uno de los principales retos que enfrenta la educación del país es aumentar el nivel de secundaria, lo cual requiere disminuir la deserción que se presenta en el cambio de nivel educativo (entre primaria y secundaria) y en grados superiores. Por supuesto, políticas que contrarresten el costo de oportunidad de asistir a la escuela son candidatas fuertes para una nueva orientación educativa.

#### C. Calidad y participación pública y privada

La acumulación de educación por sí sola no logra el objetivo fundamental de aumentar el capital humano del país. Por supuesto, es necesario aumentar la calidad de la educación impartida. El problema de calidad es un problema concreto de distribución. Por ejemplo, si la calidad de los colegios públicos es menor que la de los privados, la brecha de capital humano entre las personas de bajos ingresos que acuden mayoritariamente a colegios públicos y las de altos ingresos que asiste a colegios privados se puede ampliar, con consecuencias fundamentales para la distribución de ingresos del país en el futuro. Medir la calidad educativa es uno de los mayores retos de la economía de la educación. Una primera

aproximación al problema es medir el resultado académico por medio de pruebas estandarizadas. En Colombia, con este propósito, varios estudios se han basado en los resultados de diversas pruebas (Gaviria y Barrientos, 2001 y Barrera, 2003). Estos estudios muestran que los logros académicos de los colegios privados están por encima de los de los colegios públicos. Por supuesto, esto tiene que ver tanto con el colegio como con el tipo de estudiantes y sus respectivos hogares. Los colegios privados reciben estudiantes de hogares con mayores niveles de ingreso, en contraste de lo que sucede en los colegios públicos. Existen varios factores por los cuales individuos provenientes de hogares con altos ingresos pueden tener mayores logros académicos. Por consiguiente, identificar con precisión qué factor contribuye al logro académico es altamente complicado (véase el estudio para Colombia de Sarmiento, Becerra y González, 2004). Sin embargo, la evidencia disponible de los estudios previamente señalados indica que en efecto, una vez se controla por características del hogar, los colegios privados imparten una educación de mayor calidad.

A pesar de este hecho, existe evidencia preliminar de que la calidad de educación del sector público ha aumentado en los últimos años, debido a dos factores primordialmente (Barrera y Domínguez, 2005). Primero, uno de los mecanismos de protección de los hogares frente a la recesión de 1999 fue trasladar a los hijos(as) de colegios privados hacia públicos (Gaviria, 2000). Esto generó una recomposición de ingresos hacia arriba en los colegios públicos, lo cual pudo aumentar el logro académico de este tipo de colegios. Segundo, simultáneamente, algunas ciudades han implementado programas específicos para aumentar la calidad, como es el de la capacitación de profesores (Pérez, 2003) o el de concesión de colegios públicos con colegios privados de alto rendimiento (Barrera, 2005). Asimismo, a nivel nacional

se han implementado exámenes estandarizados que permiten a los padres tener mayor información para tomar la decisión sobre el colegio en donde matricular a sus hijos, como también se han establecido concursos para profesores públicos.

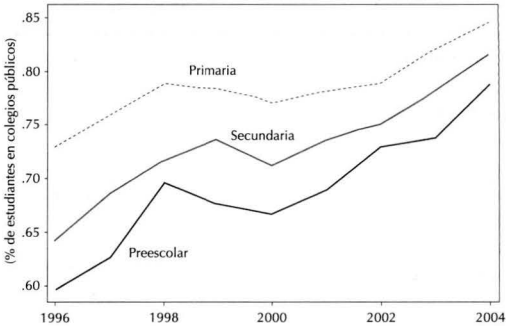
Estos factores se retroalimentan unos a otros, lo cual hace pensar que es muy probable que Colombia haya entrado en un ciclo positivo de calidad. Una evidencia indirecta de este hecho se presenta en el Gráfico 5. Allí se aprecia la participación del sector público en la educación de las cabeceras del país. La tendencia es claramente positiva para los tres niveles de educación. Dicha tendencia se refuerza precisamente desde el año 2000, año para el cual se espera una mayor recomposición debido a la recesión.

#### D. Algunos datos sobre capacitación

Los Cuadros 3 y 4 presentan información sobre capacitación proveniente de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo que se aplica a las empresas más grandes del país, y de la Encuesta Social de Hogares que se realiza en las cuatro ciudades más importantes. Esta información es indicativa de varias características de la demanda y oferta por capacitación<sup>6</sup>.

El Cuadro 3 presenta la información sobre capacitación en 131 firmas que se encuestaron en 1997 y en 2002. En la encuesta se indaga sobre la provisión de entrenamiento, el lugar en donde éste ocurrió, las necesidades de personal, y los problemas para encontrar dicho personal. De dicho cuadro se derivan varios hechos importantes sobre la demanda por

**Gráfico 5. PARTICIPACIÓN EDUCACIÓN PÚBLICA/ PRIVADA (Cabeceras municipales: 1996-2004)**



Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) y cálculos del autor.

**Cuadro 3. RESPUESTA DE LAS FIRMAS SOBRE CAPACITACIÓN**

	Porcentaje de firmas			
	1997	2002		
<b>Provisión de entrenamiento</b>				
Área de producción	77,0	88,0		
Área de administración	69,0	56,0		
<b>Lugar de entrenamiento</b>				
Proveedor	20,6	30,5		
En el lugar de trabajo	64,1	80,2		
SENA	36,6	35,9		
Instituto privado	41,2	22,1		
Otro	1,5	3,1		
			Área producción	Área administración
	1997	2002	1997	2002
<b>Necesidad de entrenamiento</b>				
Profesional	13,0	5,3	40,5	42,0
Técnico	43,5	35,9	10,7	11,5
Tecnólogo	27,5	22,1	10,7	10,7
Trabajador calificado	58,0	45,0	9,2	5,3
Trabajador no calificado	62,6	60,3	2,3	1,5
Otro	0,0	0,8	0,0	1,5
<b>Problemas encontrando personal</b>				
Profesional	10,7	7,6	19,1	16,0
Técnico	31,3	17,6	4,6	4,6
Tecnólogo	17,6	12,2	4,6	3,8
Trabajador calificado	41,2	32,1	0,8	2,3
Trabajador no calificado	14,5	16,0	0,0	0,0
Otro	0,0	0,8	0,8	2,3

Fuente: Barrera e Higuera (2004), basado en la Encuesta de Opinión empresarial de Fedesarrollo.

<sup>6</sup> La información proviene del artículo Barrera e Higuera (2004) realizado para un proyecto del Banco Mundial. Las características de ambas encuestas se encuentran en la página de Fedesarrollo, [www.fedesarrollo.org.co](http://www.fedesarrollo.org.co).

#### Cuadro 4. RESPUESTA DE LOS HOGARES SOBRE CAPACITACIÓN

	Porcentaje de personas
<b>Total capacitados</b>	17,60
<b>Rango de edades</b>	
12 a 18 años	2,80
19 a 25 años	16,80
26 a 35 años	23,70
35 a 45 años	24,80
46 a 55 años	24,30
55 años o más	13,50
<b>Educación</b>	
Ninguna	2,20
Preescolar	0,00
Primaria	8,70
Secundaria	17,50
Universidad incompleta	34,40
Universidad completa	37,70
Postgrado	48,80
<b>Estrato de ingreso</b>	
Estrato 1	8,90
Estrato 2	15,40
Estrato 3	19,20
Estrato 4	23,90
Estrato 5	29,60
Estrato 6	31,10
<b>Lugar de entrenamiento/capacitación</b>	
SENA	22,60
Instituto público	12,70
CCF	3,20
Firma	26,80
Universidad	6,60
Instituto privado	26,10
Otro	2,10

Fuente: Barrera e Higuera (2004), basado en la Encuesta Social de Fedesarrollo.

capacitación por parte de la firma. En primer lugar, la capacitación ha aumentado significativamente en el tiempo. En efecto, en el área de producción, el porcentaje de firmas que ha capacitado a sus trabajadores (o en las que sus trabajadores recibieron capacitación), aumentó de 77% en 1997 a 88% en 2002. Segundo, en cuanto al lugar de entrenamiento / capacitación, sobresale el aumento en el porcen-

taje de firmas que capacitan en la misma firma o a través de proveedores, a expensas de la capacitación en institutos privados. Tal y como se analiza en la siguiente sección, este hecho es fundamental, y va en línea con la necesidad de hacer de la firma el centro de capacitación y de entrenamiento. Por su parte, el SENA mantuvo su participación en la capacitación impartida.

En cuanto a las necesidades de entrenamiento, en el área de producción, éstas se dan en cuanto a la capacitación para técnico, tecnólogo, trabajador calificado y no calificado, mientras que en el área de administración, éstas se concentran en la capacitación profesional. El hecho significativo es que esta necesidad de entrenamiento decreció entre 1997 y 2002, especialmente para el trabajador calificado. De manera consistente con este resultado, los problemas para encontrar personal disminuyeron entre 1997 y 2002 en las áreas de producción y de profesionales para la administración, tanto para el trabajador calificado como para el no calificado. La disminución en la necesidad y en la dificultad para encontrar personal puede obedecer a que aumentó la oferta de educación terciaria o a que, debido al desempleo generado por la recesión de 1999, la oferta cesante era alta en 2002.

El Cuadro 4 presenta información sobre la capacitación por parte de los hogares, que se deriva de la Encuesta Social de Fedesarrollo de 2002. La encuesta se realizó en las cuatro ciudades principales del país (Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín), y cubrió aproximadamente a 4.000 hogares y 13.000 individuos. Según la encuesta, el 17,6% de los individuos ha recibido capacitación. El porcentaje de personas en edades entre 19 y 25 años que recibió capacitación (16,8%) es ligeramente menor al observado en edades superiores (el cual fluctúa entre 23,7% y 24,8%). Cabe anotar que los jóvenes son

personas que están ingresando al mercado laboral, mientras que las personas de 26 años o más ya están en el mercado. Así mismo, los requerimientos de capacitación para estos dos grupos son diferentes. Presumiblemente una persona joven puede aumentar su empleabilidad si recibe una capacitación general, mientras que una persona que ya está en el mercado puede aumentar su probabilidad de crecimiento profesional en una firma si recibe capacitación específica (Becker, 1962). El debate sobre conocimiento general versus conocimiento específico será retomado en párrafos posteriores.

Un mayor porcentaje de personas se capacita a medida que aumenta el nivel de educación y de ingresos. En efecto, mientras que sólo 8,7% y 17,5% de las personas con educación primaria y secundaria reciben capacitación, el porcentaje de personas con educación universitaria y de postgrado que se capacitan es 37,7% y 48,8%, respectivamente. De esta forma, la capacitación parece guardar una relación de complementariedad con la educación formal. De forma similar, solamente el 8,9% de las personas de estrato 1 se capacita, en contraste con un 31,1% del estrato 6. Presumiblemente esto se debe a restricciones de acceso al mercado. Por consiguiente, es importante aumentar significativamente la educación secundaria de la población con niveles de ingresos más bajos y aliviar las restricciones de liquidez que enfrentan los hogares con menores niveles de ingresos.

Por otro lado, según las encuestas de hogares, la firma juega un papel importante en la provisión del servicio, seguida por los institutos privados y por el SENA. El hecho de que la firma tenga un papel importante en la provisión de capacitación va en línea con lo obtenido en la encuesta a las firmas. Por otro lado, el SENA tiene un porcentaje "similar" al reportado por las firmas. Finalmente, la menor importancia de la capacitación prestada por los institutos privados

frente a la impartida en la de firmas, observada en las Encuestas de Hogares, puede indicar un descalce entre la oferta y la demanda por capacitación en los primeros.

## IV. RETOS Y POLÍTICAS

### A. Fundamentos generales

La literatura reciente sobre pobreza enfatiza la importancia de disminuir la dispersión en la oferta de servicios de protección social y de impulsar programas que puedan unir diferentes servicios. Colombia se ha caracterizado por una alta dispersión en la oferta de servicios sociales (Perotti, 2005 y Ayala, 2005a). Por consiguiente, es fundamental reducir el número de programas sociales, y concentrar los esfuerzos logísticos y de recursos en unos pocos que tengan un impacto social significativo. Por supuesto, esto requiere un mayor esfuerzo de coordinación entre los diferentes entes gubernamentales.

Una segunda consideración importante es hacer énfasis en el *hogar* como la unidad de análisis. En efecto, la mayoría de decisiones educativas no son individuales sino familiares. Asimismo, buena parte de los programas que van a ser propuestos afectan de manera directa e indirecta a todos los miembros del hogar, independientemente de quien recibe sus beneficios.

Un tercer punto importante es la necesidad que tiene el país de cumplir cuatro retos fundamentales *simultáneamente*: aumentar el preescolar, aumentar la secundaria de los individuos a la izquierda de la distribución de ingresos, aumentar la calidad de la educación básica y ampliar significativamente la educación terciaria. A diferencia del modelo de expansión propuesto en De Ferranti *et al.*, (2003), en el cual se propone una ampliación ordenada

de la educación, se necesita rápidamente expandir varios frentes de educación. En efecto, tal como se argumentó anteriormente, el país debe mejorar su competitividad a través de mayor y mejor nivel de capital humano, haciendo énfasis en la mayor incorporación de conocimiento técnico y científico.

Por último, el país mantiene actualmente políticas educativas muy importantes, con gran impacto social. Este documento toma elementos de ellas y sugiere cambios, algunos marginales y otros estructurales, con el objetivo de aumentar su efectividad. A modo de ejemplo, el país ha avanzado en las siguientes acciones de política:

**Familias en Acción:** a nivel nacional, el país ha implementado desde 2000 una política de transferencias condicionadas a educación y salud con resultados altamente positivos. Sin embargo, es necesario revisar a fondo el diseño de la misma, tal como se discutirá más adelante.

**Educación en zonas rurales:** el Ministerio de Educación Nacional está implementando una estrategia múltiple para aumentar la cobertura y la calidad de la educación rural. En concreto, el gobierno nacional ha profundizado el modelo de Escuela Nueva, Aceleración de Aprendizaje, Postprimaria, y, a su vez, en los modelos pedagógicos SER y SAT para educación básica y media. La mayoría de estas iniciativas han producido impactos favorables. El reto más inmediato es aumentar la Postprimaria, para lo cual es necesario reforzar los programas actuales con programas adicionales.

**Contratación privada:** algunos municipios del país, especialmente los de mayor capacidad técnica, han implementado políticas de contratación del servicio educativo con agentes privados, lo cual ha permitido expandir la cobertura y aumentar la calidad.

Dentro de este tipo de políticas se encuentran los colegios de concesión de Bogotá y el programa de contratación por niño atendido. Estos programas cuentan hoy en día con un marco legal plasmado en el Decreto 4.313 de 2004. Este decreto va a permitir una mayor aplicación de este tipo de mecanismos, y puede ser uno de los instrumentos más importantes para ampliación y cobertura en un futuro.

**Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, SNFT:** posiblemente una de las políticas con mayor impacto potencial hacia el futuro es la organización del SNFT. Varios documentos técnicos han propuesto la organización de la formación laboral en torno a la normalización de competencias laborales, a la evaluación y certificación de las mismas y a la formación con base en estas competencias (Banco Mundial, 2005; De Ferranti *et al.*, 2003; y Patiño, 2005). Sin embargo, esta medida tiene que ir acompañada de otras, discutidas en párrafos posteriores.

En lo que resta de esta sección se van a presentar propuestas concretas para lograr los cuatro retos principales de la educación en el país.

## **B. Aumento en preescolar**

Algunos estudios internacionales han mostrado que una intervención temprana en educación puede ser crítica en el futuro desempeño educativo y laboral de los individuos (por ejemplo, véase Scheinhart *et al.*, 2005, quienes describen la evidencia del preescolar Perry en Estados Unidos). Los mecanismos por los cuales el preescolar puede afectar positivamente el futuro de las personas son varios. En primer lugar, el preescolar es la primera socialización temprana del individuo. Segundo, intervenciones tempranas pueden generar cierta forma de pensar y solucionar problemas, lo cual puede ser definitivo para el futuro educativo y laboral de los individuos. Tercero, por



regla general, las intervenciones tempranas están unidas a programas nutritivos. Si bien es cierto que el tiempo crítico para determinar la nutrición de los niños(as) es en los primeros meses/año del infante, los problemas de alimentación son importantes durante el periodo de educación básica. Finalmente, el preescolar es un mecanismo para lograr el cuidado profesional de los niños(as) e indirectamente puede aumentar la oferta laboral de las mujeres, y de esta forma, incrementar el ingreso de los hogares. El caso de los hogares comunitarios en el país puede ser indicativo de este tipo de efectos (Attanasio y Vera-Hernández 2004). Barrera y Domínguez (2006) presentan evidencia indirecta para Colombia del efecto del preescolar sobre deserción.

El principal problema en el frente de preescolar es la baja capacidad de la infraestructura educativa del país. En efecto, el país cuenta con infraestructura para primaria (grados 1 a 5) y secundaria (grados 6 a 11). Actualmente existe oferta de grado 0, pero ésta es baja. Algunas propuestas que deben considerarse son las siguientes:

- ❑ El país tendría que invertir recursos para aumentar la oferta de grados -2, -1 y 0 y atender poblaciones de 3 años en adelante. La expansión se puede hacer por medio de un aumento en la inversión por parte del Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, y con recursos propios de las municipalidades. Tal como se verá en la siguiente sección, los recursos nuevos para sustentar las nuevas inversiones podrían provenir de dos fuentes: nacionales, por medio de un aumento (marginal) de recursos para la educación, y municipales, a través de incentivos para aumentar impuestos locales sobre la tierra.
- ❑ La experiencia del ICBF con los Hogares Comunitarios puede re-potenciarse mediante la capaci-

tación de las madres comunitarias. Sin embargo, dada las características de las madres comunitarias, es necesario aumentar la oferta de maestros para estos grados.

- ❑ La intervención en preescolar debería estar acompañada de programas alimenticios similares a los que ofrece el ICBF.

### C. Aumento de secundaria

El principal problema de secundaria parece ser la demanda, en contraste con el de preescolar, que es de oferta. En efecto, los costos directos e indirectos de asistir a la secundaria son importantes, tal como lo proponen Sánchez y Núñez (1995), Fedesarrollo (2005) y Barrera y Domínguez (2005). En esta medida, políticas que contrarresten el costo de oportunidad y los costos directos pueden ser la solución para aumentar la oferta de secundaria, en especial para aquellas personas con niveles bajos de ingresos.

Un programa concreto para reducir el costo de oportunidad de la educación es una transferencia monetaria condicionada a la asistencia escolar. Éstas han sido exitosas en Colombia y en otros países en su propósito de disminuir la pobreza y aumentar el capital humano<sup>7</sup>. En efecto, las transferencias condicionadas han demostrado ser capaces de aumentar el consumo de corto plazo y la acumulación de capital humano, tanto de educación como salud<sup>8</sup>. Otro elemento importante de los programas de transferen-

<sup>7</sup> Actualmente el país tiene dos programas de transferencias condicionadas, uno a nivel nacional (*Familias en Acción*) y otro a nivel local en Bogotá (*Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar*).

<sup>8</sup> Rawlings (2004), presenta una visión general de este tipo de programas y Attanasio *et al.* (2005) presentan el resultado del programa "Familias en Acción" en Colombia.

cias condicionadas es que su diseño permita que el hogar deje de depender en el largo plazo del mismo programa, a la vez que le da soporte para enfrentar circunstancias adversas de corto plazo. Por ejemplo, algunos programas de asistencia social en Estados Unidos son condicionados a capacitación laboral del jefe de familia, lo cual aumenta la probabilidad de encontrar y mantener empleo, y por ende, la transferencia logra sacar a los hogares de la pobreza y del programa mismo (Blank, 2002). Finalmente, las transferencias condicionadas enlazan programas sociales antipobreza, con programas de salud, educación y capacitación laboral, lo cual permite reducir la dispersión de servicios estatales. El problema concreto con los programas de transferencias condicionadas es la gran cantidad de recursos que los mismos requieren. En efecto, no es posible focalizar las transferencias, por ejemplo, en los desertores de secundaria, debido a que ello incentiva la deserción de las personas que actualmente están en el sistema, con el fin de beneficiarse de la transferencia. Por esta razón resulta crítico lograr un buen diseño del sistema.

Otro programa que puede reducir el costo de educarse es un programa de gratuidad. El objetivo fundamental de este programa es reducir los costos conexos de educarse. De acuerdo con diversas encuestas nacionales, a pesar de que la educación pública es gratuita, los hogares colombianos pagan cantidades significativas para que sus hijos(as) asistan a la escuela. De acuerdo con Barrera y Domínguez (2006), más del 75% de las personas que van a colegios públicos pagan matrícula, 55% uniformes y 80% útiles. El porcentaje de personas que realizan pagos de pensión, transporte, alimentación, materiales educativos y otros fluctúan entre 2% (transporte) hasta 70% (materiales en secundaria). Aún más importante es el pago mensual realizado por los hogares. En promedio, un hogar que envía sus menores a un colegio público paga anualmente

en matrículas, uniformes y útiles, \$111.193 en preescolar, \$95.340 en primaria y \$160.539 en secundaria. Al comparar dichas cifras con el salario mínimo legal, el cual está por encima del ingreso promedio de las personas de menores ingresos, se encuentra que éstas representan montos significativos. Por consiguiente, estos costos son importantes y pueden inducir inasistencia y deserción escolar.

En suma, un programa de gratuidad reduce el costo directo de estudiar, mientras que las transferencias condicionadas reducen el costo de oportunidad de estudiar. Los dos programas afectan de forma diferente la restricción presupuestal de los hogares. El programa de gratuidad es, por un lado, un ahorro que aumenta el ingreso disponible de los hogares; y por otro, es un programa que cambia el precio relativo de educarse. Por consiguiente, el programa induce un efecto ingreso, vía un mayor ingreso disponible que induce a un mayor consumo de educación (si la educación es un bien normal); y el programa induce un efecto sustitución, a favor también, de mayor consumo de educación. En contraste, el programa de transferencias condicionadas genera un efecto ingreso directo de mayores recursos a los hogares y un efecto sustitución a través de un menor costo de oportunidad por educarse. Al igual que en el programa de gratuidad, los dos efectos permiten un mayor consumo de educación, pero mediante canales diferentes.

Barrera y Domínguez (2006) presentan evidencia del potencial impacto sobre la asistencia escolar generado por la puesta en marcha de ambos tipos de programas mediante técnicas econométricas de "microsimulación". Éstas son presentadas en Bourguignon, Ferreira y Leite (2002). En esencia la técnica es un procedimiento de tres etapas. Primero, se estiman los determinantes de la educación, entre los cuales están: i) el ingreso y ii) el precio implícito

de educarse. Segundo, los parámetros obtenidos en el paso anterior, se aplican sobre la nueva relación ingreso/precio del hogar para cada programa (gratuidad o transferencia). Finalmente, se determina, por medio de una función de utilidad implícita, el estado educativo (no educarse, educarse únicamente o educarse y trabajar), donde el hogar maximiza su utilidad. De esta forma es posible calcular mediante micromodelos, el efecto potencial sobre la deserción, de reducir los costos conexos de educarse o de realizar una transferencia de monto específico. El Cuadro 5 resume los principales resultados del impacto de ambos tipos de programas. Allí se presenta el escenario base el cual muestra el número de niños objetivo del programa para Colombia, pertenecientes al nivel Sisben 1 y 2, que ascienden a casi 12 millones. De estos, el 11,54% no estudian actualmente. En el escenario de *gratuidad*, se supone que el costo mensual y parte del costo anual se cubre, y en el escenario de *transferencias condicionadas*, se considera una transferencia de \$30.000 pesos mensuales. El impacto de un programa de gratuidad sería el de reducir la tasa de inasistencia en menos de un punto porcentual, pasando de 11,54% a 10,66%, con un costo total de

\$82.900 millones de pesos. Por su parte, la transferencia condicionada tiene un mayor impacto sobre la tasa de inasistencia, reduciéndola a 8,44%, pero a través de una mayor inversión (\$191.000 millones). El costo por alumno que entra al sistema gracias a la transferencia, que se mide mediante una relación de costo/beneficio del programa, resulta ser mayor para el programa de gratuidad que para el de transferencias. En efecto, mientras que el costo asociado por alumno para ser incorporado al sistema en gratuidad es de \$811.783, el costo bajo el programa de transferencia es de \$530.933. Por consiguiente, la transferencia condicionada resulta ser más efectiva en términos de costo/beneficio.

Las transferencias condicionadas presentan varios beneficios adicionales. En primer lugar, las transferencias pueden ser usadas como un mecanismo para proporcionar acceso al sistema bancario formal. En efecto, la forma más eficiente para lograr que las familias reciban el dinero es mediante el sistema bancario, donde cada hogar tiene una cuenta. En segundo lugar, la focalización de las transferencias condicionadas es potencialmente más efectiva que bajo el sistema de gratuidad debido a que en este último, quienes pagan más en costos conexos son los hogares de mayores ingresos. Asimismo, el programa de transferencias se puede focalizar con base en criterios de grado educativo, lo cual es más difícil de realizar en el programa de gratuidad. En tercer lugar, las transferencias pueden ser condicionadas a diversos programas, y no sólo a educación. Por ejemplo, es posible condicionar transferencias simultáneamente a salud de primera infancia y a educación en secundaria.

Las propuestas concretas en torno a un potencial programa de transferencias condicionadas que permita atacar masivamente la inasistencia y la deserción escolar son las siguientes:

**Cuadro 5. GRATUIDAD VS. TRANSFERENCIAS**

	Base
Número de niños	11.604.645
Porcentaje no estudia	11,54
<b>Gratuidad</b>	
Porcentaje no estudia	10,66
Costo programa (\$)*	82.900
Costo por menor (\$)	811.783
Instituto privado	-
<b>Transferencia condicionada</b>	
Porcentaje no estudia	8,44
Costo por menor (\$)	191.000
Instituto privado (\$)	530.933

\* Millones de pesos.  
Fuente: Cálculos del autor basado en Barrera y Domínguez (2006).

- ❑ Tal como se discutió anteriormente, las transferencias condicionadas cuyo objetivo es aumentar la cobertura en secundaria son costosas debido, no sólo al hecho de tener que incluir todos los individuos de la población objetivo, sino también por el espacio de tiempo en que se da la transferencia. Por ejemplo, un programa en Colombia que otorgue transferencias para primaria y secundaria implica hacer pagos a un hogar por lo menos durante 11 años. Para solucionar este problema, es recomendable focalizar las transferencias en ciertos grados educativos, tal como está diseñado para el programa de Bogotá (Fedesarrollo, 2005). Por ejemplo, es posible pensar en focalizar recursos en los grados 6 a 8 bajo el argumento de que es en esos años cuando se observan las mayores tasas de deserción. Asimismo, sería posible pensar en focalizar nuevos recursos en los grados 9 a 11 para lograr un *efecto promesa*, según el cual una persona que se encuentre en grado 6 no desertaría debido a que, al entrar a 9, comenzaría a ser beneficiaria del programa. La focalización en grados bajos (e.g., 6 a 8) puede desplazar la deserción a grados superiores (9 en adelante), pero de cualquier forma puede aumentar el promedio de escolaridad del país. En conclusión, para cumplir con el objetivo de aumentar la educación no es necesario recurrir a programas de transferencias por espacios de tiempo prolongados; al contrario, es altamente recomendable focalizar los recursos en ciertos grados escolares, y de esa forma disminuir el costo implícito del programa.
- ❑ Otro aspecto crítico de diseño, es la definición de funciones entre los entes territoriales que participan en el programa. Dado el nivel de descentralización en Colombia, un programa de transferencias condicionadas debería estar centrado en el nivel local, debido a que los municipios son los ejecutores de la provisión de educación.

De esta forma, el municipio sería quien controla, por ejemplo, la oferta de cupos educativos, y por consiguiente, sería el ente a cargo del programa. Potencialmente, el municipio podría contar con una contrapartida de financiamiento nacional.

- ❑ La financiación de un programa de transferencias requiere de esfuerzos nacionales y locales. En una primera instancia, el gobierno nacional debería reorganizar la oferta de servicios estatales actuales, y concentrar esfuerzos en un número bajo de programas. El Cuadro 6 muestra el gasto social en el país, el cual va a ser discutido con mayor profundidad en la siguiente sección. Una mirada preliminar al cuadro muestra algunos candidatos potenciales para redireccionar el esfuerzo fiscal del país. En concreto, el rubro de *Subsidio Familiar* entregado por las Cajas de Compensación Familiar (CCF) podría ser destinado a un programa de transferencias condicionadas. El subsidio familiar

**Cuadro 6. PRINCIPALES RUBROS GASTO SOCIAL (2003)**

	% del PIB	% Gasto Social
<b>Educación</b>	3,41	34,00
Primaria	1,46	14,56
Secundaria	1,13	11,27
Superior	0,82	8,18
<b>Salud</b>	1,94	19,34
Régimen subsidiado	0,92	9,17
Subsidios de oferta	1,02	10,17
<b>Servicios públicos</b>	0,53	5,28
Acueducto y saneamiento básico	0,17	1,69
Energía	0,24	2,39
Gas	0,01	0,10
Telefonía fija	0,11	1,10
<b>Alimentación escolar</b>	0,28	2,79
<b>Subsidio familiar (CCF)</b>	0,20	1,99
<b>Capacitación</b>	0,19	1,89
<b>Vivienda</b>	0,01	0,10
<b>Pensiones</b>	3,47	34,60
<b>Total</b>	10,03	100,00

Fuente: Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad.

surgió como una fuente de ayuda a trabajadores de bajos recursos que se afiliaban a las CCF. Sin embargo, con el paso del tiempo, dado que los trabajadores afiliados no son los de menores ingresos, quienes reciben hoy en día dicho subsidio no son los hogares más pobres. Por consiguiente, pasar dicho rubro a un programa de transferencias condicionadas preservaría el espíritu original del programa y podría darle espacio fiscal a las transferencias condicionadas.

- ❑ La literatura sobre tributación local en Colombia ha demostrado que el recaudo de los municipios por concepto de impuestos sobre la propiedad es bajo (Vinha y Suárez, 2003). Los gobiernos locales deberían contribuir con recursos propios a este tipo de programas, lo cual haría indispensable que la tributación local, y en especial la del impuesto a la tierra, se fortalezca. Es posible crear un sistema de incentivos mediante programas de cofinanciación Nación-municipio, según los cuales el dinero aportado por el ente local tiene una contrapartida automática del Gobierno Nacional.

#### **D. Aumento de educación técnica, tecnológica y universitaria**

Para aumentar el nivel terciario de educación es necesario analizar dos aspectos críticos. En primer lugar, es necesario generar un mayor acceso a este grado escolar por parte de los individuos con menos recursos. En segundo lugar, es importante generar mecanismos para que la oferta de educación terciaria ofrezca una estructura curricular que estimule el conocimiento y el desarrollo tecnológico de los estudiantes.

El acceso a la educación terciaria principalmente por parte de los individuos con menores niveles de ingresos, depende: i) de la conclusión de estudios de secundaria, y ii) de las restricciones de liquidez para

pagar los costos directos de educarse. Por supuesto, tal como se discutió anteriormente, la prioridad actual del país es aumentar la educación secundaria, principalmente de la población de ingresos más bajos. Asimismo es prioritario aumentar la calidad de la educación básica para que las personas de menores ingresos puedan tener acceso real a la educación terciaria. La próxima sección propone dos estrategias para mejorar la calidad. Por lo pronto, a continuación se proponen dos medidas concretas para aumentar el acceso educativo:

- ❑ Las transferencias condicionadas pueden ser el motor fundamental para aumentar rápidamente el acceso a la educación terciaria, tal como lo está implementando el programa de transferencias de México y de Bogotá (Fedesarrollo, 2005). En efecto, la transferencia puede ser una cantidad sustancial condicionada a terminar la secundaria y al ingreso a la educación terciaria. Por supuesto, el monto sustancial al final de la secundaria tiene como objetivo cubrir el costo inicial de la matrícula de terciaria. Un programa con estas características puede aumentar la educación secundaria y la terciaria simultáneamente, lo cual es una de las prioridades actuales de educación en el país. Este programa se puede complementar con líneas de crédito para la educación terciaria por parte del ICETEX.
- ❑ Profundizar el programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES). La educación terciaria en el país es altamente rentable, tal como se discutió anteriormente. Por consiguiente, el problema de liquidez es un problema intertemporal, el cual se alivia con créditos a las personas con mayores restricciones de liquidez. El programa ACCES ha permitido incrementar la oferta de crédito para las personas de bajos ingresos de manera significativa, y ha sido expuesto a



diversas reformas de diseño, principalmente en lo concerniente a reducciones en los requisitos legales de los codeudores, lo cual ha permitido aumentar aún más el crédito educativo. La sostenibilidad económica del programa depende del acceso al crédito internacional. Sin embargo, este programa es ideal para ser sostenido con este tipo de créditos porque la rentabilidad interna de la inversión es alta y está prácticamente asegurada con el éxito educativo de las personas que acceden a dichos recursos. En este sentido, el país debe pensar en una línea de crédito automática con la banca internacional para este tipo de inversiones. El programa puede tener algunos problemas iniciales de deserción y permanencia de estudiantes. En efecto, los estudiantes de menores ingresos tienen una calidad de educación básica menor, y por consiguiente, la probabilidad de deserción aumenta. Sin embargo, este es un proceso dinámico que se debe mantener en el tiempo para poder observar aumentos significativos de educación terciaria. Al respecto, el programa se puede complementar con convenios con las instituciones de educación terciaria, para que a las personas con el crédito se les brinde la oportunidad acceder a cursos de nivelación.

El segundo elemento crítico de la política es hacer que la oferta de educación terciaria esté en línea con los requerimientos actuales de conocimiento y tecnología. Por consiguiente, un sistema flexible y que se adapte dinámicamente es fundamental para aumentar la oferta terciaria. Al respecto, la literatura técnica sobre el tema dice que el centro de la política debería estar en las *firmas* (por ejemplo, Gill, 2002 y Batra y Tan, 2002). En efecto, las firmas son el sitio donde se genera la demanda técnica y de capacidades por parte del mercado. Por consiguiente, las empresas deberían ser un jugador fundamental en la organización del sistema, pensando en dos

dimensiones particulares. En primer lugar, las firmas son las que pueden indicarle a las instituciones de educación terciaria cuáles son las competencias que éstas necesitan. En segundo lugar, éstas podrían impartir capacitación en el mismo lugar de producción. Respecto a la primera dimensión, el país ha adelantado iniciativas muy importantes. En contraste, el país necesita profundizar el sistema de incentivos para que exista una mayor cantidad de empresas que impartan capacitación en el lugar del trabajo.

Otro punto importante sobre la primera dimensión, tal y como se mencionó arriba, es que el gobierno nacional está haciendo un esfuerzo importante en la implementación de un marco general de competencias laborales. En términos operativos, el SENA, instituto que lidera la organización del sistema de educación técnica, estableció las Mesas Sectoriales de Concertación de Competencias Laborales, las cuales son instancias donde se identifican las necesidades de capacitación del país. A las Mesas están convocados representantes de gremios, empresarios, trabajadores, entidades de formación y capacitación, el Gobierno Nacional y los Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico (SENA, 2006 y SENA, 2003). En las Mesas Sectoriales se discuten los diseños de currículos de formación y capacitación, luego se establecen las normas laborales y finalmente se llega a las competencias. Actualmente existen 55 mesas, las cuales se reúnen entre 1 y 2 veces al año. El esfuerzo de homogenización y normalización de las competencias laborales es fundamental. El sistema debe consolidarse, y cualquier esfuerzo en torno a lograr una mayor convocatoria en torno a las Mesas es clave para su éxito.

En contraste, el país necesita desarrollar aún más el marco de la capacitación en el mismo lugar de trabajo. La firma es una fuente fundamental de



oferta de capacitación directa de individuos, y por consiguiente se deberían generar incentivos para promover este tipo de mecanismos. Los esquemas utilizados en otros países para aumentar los incentivos de capacitación en las firmas se basan en sistemas preferenciales de impuestos neutros entre sectores (Gill, 2002). En términos teóricos, un sistema de deducciones de impuestos es aconsejable cuando es neutro entre sectores, y cuando se utilice para generar externalidades positivas globales. Por consiguiente, un sistema tributario que impulse la inversión en capacitación y acumulación de capital humano es recomendable. Colombia cuenta con un sistema de disminución de impuestos que no es muy utilizado y que necesita ajustes. El sistema actual se basa en la devolución de un porcentaje máximo del 50% del impuesto sobre la nómina pagado el año anterior (Patiño, 2005). Las propuestas a este respecto son las siguientes:

- ❑ En vez de realizar una devolución del impuesto, sería conveniente que el monto de capacitación sea deducible directamente del pago de nómina. De esta forma, se elimina un trámite que es costoso para las firmas.
- ❑ El monto deducible debería ser mayor al 50%, y posiblemente podría alcanzar el 100% del costo del impuesto parafiscal destinado al SENA.
- ❑ El problema de este tipo de incentivos es la observabilidad de los requerimientos. Un primer mecanismo para minimizar el problema de incumplimiento es la posibilidad de que la firma contrate una institución de formación terciaria debidamente acreditada para impartir la capacitación directamente en el puesto de trabajo. Un segundo mecanismo es que la firma establezca un programa de capacitación que cuente con el aval de una institución de capacitación debida-

mente reconocida. Una vez la firma comience a impartir capacitación en el lugar de trabajo, la autoridad gubernamental competente debería visitar mensualmente y en forma aleatoria a las firmas involucradas, para evaluar el programa de capacitación. Esto puede implicar establecer una oficina exclusiva para realizar este trabajo.

Una discusión subyacente al tema de capacitación es la concerniente a la formación específica en contraposición a la formación general. En el trabajo clásico de Becker (1962), se muestra que en los programas de capacitación existen rentas que pueden ser apropiadas por la firma o por el empleado. Entre más específica sea la capacitación, más apropiabilidad por parte de la empresa, y en contraste, entre más general sea la capacitación, más poder de movilidad del empleado y mayor posibilidad de apropiación por parte de éste de las rentas que se derivan del entrenamiento. Esto puede significar un cambio sustancial en la organización del sector en el país. Tal como se mostró anteriormente, el SENA es uno de los institutos más importantes de capacitación que hay en Colombia. El SENA debe cumplir un doble papel: i) por una parte, el de promover la capacitación general para jóvenes que recientemente salen al mercado laboral y ii) por otro lado, el de apoyar a la firma en los programas de formación específica que ésta implemente, tanto a jóvenes como a personas ya establecidas en el mercado. La forma de apoyar la formación específica fue discutida en los párrafos anteriores. A su vez, esta institución actualmente realiza programas que en principio tienen un impacto positivo, como es el programa de la Formación Ocupacional para Jóvenes Rurales, el cual es modelo a seguir.

El SENA puede aumentar la oferta de educación terciaria en el país. En efecto, esta institución cuenta con una infraestructura amplia en casi todo el territorio nacional, lo que le permitiría liderar la reestructura-

ción del sector. Sin embargo, sería importante que la entidad amplíe la posibilidad de mayores competidores en el mercado (oferta privada), la cual, a su vez debe estar acreditada y cumplir con los estándares mínimos de calidad. Por otro lado, la formación general que imparte el SENA puede modificarse en algunos puntos:

- ❑ Una reforma que puede tener un gran impacto y que operativamente es fácil de implementar es cambiar la focalización del SENA, actualmente basada en estratos, por una focalización basada en Sisben. Esta medida podría ampliar significativamente la oferta a las personas con más bajos niveles de ingresos.
- ❑ Una vez esta reforma opere, se puede pensar en un sistema de cobros basados en el Sisben. Por ejemplo, se puede pensar en sistemas de matrícula en los cuales Sisben 1 y 2 no tengan cobro, Sisben 3 tenga un cobro parcial, y para No Sisbenizados (o Sisben superior a 3) se aplique cobro pleno de matrícula. De esta forma el SENA puede recobrar parte de los recursos que deje de obtener gracias a los incentivos tributarios de las firmas propuestos anteriormente.
- ❑ El SENA debería concentrar esfuerzos en la capacitación de jóvenes que están ingresando al mercado, y como tal, debería tender a impartir una capacitación general y no específica, mediante cursos entre 6 meses y un año de duración. Por supuesto, es importante unir al SENA con el programa de transferencias condicionadas a la finalización de la secundaria y a la entrada al nivel terciario. De esta forma, un individuo de Sisben 1 o 2 en el programa de transferencias condicionadas debería tener acceso garantizado al SENA, y los recursos que se le paguen al finalizar la secundaria pueden ser utilizados en sostenimiento y vivienda.

Finalmente una breve nota sobre las universidades del país. Por supuesto, para la ampliación de la capacidad técnica y científica, la labor de la universidad es crítica, especialmente en lo referente a la investigación de punta. Al respecto, Ulpiano Ayala propuso una reforma estructural que puede consultarse en Ayala (2005b). Dentro de los puntos más importantes de sus propuestas se encuentra: i) la necesidad que tiene el país de aumentar los recursos destinados a la universidad. Sin embargo, el aumento debe ser focalizado en pocas universidades y los recursos, condicionados a criterios de calidad e investigación; ii) posiblemente, el país tiene un número muy alto de universidades, el cual es recomendable disminuir, aumentando la calidad de las que se mantengan. Se puede pensar en formas de integrar universidades para darle un uso eficiente a la infraestructura y al capital humano (profesores). Sin embargo, lo fundamental es condicionar recursos a la investigación y a la excelencia académica. Al respecto, la labor de Colciencias es clave para el éxito de ésta iniciativa.

## **E. Aumento de calidad de la educación básica**

Los cambios en calidad requieren de tiempo y esfuerzo para mostrar resultados, en parte porque la "calidad" de la educación depende, no solamente de lo que realice la institución educativa, sino también de las características de los hogares de los estudiantes. Por este motivo, es muy importante lo que sucede con la composición público/privada en la oferta de educación básica. Si es cierto que más niños(as) de ingresos cada vez más altos acceden al sistema público, es posible que la calidad de estos establecimientos aumente y que mayor cantidad de niños(as) se beneficien de esta recomposición. Sin embargo, es necesario impulsar programas que aumenten la calidad de la educación de forma sostenida. En esta sección se discuten dos políticas concretas a este respecto. En concreto, se propone una expansión del

programa de colegios de concesión de Bogotá a *otras ciudades del país* y la implementación de un programa aplicado en Chile sobre colegios rezagados.

El Programa de Colegios de Concesión comenzó en 1999 en la ciudad de Bogotá. En esencia el programa consiste en entregar el manejo de un colegio público ubicado en una zona de población de bajos ingresos a un colegio privado de reconocida trayectoria académica. Si bien es cierto que aún es temprano para evaluar los impactos de este programa en el largo plazo, por ejemplo sobre los resultados en las pruebas estandarizadas, teóricamente se pueden evaluar sus efectos de corto plazo sobre variables como deserción y repitencia. Los colegios de concesión han dado resultados positivos en tasas de deserción, y se han reflejado en una leve mejora en las pruebas estandarizadas (Barrera, 2005).

Los Colegios de Concesión pueden ser una forma de aumentar la calidad generalizada del sistema por medio de dos canales. En primer lugar, los colegios ofrecen directamente educación de mayor calidad a personas de menores ingresos. Al respecto, el modelo de concesión tiene un componente de interacción muy estrecho entre el colegio y la comunidad a la que atiende. Por consiguiente, el modelo incluye elementos directos de participación de los padres en el colegio, lo cual aumenta la calidad de la educación, en forma directa. En segundo lugar, este tipo de colegios puede incentivar mecanismos de competencia entre profesores y entre alumnos. La evidencia para Estados Unidos de este tipo de efectos es favorable (por ejemplo, véase el resumen al respecto Hoxby, 2002), y también existe alguna evidencia preliminar de este tipo de efectos para los Colegios de Concesión (Barrera, 2005).

Es posible que en una expansión del sistema, la ciudad de Bogotá se encuentre con la limitante de

encontrar instituciones de alta calidad que quieran participar en el programa, dado que actualmente existen 25 colegios de concesión en operación, con un 3% aproximadamente de los estudiantes matriculados en Bogotá. Sin embargo, la experiencia de Bogotá se puede expandir a otras ciudades del país. En efecto, el marco legal, y en especial el Decreto 4.313 de 2004, permite ampliar este tipo de iniciativas a cualquier municipio del país. El Gobierno Nacional puede crear un sistema de cofinanciación para las iniciativas locales, en especial en lo referente a la inversión en infraestructura.

Por su parte, el programa P-900 en Chile ayuda a colegios rezagados en pruebas estandarizadas a subir su puntaje por medio de intervenciones acompañadas en el mismo colegio. La intervención abarca los aspectos pedagógicos, de infraestructura y de capacitación de profesores. Al igual que en el caso de los Colegios de Concesión, la experiencia es reciente y las evaluaciones de impacto son preliminares. Sin embargo, el programa tiene dos características altamente deseables. En primer lugar, la focalización en colegios rezagados permite llegar a la población de menores ingresos. Segundo, es un programa en el que la unidad de intervención es el mismo colegio y que abarca todos los aspectos relevantes en la producción de calidad, como es la capacidad pedagógica y la infraestructura.

En el caso de Chile se detectaron dos problemas iniciales que fueron corregidos posteriormente. En primer lugar, la necesidad de hacer intervenciones que duraran por un espacio de tiempo mayor a un año. En segundo lugar, la necesidad de que la intervención fuera con el colegio. Por consiguiente, actualmente el programa parte de un diálogo estrecho entre el mismo colegio y las personas que implementan el programa. Para la aplicación del programa en Colombia se pueden seguir los siguientes pasos:

- ❑ Por medio de las pruebas Saber o pruebas del Icfes, localizar a nivel de (grandes) ciudades un porcentaje determinado de los colegios con menores puntajes.
- ❑ Establecer con estos colegios un plan de mejoramiento institucional, el cual incluya determinar las áreas en donde el colegio necesita mayor ayuda, puntos de infraestructura críticos, y requerimientos de capacitación de docentes.
- ❑ Establecer un equipo de personas que trabajen con cada uno de los colegios por un espacio superior al año.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Existe un consenso general sobre la necesidad de aumentar el nivel y la calidad de educación del país, lo cual es un activo muy valioso para realizar propuestas de política. En efecto, y muy al contrario de lo que sucede con temas como un tratado de libre comercio o la necesidad de equilibrar las finanzas gubernamentales, en el campo educativo la idea general de aumentar el capital humano genera consensos mayoritarios.

Por supuesto, donde no existe consenso es en la forma de aplicar dicha política. Una manera, es realizar un listado de programas y analizar el costo / beneficio de cada uno. Sin embargo, en muchas de las políticas todavía no tenemos claridad del impacto de las mismas (el beneficio) y por consiguiente no podemos determinar la efectividad costo / beneficio. Tristemente la "ciencia" económica aún no ha podido responder a muchas de las preguntas esenciales, dentro de las cuales está la de medir los impactos de los programas sociales. Posiblemente una recomendación de este documento sería intentar implementar evaluaciones de impacto de todos los programas sociales. Sin embargo, dicha

recomendación cae otra vez en el problema de la inexistencia de consenso y de la dificultad política de la implementación. En efecto, una evaluación de impacto puede arrojar resultados negativos para una política, y por consiguiente, existen resistencias por parte de grupos de interés para llevarla a cabo.

Varias de las propuestas realizadas en este documento generan poca resistencia política y además cuentan con una alta probabilidad de éxito. En concreto, una política general de transferencias condicionadas puede generar un alto grado de consenso, máxime cuando las evaluaciones de impacto disponibles de este tipo de programas son muy favorables. Sin embargo, tal como se mostró, el costo del programa es elevado. Por consiguiente, es necesario encontrar recursos adicionales a los existentes para hacer que la política sea sostenible en el tiempo. Una de las propuestas planteadas en el documento es la de reorganizar la oferta de servicios sociales del país, y canalizar recursos que se liberen por medio de tal política hacia un el sistema de transferencia condicional. La propuesta es aún más concreta: trasladar recursos del subsidio familiar de las Cajas de Compensación Familiar hacia los programas de transferencias condicionadas. En esta medida puede ser crítico el papel activo que realicen las Cajas en un esquema de subsidios condicionados.

Por otro lado, se propone elevar los recursos propios de los municipios para que los programas de transferencias condicionadas sean de resorte local. Los intereses invertidos en mantener una baja tributación sobre la propiedad son muchos, y provienen básicamente de los grandes propietarios de la tierra. Adicionalmente, la capacidad técnica de la gran mayoría de municipios para levantar catastros es limitada. Sin embargo, las ciudades grandes e intermedias sí pueden aumentar la carga tributaria, tal como lo ha hecho Bogotá en años recientes.

Dentro del menú de propuestas que pueden tener alto éxito se encuentran, al lado de las de transferencias condicionadas, las de aumento de los créditos educativos para el nivel terciario o las de aumentos en la oferta de preescolar. En contraste, políticas como las de expansión de Colegios de Concesión, refocalización por parte del SENA de acuerdo al Sisben, y aumento de recursos a universidades basados en calidad, pueden generar resistencias debido a que algunos de los jugadores del actual sistema pueden perder con las medidas. El proceso político para implementarlas puede ser más difícil, y por consiguiente, la esperanza de éxito es menor.

Posiblemente para poner en marcha alguna de las políticas descritas, es necesario encontrar nuevos recursos para educación. Las estimaciones disponibles para el país predicen que el aumento no debe ser significativo, sino marginal (véase las proyecciones del documento "2019, Visión Colombia"). Por ejemplo, iniciativas concretas de aumentar el porcentaje del PIB destinado a educación en un monto reducido

por un espacio de tiempo sostenido, puede hacer posibles varios de los programas propuestos. Tal como lo muestran las cifras, el gasto en educación representa en la actualidad 3,60% del PIB, con un aumento importante en la década de los noventa. Este monto es significativo y, posiblemente permite atender, en el corto plazo, la demanda por primaria y gran parte de la demanda por secundaria. Sin embargo, la política de eficiencia (aumento en el número de niños atendidos por colegio) puede estar llegando a su límite, y es posible que el país necesite invertir nuevos recursos en capital humano para atenderla.

De cualquier forma, el país se encuentra en un momento crítico. La competencia internacional es grande, y el mundo se vuelve cada vez más tecnificado. Por esto mismo, Colombia debe tomar medidas drásticas para aumentar su capital humano. "Ahora o nunca", como lo dijo hace unos años un joven ministro de educación que iba a ser presidente de Colombia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A. y Vera-Hernandez, M. (2005), How Effective are Conditional Cash Transfers? Evidence from Colombia. *IFS Briefing Notes*. BN54.
- Attanasio, O. & Vera-Hernandez, M. (2004), Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia. *IFS Working Papers*. EWP04/06.
- Ayala, U. (2005a), Hacia una red de protección social para Colombia, in F. Barrera (Ed.), *Obra Escogida: Ulpiano Ayala Oramas*, Fedesarrollo.
- Ayala, U. (2005b), La regulación de la educación superior en Colombia, in F. Barrera (Ed.), *Obra Escogida: Ulpiano Ayala Oramas*. Fedesarrollo.
- Barrera, F. (2003), Decentralization and Education: An Empirical Evaluation. Disertación de Ph.D. *University of Maryland College Park*.
- Barrera, F. (2005), Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concessions Schools. Artículo preparado para la conferencia: Mobilizing the Private Sector for Public Education. *Harvard University-World Bank*.
- Barrera, F. y Domínguez, C. (2005), Políticas de gratuidad y transferencias condicionadas. Ponencia presentada en el *Debate de Coyuntura Social*. Fedesarrollo.
- Barrera, F. y Domínguez, C. (2006), Educación básica en Colombia: opciones futuras de política. *Documento para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*.
- Barrera, F. e Higuera, L. (2004), Characterization of Training in Colombia: Household and Firms Surveys. Mimeo. Fedesarrollo y Banco Mundial.
- Batra, G. y Tan, H. (2002), Upgrading Workforce? Skills to Create High-Performing Firms, in Nabi, I. y Luthria. M. (Eds.). *Building Competitive Firms*. *World Bank*.
- Becker, G. (1964), *Human Capital* (1ra Ed.). *National Bureau of Economic Research*. New York.
- Becker, G. S. (1962), Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy*, 70(5).
- Blank, R. M. (2002), Evaluating Welfare Reform in the United States. *Journal of Economic Literature*, 40(4): 1105-1166.
- Bourguignon, F., Ferreira, F. H. y Leite, P. G. (2002), Ex-ante Evaluation of Conditional Cash Transfer Programs: The Case of Bolsa Escola. *William Davidson Institute Working Papers*, Series 516.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2002), The Inheritance of Inequality, *Journal of Economic Perspectives*, 16(3).
- Casas, A. F., Gallego, J. M. y Sepúlveda, C. E. (2002), Retornos a la educación y sesgo de habilidad: Teoría y aplicaciones en *Borradores de Investigación*, 24, Colombia.
- Cárdenas, M. y Bernal, R. (2003), The Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996. *NBER, Working Paper* 10077.
- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Guasch, J., Maloney, W., Sánchez-Páramo, C. y Schady, N. (2003), Closing the Gap in Education and Technology. Mimeo. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- DNP (2005), *2019 Visión Colombia II Centenario*, Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Fedesarrollo (2005), Subsidios condicionados a asistencia escolar: Diseño del piloto y la evaluación de impacto. Informe final. Presentado a la Secretaría de Educación del Distrito.
- Gaviria, A. (2000), ¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?. *Coyuntura Social*, 23.
- Gaviria, A. (2002), Los que suben y los que bajan. Bogotá, Colombia: Fedesarrollo y Alfaomega.
- Gaviria, A. y Barrientos, J. (2001), Características del plantel y calidad de la educación en Bogotá, *Coyuntura Social*, 25.
- Gill, I. (2003), Closing the Skills Gap: Training Policies, De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Guasch, J., Maloney, W., Sánchez-Páramo, C. y Schady, N. (Eds.). *Closing the Gap in Education and Technology*. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- Griliches, Z. (1977), Estimating the Returns to Schooling: some Econometric Problems. *Econometría*, 45(1).
- Griliches, Z. (1997), Education, Human Capital, and Growth: A Personal Perspective. *Journal of Labor Economics*, 15(1): S330-44.
- Gronau, R. (2003), Zvi Griliches' Contribution to the Theory of Human Capital. *NBER Working Paper Series*, 10081.
- Herrera, C. (2006), Informalidad y salarios relativos en Colombia: 1992-2004. Tesis para optar por el título de Magíster en Economía, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Hoxby, C. M. (2002), School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a Tide that Lifts all Boats?). *NBER Working Papers*, 8873.
- Juhn, C., Murphy, K. M. y Pierce, B. (1993), Wage Inequality and



- the Rise in Returns to Skill, *Journal of Political Economy* 101(3): 410-42.
- Katz, L. F. y Murphy, K. M. (1992), Changes in Relative Wages, 1963-1987: Supply and Demand factors. *The Quarterly Journal of Economics*, 107(1): 35-78.
- Lucas, R. E. (1988), On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, 22.
- Mincer, J. (1958), Investment in Human Capital and Personal Income Distribution. *Journal of Political Economics*, 66.
- Núñez, J. y Sánchez, F. (1998), Educación y salarios relativos en Colombia, 1976-1995. *Archivos de Macroeconomía*, 171. DNP.
- Ocampo, J., Sánchez, F. y Tovar, C. (2000), Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa. *Documento CEDE*, 2000-06. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- Patiño, C. A. (2005), Diálogo Social para la formación profesional en Colombia. Oficina Internacional del Trabajo. *Aportes para el diálogo social y la formación*, 13.
- Perotti, R. (2005), Public Spending on Social Protection in Colombia: Analysis and Proposals. A. Alesina (Ed.). *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. U.S.: MIT Press.
- Perry, G., Arias, O., López, J. H., Maloney, W. y Servén, L. (2006), Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles. *Banco Mundial*. Washington, USA.
- Prada, C. F. (2005), Es rentable la decisión de estudiar en Colombia? Tesis de la Universidad Pontificia Javeriana.
- Pérez, F. (2003), Educación en Bogotá: 1998-2003: logros obtenidos y lecciones aprendidas. *Coyuntura Social*, 29.
- Rawlings, L. (2004), Un nuevo enfoque para la asistencia social: la experiencia latinoamericana con las transferencias condicionadas. Documento para discusión, 0416. Banco Mundial.
- Sarmiento, A., Becerra, L. y González, J. (2004), La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico. Mimeo. Departamento Nacional de Planeación.
- Schultz, T. W. (1961), The Investment in Human Capital. *American Economic Review*, 5(1).
- Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R. y Nores, M. (2005), The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40. Ypsilanti, MI, USA: High/Scope MIT Press.
- SENA (2003), Metodología para evaluar y certificar competencias laborales. Dirección Sistema Nacional de Formación Profesional.
- SENA (2006), Sistema nacional de formación para el trabajo, enfoque colombiano. *Dirección General del SENA*.
- Sánchez, F. y Núñez, J. (1995), ¿Por qué los niños pobres no van a la escuela? *Planeación y Desarrollo*, xxiv(4).
- Sohnesen, T. P. y Blom, A. (2005), Is Formal Lifelong Learning a Profitable Investment for all of Life? WPS 3800. *World Bank*.
- Vinha, K. y Suárez, R. (2003), Especulación de tierras en Colombia y el diseño de políticas para su control. *Planeación y Desarrollo*, 34(2).
- World-Bank (2005), Lifelong Learning and Training Policies in Latin America and the Caribbean.

# Oportunidades de desarrollo económico en el posconflicto: propuesta de política

---

Ana María Ibáñez F.<sup>1</sup>  
Christian Jaramillo H.<sup>2</sup>

## Abstract

*The objective of this paper is to explore the impact of the armed conflict on the Colombian economy. To achieve this objective, we develop a macroeconomic model with microeconomic foundations and estimate the impact of armed conflict based on available microeconomic estimations. We simulate possible post-conflict scenarios and examine their impact on the Colombian economy. By taking into account microeconomic evidence, we are able to identify how the costs of conflict are translated to the economy, which costs have a greater impact and, consequently, which public policies are better suited to mitigate them. The model also helps to identify the best strategies to reduce violence while enjoying sustainable economic growth. The study concludes that the proposed compensation policies are fiscally viable, but an optimal post-conflict policy requires proactive social policies. Otherwise, production will not benefit effectively from the population flows returning to rural areas nor the additional capital. Thus, potential medium and long-term growth gains will be wasted.*

## Resumen

*El objetivo de este artículo es explorar el impacto del conflicto armado sobre la economía Colombiana. Para alcanzar este objetivo, se desarrolla un modelo macroeconómico con fundamentos microeconómicos que estima el impacto del conflicto e incorpora la evidencia microeconómica disponible. El artículo simula posibles escenarios de posconflicto y examina el impacto de cada escenario sobre la economía Colombiana. Al basarse en evidencia microeconómica, el modelo identifica cómo los costos del conflicto se transmiten a la economía, cuáles costos tienen un mayor impacto y cuáles son las políticas públicas más efectivas para mitigarlos. El modelo también permite identificar las mejores estrategias para reducir la violencia y promover de manera paralela un desarrollo económico sostenible. El artículo concluye que, si bien las políticas de compensación propuestas son fiscalmente viables, una política de posconflicto adecuada debe complementarse con políticas sociales proactivas. Cuando el posconflicto no se acompaña de políticas sociales proactivas, la producción económica no se beneficia de los flujos de población que retornan a las áreas rurales ni del capital adicional. Por ende, las ganancias potenciales de mediano y largo plazo serían menores.*

**Keywords:** Economic Growth, Post-Conflict, Microeconomic Data, Simulations.

**Palabras clave:** Crecimiento económico, Posconflicto, Datos microeconómicos, Simulaciones

**Clasificación JEL:** C15, C81, D74, O4

*Primera versión recibida en abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 15 de 2006.*

*Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 93-127. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.*

---

<sup>1</sup> Profesora Asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. [aibanez@uniandes.edu.co](mailto:aibanez@uniandes.edu.co)

<sup>2</sup> Profesor Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. [chjarami@uniandes.edu.co](mailto:chjarami@uniandes.edu.co). Agradecemos a Andrea Velásquez por su valiosa asistencia en esta investigación. Este estudio se benefició de los aportes y comentarios de Mauricio Cárdenas, Michael Mandler, Rafael Pardo, Nicolás Urrutia y de la Dirección de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde su independencia, las guerras civiles han sido un fenómeno recurrente de la historia colombiana. Los pocos periodos de paz, más que un cese de las hostilidades, han sido periodos de una moderación en la intensidad de las confrontaciones, una transformación de la dinámica del conflicto o una aparición de nuevos actores armados. Enfrentar un conflicto recurrente puede ser un obstáculo para el desarrollo económico, político y social de un país y, pese a las consecuencias que puede haber significado el prolongado conflicto colombiano para la economía, pocos estudios han explorado este tema. La investigación sobre el conflicto colombiano se ha centrado preferiblemente en explorar sus causas y no sus consecuencias.

Las consecuencias del conflicto, sin embargo, pueden ser sustanciales. En primer lugar, el conflicto, al provocar la reasignación, destrucción y erosión del capital, deteriora el crecimiento económico. Este impacto se profundiza debido a las presiones fiscales generadas por las necesidades inherentes a financiar una guerra interna y al declive en las tasas de ahorro e inversión. En segundo lugar, el conflicto obliga a los agentes económicos, tanto a las firmas como a los hogares, a modificar su comportamiento y escoger alternativas con retornos económicos menores y con menor riesgo, para así proteger su capital. Asimismo, los agentes invierten capital en el fortalecimiento del aparato de guerra o en medidas para protegerse de los embates de la guerra. Dichas inversiones no sólo no son productivas, en algunos casos profundizan la destrucción. Por último, los costos humanos del conflicto, tales como las pérdidas de vidas humanas, las menores inversiones en capital humano, la migración forzada y el deterioro de la salud, son elevados y sus impactos se transmiten en el largo plazo.

Muchos de los efectos negativos de una guerra interna persisten años después de alcanzar la paz. Las inercias de los comportamientos asumidos por los agentes económicos durante el conflicto reproducen sus costos en los periodos posteriores. El gasto en defensa, por ejemplo, no retorna fácilmente a los niveles anteriores a la guerra, la confianza de los habitantes del país permanece baja y los inversionistas perciben aún un riesgo elevado. Un posconflicto no significa además el cese de la violencia. Cuando no se implementan políticas y programas adecuados, el posconflicto puede derivar en un simple reacomodo de la violencia en la cual la violencia armada se convierte en violencia criminal y se traslada de áreas rurales y remotas hacia áreas urbanas. Todo lo anterior, aunado a las causas originales del conflicto, puede conllevar una reactivación del mismo.

El objetivo de este capítulo es explorar el impacto del conflicto armado sobre la economía colombiana. Para alcanzar tal objetivo, se define un modelo macroeconómico, con fundamentos microeconómicos, y se estima su impacto con la evidencia microeconómica disponible. Asimismo, se simulan posibles escenarios de posconflicto y se estima el impacto de cada uno sobre la economía colombiana. Pese a que algunos estudios exploran los costos económicos del conflicto, dichos estudios se limitan a estimaciones agregadas que no discriminan cómo una guerra interna afecta las variables que determinan el crecimiento económico de un país. Al basar las estimaciones en modelos microeconómicos, es posible identificar el proceso por el cual se transmiten los costos del conflicto a la economía, cuáles son los costos que presentan un impacto mayor y, por ende, cuáles son las políticas públicas que mitigan mejor los impactos de la guerra. El modelo permite además entender cómo se comportaría la economía en una etapa de posconflicto, explorar los impactos, tanto positivos como negativos, de las inversiones estatales especí-

ficas en una eventual era posconflicto e identificar el mejor escenario de posconflicto en donde se logre de manera simultánea una reducción de la violencia y un crecimiento económico sostenible.

El estudio concluye que las políticas de compensación son fiscalmente sostenibles, pero una política posconflicto óptima requiere de políticas sociales proactivas. De lo contrario, no se aprovecharían adecuadamente los flujos de población ni el capital adicional que se incorpore a la producción y se desperdiciarían ganancias en el crecimiento de mediano y largo plazo.

El capítulo consta de cinco secciones. Una revisión bibliográfica de los costos macroeconómicos, humanos y sociales de un conflicto así como una exploración inicial de dichos costos para la economía colombiana se lleva a cabo en la segunda sección. La tercera sección describe el modelo, presenta sus resultados y discute cuál ha sido el impacto del conflicto sobre la economía. Los distintos escenarios del posconflicto se analizan en la sección cuarta. La quinta sección presenta las conclusiones.

## **II. LOS COSTOS ECONÓMICOS DEL CONFLICTO INTERNO EN COLOMBIA**

Los conflictos internos imponen costos económicos cuyo impacto persiste por un largo periodo de tiempo, aún en la etapa posconflicto. El grueso de los costos proviene de las distorsiones impuestas sobre el desarrollo económico y social y no, como se presume usualmente, de las muertes y destrucción durante las confrontaciones armadas. Los conflictos afectan el desempeño macroeconómico, causando un deterioro de los principales indicadores macroeconómicos. Además, los agentes económicos, tanto los hogares como las firmas, modifican su comportamiento con el fin de mitigar los impactos

de la violencia sobre su bienestar; reacciones que a la vez menoscaban la confianza, elevan los costos de transacción y reducen las contribuciones productivas de los agentes. Al involucrar a la población civil, los conflictos internos generan altos costos sociales y humanos. Por último, dichos costos subsisten en la etapa de posconflicto y, si no se corrigen las distorsiones ocasionadas por el conflicto, la probabilidad de un resurgimiento es elevada. El objetivo de esta sección es examinar los costos económicos de los conflictos internos y explorar de una manera preliminar el impacto del conflicto armado sobre la economía colombiana.

Antes de examinar el impacto económico de un conflicto interno, es importante anotar que éste varía de acuerdo con la duración y la intensidad del mismo, la expansión territorial afectada, la solidez de las instituciones estatales y las condiciones iniciales del país. La duración del conflicto produce dos efectos contrarios. Una larga duración significa más destrucción y, por ende, una mayor vulnerabilidad de la economía, pero en una guerra de larga duración los agentes económicos adaptan su comportamiento a las nuevas circunstancias para proteger así su capacidad productiva y su nivel de vida. La expansión geográfica de la guerra también determina su impacto: un conflicto circunscrito a regiones particulares tiene presumiblemente un menor impacto en contraste con un conflicto que abarca un alto porcentaje del territorio. La solidez institucional del Estado mitiga el impacto de las guerras internas al continuar con sus inversiones, proveer servicios básicos y adoptar medidas compensatorias para amortiguar sus costos humanos. Por último, la vulnerabilidad de la economía frente a los embates de un conflicto depende de las condiciones económicas iniciales del país, el grado de desarrollo económico y social y la flexibilidad del sistema productivo (Stewart y Fitzgerald, 2001).

## A. Los costos macroeconómicos del conflicto

Al destruir, erosionar y reasignar recursos a actividades menos productivas, los conflictos internos debilitan la capacidad productiva de un país. La infraestructura física, tal como el sistema de transporte, las redes de generación eléctrica, las escuelas y los puestos de salud, entre otros, son blanco de los grupos armados. Asimismo, los ataques a la población civil, cuyo objetivo es debilitar el apoyo popular a los oponentes, derivan en la pérdida de capital productivo, ya sea por la destrucción o por la apropiación ilegal por parte de los grupos armados. Dicha estrategia es más frecuente en los conflictos de baja intensidad pues no sólo se intenta debilitar la capacidad militar del oponente; también, y preferiblemente, se destruye su infraestructura económica y social para así erosionar el apoyo de la población civil (Stewart y FitzGerald, 2001). Estudios empíricos revelan que la pérdida de activos de los hogares, como consecuencia de las guerras internas, es pronunciada: una vez finalizada la guerra en Uganda, dos tercios de los hogares aún reportaban una pérdida de activos significativa (Matowu y Stewart, 2001) y al transcurrir dos años del inicio de la guerra en Mozambique sólo subsistía una quinta parte del stock original de ganado (Collier, 2003). Una porción del capital humano también desaparece debido a las muertes, como consecuencia directa de las actividades de guerra y del deterioro del estado de salud de la población civil.

Dos tipos de reasignación de capital surgen como consecuencia de los conflictos internos. Por un lado, los agentes económicos, con el fin de proteger el capital, reasignan su capital a actividades que implican menos riesgos, pero son a la vez menos productivas. Para minimizar el riesgo y la incertidumbre, las firmas y los hogares sustituyen activos domésticos por activos extranjeros. Hoeffler y Reynal-Quirol (2003) encuentran que antes de iniciar el conflicto, cerca

del 8,6% de los activos de los países estaba invertido en el exterior y durante el conflicto dicho porcentaje aumenta al 19,7%. Además, hay un cambio en el portafolio de los agentes económicos de activos reales a activos financieros ya que son menos vulnerables a la destrucción inherente al conflicto (Collier y Gunning, 1995). Por último, la migración de áreas rurales a áreas urbanas o la migración internacional implican una reducción en la disponibilidad de capital humano. La reasignación de capital causa, por consiguiente, una caída en la inversión destinada hacia las actividades productivas y constituye uno de los mayores costos de un conflicto interno (Hoeffler y Reynal-Quirol, 2003).

Por otro lado, se desvían recursos privados y estatales de actividades productivas para destinarlos a las actividades típicas del conflicto. Esta desviación causa un impacto sustancial pues, además de cesar la actividad productiva en sectores con mayores retornos, estos recursos fortalecen la capacidad destructiva de los actores armados. Al promover la vinculación de la población a la acción armada para alimentar el aparato militar estatal y los grupos armados ilegales, el conflicto aleja también el capital humano de las actividades productivas con mayores retornos.

Por último, el capital social de un país se puede ver fuertemente afectado por un conflicto interno. Los procesos violentos destruyen la confianza y las redes sociales y debilitan las instituciones estatales; lo cual redundará en un deterioro del capital social del país, en un aumento de los costos de transacción y, por ende, en una reducción de las transacciones de mercado. Más aún, la destrucción y erosión de capital social reduce la capacidad de absorción de la tecnología, elevando aún más los costos de transacción (Echeverry *et al.*, 2001). La vulnerabilidad del capital frente a la acción militar determina el impacto del conflicto sobre las actividades productivas. Cuando el capital

es específico a una región geográfica y su traslado a áreas más seguras es costoso o es imposible (p.ej. la tierra), la vulnerabilidad a las acciones armadas es sumamente alta. El desarrollo del conflicto en la región provoca, por lo tanto, una contracción en la producción o la pérdida total del capital. De otro lado, si el capital no es específico a una región geográfica, se puede trasladar y continuar explotando en otra región geográfica (Brück, 2001).

Asimismo, el tipo de regiones geográficas involucradas en el conflicto determinan su influencia sobre la senda de producción. Cuando el conflicto se desarrolla en las áreas rurales, los sectores informales se verán más afectados debido a la apropiación de activos, la migración forzada, la caída de las redes comerciales y un menor acceso a los mercados financieros; lo cual reduce su capacidad de mitigar las pérdidas infligidas por el conflicto. Al estar ubicadas por lo general en áreas urbanas, la exposición de las firmas modernas al conflicto es menor y es posible organizar sistemas alternativos de seguridad. Dichas firmas son entonces más vulnerables a cortes de la energía eléctrica y a problemas de transporte (FitzGerald, 2001).

La caída en la capacidad productiva de un país, debido a la destrucción y reasignación de capital, conlleva una desaceleración o una contracción de las tasas de crecimiento económico. La evidencia empírica de países en conflicto es contundente y muestra una disminución generalizada del PIB per cápita, a excepción de unos cuantos países que logran mitigar el descenso en producción con políticas puntuales y con un decidido apoyo internacional. Un estudio comparativo de 16 países que enfrentaron conflicto interno revela que el PIB per cápita se contrajo en 15 de los 16 países analizados (Stewart *et al.*, 2001). En Nepal, el surgimiento de la insurgencia Maoísta redujo las tasas de crecimiento de la economía de 4,9% a 1,9% (Ra y Singh, 2005). Para controlar por

otros factores que pueden provocar la caída en el PIB, Collier (1999) estima unas regresiones de corte transversal y encuentra que, después de controlar por dichos factores, durante los conflictos internos los países tienden a crecer un 2,2% menos que en tiempos de paz. Algunos países logran, sin embargo, superar el choque inicial del conflicto y adoptar reformas para impulsar el crecimiento del país. En Mozambique, por ejemplo, se implementaron reformas económicas durante la guerra que, aunadas a la entrada de ayuda internacional, contribuyeron a expandir la producción a pesar de la destrucción continua de capital. Como resultado, la desaceleración inicial de la economía se mitigó y se alcanzó una expansión de las tasas de crecimiento, pero la recuperación nunca fue suficiente para retornar a los niveles anteriores a la guerra (Brück, 2001).

El mercado laboral también sufre cambios. Debido a las caídas en inversión y en producción, hay despido de trabajadores en el sector formal y, por consiguiente, el desempleo aumenta. De otro lado, la actividad militar, tanto por parte del Estado como de los grupos armados ilegales, genera demanda por empleo (FitzGerald, 2001). En conflictos de alta intensidad, los mercados laborales sufren aún más pues los hombres no calificados se vinculan a las fuerzas armadas y los calificados migran hacia el exterior.

La respuesta del ahorro y la inversión a una guerra interna no es clara. El ahorro doméstico se reduce, por lo general, en términos absolutos. La tasa marginal de ahorro no necesariamente disminuye pues, por un lado, puede caer con el fin de mantener constantes los niveles de consumo y, por otro, puede incrementarse por motivos de precaución (Stewart y FitzGerald, 2001). Pese a lo anterior, la tasa de ahorro se contrae en casi todos los países en conflicto analizados por Stewart *et al.* (2001) y, en algunos casos, se desploma.



La incertidumbre reinante durante la época de conflicto, el incremento en los costos de transacción y las dificultades adicionales en la producción pueden deteriorar la inversión. Dado que la guerra acorta los horizontes de tiempo, la incertidumbre es mayor y, por consiguiente, la inversión puede contraerse (Hoeffler y Reynal-Quirol, 2003); incertidumbre que se acrecienta cuando persisten dificultades para transferir el capital a actividades protegidas de los embates del conflicto. Por el contrario, si existen instituciones sólidas que mitigan la vulnerabilidad o hay oportunidades de diversificación, la incertidumbre es menor (Brück, 2001). El crecimiento de los costos de producción, debido a mayores costos de transporte, comunicación y transacción, entre otros, desincentiva la inversión. Además, las restricciones de crédito limitan las posibilidades de financiación para las firmas locales, y las firmas extranjeras reducen su presencia por los problemas de seguridad y por percepciones de un riesgo cambiario (Stewart y FitzGerald, 2001).

A diferencia del ahorro, la evidencia acerca de la evolución de la inversión en países con guerras internas es contradictoria. En el grupo de 16 países que enfrentaron un conflicto armado, algunos países percibieron aumentos en la inversión, otros caídas, y en otros, ésta permaneció constante (Stewart *et al.* 2001). La evidencia contradictoria frente a la inversión se puede explicar por la capacidad de los agentes económicos para adaptarse a las condiciones de un conflicto armado. Cuando la guerra es corta y de alta intensidad, los agentes no cuentan con tiempo suficiente para adaptar su comportamiento a las nuevas circunstancias. Las guerras de larga duración, de otro lado, permiten a los agentes ajustar su comportamiento y "convivir" con el conflicto, con lo cual sus reacciones son menos pronunciadas y la contracción inicial en la inversión no perdura. Por ende, la relación entre duración del conflicto y

las pérdidas en inversión privada es negativa, y los conflictos cortos presentan mayores disminuciones en la inversión privada (Echeverry *et al.* 2001).

Además de contraer la producción, el ahorro y la inversión, los conflictos generan presiones fiscales por la necesidad de financiar la actividad militar y remplazar o reparar la infraestructura destruida. El gasto en defensa de los países en conflicto se eleva en promedio de 2,8% del PIB a 5% del PIB para países con un PIB per cápita menor a US\$3.000 (Hoeffler y Reynal-Quirol, 2003). El gobierno financia sus gastos de defensa con incrementos en la inversión estatal, lo cual conduce a déficits fiscales, o con reasignaciones de la inversión estatal (Keen, 2001). El incremento en la inversión estatal se financia con mayores impuestos, con una expansión de la deuda pública o con un aumento en la ayuda internacional. Los recaudos fiscales durante los conflictos son, sin embargo, menores debido a una profundización de la evasión y a una contracción de la base de recaudo (Brück, 2001). La deuda pública, por consiguiente, se eleva de manera significativa en los países que enfrentan conflicto armado (Stewart *et al.* 2001). El déficit fiscal causa, asimismo, un *crowding out* de otras actividades productivas ya que el sector financiero prefiere colocar sus créditos con el gobierno, situación que agrava la caída del PIB. Además, las ayudas multilaterales durante el período del conflicto, cuyo principal propósito es mantener constante el consumo de los hogares y sostener las actividades esenciales del Estado, no son productivas. Knight *et al.* (1996), calculan que, debido a lo anterior, por cada aumento del 2,2% de gasto en defensa sostenido durante siete años, duración promedio de los conflictos internos, se pierde permanentemente un 2% del PIB.

La reasignación del presupuesto estatal de inversiones productivas hacia el gasto en defensa es una alternativa para evitar déficits fiscales insostenibles. Dicha

alternativa significa retirar los recursos estatales de actividades con mayores tasas de retorno, tales como educación, salud e infraestructura pública, entre otras. La evidencia de los países en conflicto muestra que la financiación del gasto en defensa a expensas de programas sociales u otras inversiones estatales prioritarias no es común y que se recurre con más frecuencia a una profundización de la deuda pública. Stewart *et al.* (2001), en su análisis de 16 países durante el periodo de conflicto, observan reasignaciones en el presupuesto estatal solamente en tres países. Los países restantes mantienen o incluso aumentan el gasto social durante el conflicto, pese a estar enfrentando descensos en el ingreso per cápita.

Por último, las exportaciones de un país en conflicto también se ven afectadas. Ello debido a una destrucción directa de la capacidad exportadora, una escasez de insumos de producción, un deterioro en los sistemas de transporte y una menor rentabilidad (FitzGerald, 2001). Como consecuencia, en algunos casos se observa una tendencia decreciente en el valor de las exportaciones en dólares para países con conflictos internos (Stewart *et al.* 2001).

## **B. Los costos sociales y humanos del conflicto**

Debido a las nuevas estrategias militares de las partes en conflicto, los costos más elevados de las guerras internas recaen en la actualidad sobre la población civil. Los grupos armados intimidan a la población civil, la obligan a migrar, conducen asesinatos selectivos y llevan a cabo reclutamientos, con el propósito de debilitar el apoyo popular al oponente, expandir el control territorial y aumentar el botín de guerra (Azam y Hoefler, 2002). Involucrar a la población civil como víctima del conflicto no es entonces un subproducto fortuito de la guerra, es una estrategia deliberada de los actores armados. Como resultado de esta nueva dinámica, el porcentaje de la población

civil víctima de los conflictos internos es creciente: mientras a principios del siglo xx el 90% de las víctimas eran soldados, en 1990 el 90% de las víctimas eran civiles (Cairns, 1997).

Los costos indirectos del conflicto sobre la población civil son significativos y constituyen una talanquera para el progreso social (Stewart y FitzGerald, 2001). La migración forzada, el hambre, el deterioro de la salud de algunos grupos de la población civil y el colapso de los servicios públicos estatales, son algunas consecuencias negativas del conflicto con un alto impacto sobre la población civil (FitzGerald, 2001). Una comparación de la evolución de los indicadores sociales de 16 países en conflicto muestra que la disponibilidad de calorías per cápita se reduce para los países de bajos ingresos, cuya capacidad para mantenerlos estables durante el conflicto es mínima; la oferta de doctores se restringe, en especial en los países con condiciones iniciales deficientes; y la mortalidad infantil se agrava en 13 de los 16 países (Stewart *et al.* 2001). Además, ocho de los diez países con un índice de desarrollo humano más bajo sufrieron conflictos internos en épocas recientes y la mitad de los 50 países con peores índices enfrentaron un conflicto interno severo en los últimos 20 años (Stewart y FitzGerald, 2001). Como resultado, una guerra de siete años de duración implica un crecimiento del 30% en la incidencia de la pobreza absoluta (Collier, 1999).

Si bien un conflicto no obliga a detener el transcurrir cotidiano del sistema económico y político, sí distorsiona el comportamiento de los agentes económicos y ocasiona pérdidas de bienestar para los hogares (Keen, 2001). En primer lugar, la composición de hogar se altera con el conflicto pues algunos hombres adultos se vinculan a las actividades de guerra y las mujeres adquieren nuevas responsabilidades como jefes o principales proveedoras del hogar (Stewart y FitzGerald, 2001).

En segundo lugar, las familias deben adoptar medidas defensivas para evitar ser víctimas de la violencia del conflicto armado. Por ejemplo, los estudiantes nocturnos interrumpen sus estudios, las personas evitan transitar en las carreteras durante la noche y se asigna presupuesto del hogar para mejorar la seguridad privada (Cuéllar, 2000; Gaviria y Vélez, 2001). En casos extremos, los hogares migran a otras ciudades o al exterior para evitar ser víctimas de la violencia armada. Hasta el año 2002, cerca de 34,8 millones de personas en el mundo se vieron forzadas a huir al interior o fuera de las fronteras geográficas de su país (USCR, 2003).

Por último, las familias modifican sus portafolios de inversión con el fin de proteger activos o de evitar caídas en el consumo de los hogares. Las familias rurales, cuando tienen acceso a la tierra y el deterioro de la seguridad aún no es marcado, limitan su producción comercial y se concentran en la economía de subsistencia (Brück, 2001). Las inversiones en capital humano pueden, asimismo, caer debido a unos menores retornos a la educación y a una contracción en la oferta educativa. Dado que el capital físico y el capital humano pueden ser bienes complementarios, la destrucción de capital físico conlleva una reducción en la demanda por capital humano y una consecuente caída en los retornos de la educación en el corto plazo. En el largo plazo, es posible que la menor inversión en capital humano disminuya su oferta más que la demanda, generando así un exceso de demanda y un incremento en los retornos de la educación. De otro lado, el conflicto limita la oferta educativa al destruir la infraestructura física y evitar el traslado de personal educativo a ciertos municipios, entre otros (Barrera e Ibáñez, 2004). Por ejemplo, Shemkayina (2006) encuentra que el conflicto interno en Tajikistan provocó un descenso inmediato de diez puntos porcentuales en la asistencia educativa y, para secundaria, la asistencia se desplomó a la mitad

debido a la necesidad de vincular a los jóvenes a los mercados laborales y así suplir fluctuaciones en los ingresos. Estimaciones econométricas muestran, además, que una vez se controla por características de los hogares, el impacto negativo del conflicto sobre la asistencia escolar persiste y conduce a una pérdida de 0,10 grados de educación.

Los conflictos internos también afectan la salud y sus efectos son persistentes en el largo plazo. Además de las muertes durante las confrontaciones armadas y el ejercicio propio de un conflicto, las guerras contribuyen a deteriorar la salud de la población civil. Un estudio de la OMS (2000) estimó que los conflictos nacionales e internacionales fueron responsables durante 1999 de cerca de 269.000 muertes y 8,44 millones de DALYS<sup>3</sup>. La mortalidad infantil en épocas de conflicto interno se eleva en 13% y permanece 11% por encima de los niveles usuales cinco años después de finalizado el conflicto (Hoeffler y Reynal-Querol, 2003).

Diversos canales transmiten el impacto de un conflicto interno sobre la salud de los habitantes. Las guerras civiles incrementan la exposición de la población civil a condiciones que aumentan el riesgo de contraer enfermedades, ser heridos o morir. Por ejemplo, el proceso mismo del desplazamiento forzoso y las condiciones precarias en los municipios receptores conducen a una fácil dispersión de las enfermedades infecciosas y a un deterioro del estado de salud. Dichas condiciones se agravan con la limitación en la oferta de salud pública; consecuencia de los menores recursos financieros disponibles como resultado del conflicto. Asimismo, el capital físico y humano del sistema de salud pública se erosiona debido a la destrucción de infraestructura y a la fuga de médicos

---

<sup>3</sup> Años de vida ajustados por discapacidad.

especializados. Los conflictos internos aumentan, por ende, el riesgo de enfermedad y muerte por enfermedades infecciosas tales como enfermedades respiratorias, malaria y tuberculosis (Ghobarah *et al.* 2003). Durante un período de posconflicto, el deterioro de la salud, las restricciones financieras y la escasez de capital humano y físico, persisten, haciendo más mella en el sistema de salud pública del país y en la salud de sus habitantes (Collier, 2003). Los efectos persistentes de las guerras internas ocurridas en el periodo comprendido entre 1991 y 1997 ocasionaron la pérdida de alrededor de 8,01 millones de DALYS en 1999 (Ghobarah *et al.* 2003).

Los costos humanos del conflicto descritos en párrafos anteriores son bastante desiguales para los distintos grupos de la población. Como consecuencia de las caídas en la demanda laboral y en los salarios reales, los ingresos de la población pobre, que no cuenta con instrumentos adecuados para mitigar *shocks*, se afectan desproporcionadamente (Stewart *et al.* 2001). Mas aún, la alta incidencia de las confrontaciones armadas en regiones desprovistas de la protección estatal y la incapacidad del Estado para proteger a todos sus habitantes, debido a sus limitados recursos fiscales y humanos, agrava la vulnerabilidad de la población pobre. Cuando una proporción elevada de grupos de la población están en niveles cercanos a la supervivencia, una reducción de sus ingresos puede tener consecuencias devastadoras (Stewart y FitzGerald, 2001).

Persiste además una gran inequidad en la distribución de los costos y beneficios de un conflicto interno. Es probable que algunos grupos de la sociedad perciban unas ganancias extraordinarias por el conflicto a expensas de otros grupos que enfrentan unas pérdidas pronunciadas. El PIB per cápita del país puede, por ende, exhibir una tendencia creciente pese a que algunos grupos de la población sufran

pérdidas pronunciadas de activos. La combinación de caídas en el PIB per cápita y una dispersión elevada del ingreso puede ocasionar un crecimiento de la pobreza absoluta, así como el surgimiento de nuevos grupos de ricos (Stewart *et al.*, 2001). Dichos efectos distributivos pueden prolongar la duración del conflicto pues los grupos de la población percibiendo ganancias extraordinarias por el conflicto no enfrentan incentivos para finalizar la guerra interna (Keen, 2001).

### **C. ¿Subsisten los costos económicos de un conflicto armado durante la etapa posconflicto?**

El fin de la guerra no implica recobrar el desempeño económico y social reinante en tiempos de paz. La inercia de los comportamientos adoptados durante el conflicto, la destrucción y pérdida de activos y el desgaste institucional son obstáculos que emergen durante una etapa de posconflicto. Diseñar políticas y programas de posconflicto enfocados a recuperar la senda productiva de los países y controlar la violencia es esencial para promover una etapa de posconflicto adecuada y sostenible en el tiempo. Ello garantiza evitar un resurgimiento del conflicto; resurgimiento cuya probabilidad es tres veces más alta para países que previamente enfrentaron un conflicto interno (Hoeffler y Collier, 2002).

Algunos comportamientos de las entidades del Estado y los agentes económicos adoptados durante la época de conflicto persisten debido a la inercia institucional y a la falta de confianza. El gasto en defensa, por ejemplo, no se contrae automáticamente pues contiene una inercia difícil de romper. El gasto en defensa de los países en épocas de posconflicto alcanza a ser el 4,5% del PIB, es decir estaría cerca de 1,7 puntos porcentuales por encima del gasto requerido en tiempos de paz. El gasto adicional ocasiona pérdidas acumuladas durante la primera

década de paz equivalentes al 17% de un año del PIB (Hoeffler y Reynal-Querol, 2003). Por otro lado, la incertidumbre política generada en la época de conflicto no cesa inmediatamente y la fuga de capitales se profundiza al aumentar del 19,7% en la época de conflicto al 26,1% en la época de posconflicto.

Contrario a lo esperado, los índices de violencia en una etapa de posconflicto no ceden y se genera a veces un simple reacomodo de los actores de la violencia. Más aún, la violencia provocada por armas de fuego es superior en la etapa de posconflicto frente a la época del conflicto en algunos países. Una vez se firmaron los Acuerdos de Paz en Guatemala, las muertes violentas con armas de fuego se elevaron y la población civil percibió un deterioro de la seguridad (Moser y Winton, 2002). En otros países, el número de muertes permanece constante, pero las causas de la muerte difieren: antes las muertes eran causadas por los combates armados, los ataques dirigidos a la población civil y el desplazamiento forzoso; en un periodo posconflicto, las muertes son causadas por un incremento del crimen y la violencia interpersonal. Las armas y la experticia de la violencia, antes utilizadas en la confrontación armada, son un insumo en la época de posconflicto para la violencia criminal. El precio de las armas cortas es, además, bajo por su proliferación después de finalizado el conflicto y por el escaso control estatal sobre sus ventas (SAR, 2005).

Recuperar la senda de crecimiento económico y de progreso social en la etapa de posconflicto se dificulta cuando la pérdida o deterioro de activos durante la guerra fue elevada. En primer lugar, los ataques directos a la población civil por parte de los actores armados redundan en una pérdida de activos de grupos de la población que deben recuperar sus activos productivos e improductivos, lo cual retrasa sus procesos de reinserción en los procesos pro-

ductivos (Ibáñez *et al.*, 2006). En Uganda, un país cuya etapa de posconflicto es considerada como adecuada, diez años después del final del conflicto aún no habían podido alcanzar sus niveles de PIB per cápita de 1970 y el 60% de los hogares afirmaban estar en peores condiciones que antes de la guerra (Hoeffler y Reynal-Querol, 2003).

Asimismo, el deterioro de las instituciones y la pérdida de capital social persisten, provocando altos niveles de desconfianza y elevados costos de transacción en la economía. Sin embargo, las condiciones anteriores a la guerra son determinantes pues unas instituciones sólidas antes y después del conflicto pueden facilitar la movilización y reconstrucción en la etapa de posconflicto. Miguel y Roland (2005) encuentran, por ejemplo, que el impacto de los bombardeos durante la guerra de Vietnam sobre las tasas de pobreza, analfabetismo y consumo, aunque fue negativo, no fue significativo debido a la fortaleza de las instituciones estatales. Cuando las instituciones son afectadas por el conflicto, una era de posconflicto debe entonces llevar a cabo inversiones públicas para restaurar la confianza y el capital social ya que las meras inversiones en capital físico no son suficientes para recuperar los antiguos niveles de producción (Brück, 2001).

Los costos humanos de los conflictos civiles trascienden, en algunos casos, a la etapa de posconflicto. Las tasas de mortalidad, tanto de la población adulta como de la población infantil, continúan por encima de los niveles registrados en tiempos de paz. La incidencia de enfermedades psicológicas aumenta pues los sobrevivientes de la guerra han perdido familiares, amigos y su modo de vida, y han estado expuestos a la brutalidad de la guerra. Las minas antipersonales son además un legado perdurable de los conflictos internos. Dada la dificultad para desactivar todas las minas antipersonales una vez finaliza la guerra,



la vida cotidiana de la población rural se limita y ello afecta la recuperación económica y social. En Cambodia, una década después de finalizado el conflicto, más de dos personas morían diariamente o resultaban heridas por las explosiones de minas antipersonales (Hoeffler y Reynal-Querol, 2003).

#### D. El conflicto armado en Colombia y su impacto económico

La historia de Colombia está marcada, desde su independencia, por conflictos internos sucesivos de diversa naturaleza e intensidad. Pese a que existe una extensa literatura acerca de la historia de los conflictos y la violencia en Colombia, su impacto sobre el desarrollo económico del país ha sido abordado sólo en los últimos años (Cárdenas, 2001; Echeverry *et al.*, 2003). El objetivo de esta sección es examinar de manera preliminar las consecuencias del conflicto armado colombiano sobre su economía. Dada la restricción de datos, el análisis se concentra en la década de los ochenta y noventa, momento en el cual la entrada del narcotráfico, el paramilitarismo y la producción de cultivos ilícitos recrudece el conflicto interno a niveles nunca antes experimentados.

Dos períodos marcados del conflicto armado se pueden distinguir en el siglo xx. El primer período se denomina *La Violencia* y se inició en la segunda mitad de la década de los años 40 con un recrudecimiento en 1948 tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán. El recrudecimiento del conflicto disparó los índices de homicidios (Gráfico 1) y estimativos oficiales calculan las víctimas de la violencia entre el final de los cuarenta y principios de los setenta en 30.000 (Echeverry *et al.*, 2001). El Frente Nacional, un acuerdo entre el Partido Liberal y el Partido Conservador negociado en 1958 para compartir el poder y poner fin a las confrontaciones armadas, logró mo-

**Gráfico 1. TASA DE HOMICIDIOS: 1946-2004**



Fuente: Cálculo de los autores con base en datos de la Policía Nacional.

derar la violencia durante las dos décadas siguientes. El conflicto nunca cesó realmente y a mediados de los años sesenta emergieron los principales grupos insurgentes -ELN, EPL y FARC- en algunas regiones del país. La década de los años setenta presencié la consolidación de los grupos armados ilegales cuyas acciones consistían en ataques esporádicos a las Fuerzas Militares y tomas de pueblos y puestos de policía. Su financiación provenía principalmente de los secuestros y los asaltos bancarios (Echeverry *et al.*, 2003).

A mediados de la década de los ochenta, el surgimiento de los grupos paramilitares y el acceso a los recursos generados por el narcotráfico marca el inicio del segundo período del conflicto armado durante el siglo xx. En los años ochenta, con el fin de frenar la violencia guerrillera y proteger los propietarios de tierras y barones del narcotráfico, aparecen los grupos paramilitares en algunas regiones del país. Ello, aunado a las nuevas fuentes de financiación provistas por el narcotráfico y los cultivos ilícitos, intensifica el conflicto y facilita su expansión a lo largo del territorio nacional (Gaviria, 2000; Thoumi, 2002; Moreno *et al.*, 2003). Las tasas de homicidios se disparan a partir de 1985 (Gráfico 1) y, frente



a 1970, en 1991 son tres veces más altas, lo cual convierte a Colombia, en conjunto con El Salvador, en los países con más altas tasas de homicidios del mundo (Echeverry *et al.*, 2003).

Durante el gobierno del Presidente Pastrana, se iniciaron conversaciones de paz con las FARC. Tras tres años de negociaciones, el proceso fracasa y se recrudece de nuevo el conflicto. En 2002, Álvaro Uribe es elegido presidente con un claro mandato por parte de la ciudadanía para luchar contra las FARC. El gobierno inicia además un proceso de negociación con los grupos paramilitares, el cual culminó con la desmovilización de dichos grupos a principios de 2006. El fin de la negociación con los grupos paramilitares no significa, sin embargo, el fin del conflicto. Colombia vive en este momento una situación bastante *sui generis* ya que el conflicto con los grupos guerrilleros aún persiste, mientras se inició un período de posconflicto con los grupos paramilitares.

La intensificación del conflicto armado generó un aumento casi exponencial de las víctimas civiles. El secuestro, los asesinatos selectivos, el reclutamiento forzoso, las minas antipersonales, la extorsión y la migración forzosa, entre otros, se convirtieron en estrategias de los grupos armados ilegales para debilitar al enemigo y expandir sus fuentes de financiación. La presencia de dichos grupos se extendió a casi todos los municipios del territorio nacional. Mientras en 1995, en Colombia 35 municipios eran expulsores de población, en 2002 este número aumentó a 949, es decir, a cerca del 90% del total de municipios. La migración forzada, consecuencia del recrudecimiento de la violencia armada, ha afectado alrededor de 2,5 millones de personas, equivalentes al 5,7% de la población colombiana y la cifra más alta del mundo en términos absolutos (Ibáñez *et al.*, 2006). Los índices de secuestro en 2001 superaron las tres mil personas, una de las cifras más altas del

mundo<sup>4</sup> y, pese a la ostensible disminución de este delito, en 2006 se presentaron 581 secuestros en 28 de los 32 departamentos colombianos<sup>5</sup>. Asimismo, Colombia es en la actualidad el único país de América en el cual se instalan minas antipersonales regularmente (Aqa *et al.*, 2004). De hecho, según el Observatorio de Minas Antipersonales, 579 municipios en 31 departamentos presentan problemas de minas antipersonales y, en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2005, los accidentes asociados a dichas minas se sextuplicaron y afectaron a 2.032 personas<sup>6</sup>.

Diversos análisis clasifican el conflicto armado colombiano entre los cinco más largos e intensos del mundo en el periodo comprendido entre 1950 y 1998. Sin embargo, al comparar el conflicto colombiano con el de otros países, el primero se distingue más por su larga duración que por su alta intensidad (Echeverry *et al.*, 2001). La intensidad del conflicto en Colombia es similar a aquella de países como Argelia, Burma, Burundi, Liberia y Rusia y es superada por Angola, Sudán, Congo, Etiopía y Sri Lanka (Caballero, 2003).

¿Ha sido el conflicto armado un obstáculo para el crecimiento económico y el progreso social del país? Desde el inicio de *La Violencia* hasta hoy, la economía Colombiana ha registrado un constante crecimiento de su economía, a excepción de la recesión de 1999, y el crecimiento promedio anual del PIB colombiano ha superado el de la región. Este crecimiento ha sido, sin embargo, inferior al de largo

---

<sup>4</sup> [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co) consultada en 16 de marzo de 2006.

<sup>5</sup> [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co) consultada en 16 de marzo de 2006.

<sup>6</sup> [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co) consultada en 16 de marzo de 2006.

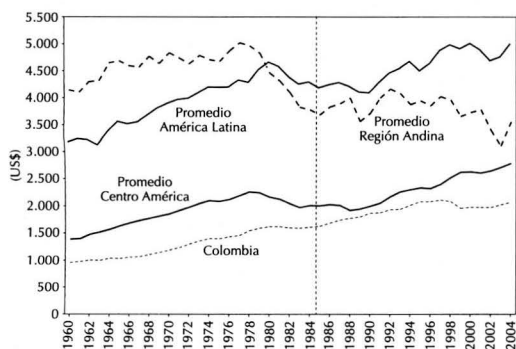
plazo y, como consecuencia del conflicto, Colombia enfrentaría una pérdida anual de 0,54 puntos porcentuales respecto a este último (Echeverry *et al.*, 2001). Además, durante la década de los ochenta, las tasas de crecimiento se desaceleraron a un promedio anual de 3,4% anual, de tasas de crecimiento anual de 5,78% en la década de los setenta (Cárdenas, 2001). Cuando se compara la evolución del PIB per cápita de Colombia frente al promedio de los países de Centro América, Latinoamérica y la región Andina<sup>7</sup>, se encuentra que Colombia reporta niveles inferiores desde 1960 y nunca ha podido remontar las diferencias, pese al crecimiento sostenido de la economía (Gráfico 2). Si bien Colombia redujo la brecha frente a los países Centroamericanos y de la región Andina, ésta se profundizó de nuevo con la recesión de 1999. En el año 2004, el PIB per cápita de Colombia era el 74% registrado en el promedio Centroamericano, 58% del promedio de la Región Andina y el 41% del promedio de América Latina.

Las causas de la desaceleración de la economía colombiana no son claras y no se pueden atribuir úni-

camente a la intensificación del conflicto armado. La crisis de la deuda, la caída en los flujos de capital extranjero y los efectos del manejo fiscal, han sido identificados como factores macroeconómicos que contribuyeron a frenar el crecimiento económico. Asimismo, la aplicación de las reformas del Consenso de Washington, o la aplicación incompleta de dichas reformas, son también señaladas por algunos analistas como posibles causas (Cárdenas, 2001).

El conflicto ha sido también identificado como posible explicación parcial de un crecimiento económico menor al promedio de largo plazo. Tal como se examinó en las secciones anteriores, el conflicto afecta diversas variables económicas, lo que a su vez impide un crecimiento económico sostenido. En Colombia, el impacto del conflicto sobre la productividad, la inversión y el ahorro pudo ser una talanquera. Por un lado, Cárdenas (2001) encuentra que la disminución en el crecimiento durante la década de los ochenta obedece a una implosión de la productividad debido al conflicto armado. Antes de 1979 la productividad contribuía con incrementos de 1% en el crecimiento anual del producto y, a partir de 1979, ésta restaba un punto porcentual cada año. Por otro lado, las tasas de inversión y ahorro como porcentaje del PIB exhiben una tendencia decreciente que se inicia en la década de los ochenta y se profundiza en la década de los noventa. Las tasas de inversión como porcentaje del PIB ascendían en 1960 a 20,4% y en 2004 apenas superaban el 14%. Asimismo, las tasas de ahorro como porcentaje del PIB descienden de 21,3% del PIB en 1960 a 13,4% del PIB en 2004. Es importante anotar, sin embargo, que la recesión de 1999 contribuyó de manera significativa a la caída en ambas tasas. Al contrastar las tasas de inversión y ahorro colombianas con los promedios regionales, se encuentra que Colombia presenta un desempeño inferior frente a la región Andina, Centroamérica y Latinoamérica para las tasas de inversión inferiores

**Gráfico 2. EVOLUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA**



Fuente: World Development Indicators.

<sup>7</sup> Se estimó un promedio ponderado para cada una de las regiones.

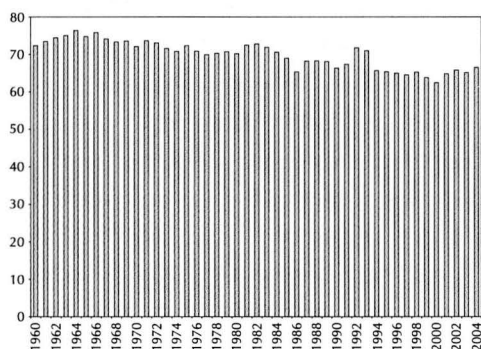
a la región Andina y Latinoamérica, para las tasas de ahorro<sup>8</sup>.

De otro lado, el consumo de los hogares ha permanecido bastante estable desde 1960 hasta el año 2004. El Gráfico 3 revela que el consumo de los hogares ha oscilado alrededor del 69% con una variabilidad mínima pues la desviación estándar es del 3,7%. Dicho resultado no es sorprendente. El consumo como porcentaje del PIB de los países en conflicto suele permanecer constante y sólo decrece para países que enfrentan conflictos de alta intensidad. Las razones de este comportamiento son diversas. Por un lado, la larga duración del conflicto colombiano ha permitido que los agentes ajusten su comportamiento a las nuevas circunstancias y, por ende, los cambios en el comportamiento de los hogares son casi imperceptibles. Por otro lado, los hogares, ante un clima de mayor incertidumbre generado por el conflicto armado, tienden a desahorrar y destinar

este ahorro a consumo presente (Brück, 2001). Los conflictos armados pueden, por último, aumentar la tasa de descuento de los agentes económicos como consecuencia de una menor expectativa de vida y de un menor horizonte de planeación, causando así una expansión del consumo presente a expensas del consumo futuro.

El gasto en defensa y seguridad adicional, necesario para contrarrestar las acciones de los grupos armados ilegales, ha generado una indudable presión sobre los recursos fiscales. Dicho gasto exhibe una tendencia creciente desde 1950, debido a *La Violencia*, y aumenta en un 115% para alcanzar un 2,53% del PIB. En la década de los sesenta, la crisis fiscal y el fin de la violencia partidista conducen a una reducción del gasto en defensa al 1,65% del PIB. El surgimiento de nuevos grupos armados durante los años setenta y la intensificación del conflicto y la violencia criminal en la década de los ochenta conlleva un nuevo incremento hasta alcanzar una participación de 2,08% del PIB en 1990 (González y Posada, 2001). La tendencia creciente se mantuvo durante todos los noventa y se profundizó con el fortalecimiento de la fuerza pública iniciado en el gobierno del presidente Pastrana y consolidado en el actual gobierno. Por consiguiente, en 2004, el gasto en defensa ascendió a 4,5% del PIB. Además del incremento en el gasto en defensa, el conflicto ha significado costos adicionales debido a la destrucción de infraestructura, a la atención a las víctimas del conflicto<sup>9</sup> y a la reincorporación de desmovilizados. Pinto *et al.* (2005) estiman que dichas erogaciones y los gastos adicionales en defensa y seguridad durante el período comprendido entre 1999 y 2003 ascienden a \$16,5 billones de

**Gráfico 3. COLOMBIA: CONSUMO DE HOGARES COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1960-2004**



Fuente: World Development Indicators.

<sup>8</sup> Las tasas promedio de inversión como porcentaje del PIB para Centroamérica, la Región Andina y América Latina son respectivamente: 21,13%, 20,44% y 18,5%. Las tasas promedio de ahorro como porcentaje del PIB para Centroamérica, la Región Andina y América Latina son respectivamente: 11,7%, 26,3% y 20,85%.

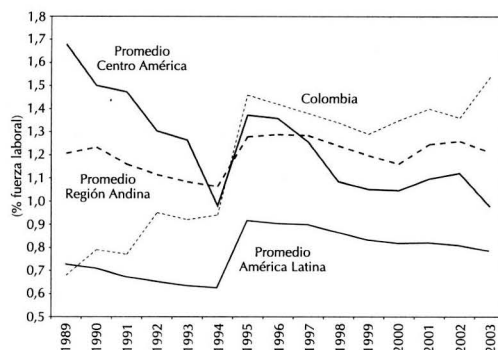
<sup>9</sup> Se consideraron los siguientes gastos de atención a las víctimas del conflicto: lucha contra el secuestro y la extorsión, atención al desplazamiento forzoso, atención a los afectados por minas antipersonales e indemnización de las víctimas de la violencia.

2003, lo cual equivale a 7,4% del PIB, 2,7 veces el déficit del sector público consolidado, 2,1 veces el presupuesto de inversión de la Nación y 14,1% la deuda del sector público no financiero.

Los aumentos del gasto en defensa y seguridad fueron apenas suficientes para colocar a Colombia en los niveles de gasto usuales de un país en conflicto. En Colombia, tras un esfuerzo permanente de incremento en el gasto en defensa, éste apenas alcanzó 4,5% del PIB en 2004. Los indicadores recientes muestran, empero, que el gasto en defensa de Colombia, frente a los países de la región y a sus vecinos inmediatos, es mayor. El gasto en defensa en dólares constantes es el segundo más alto de la región y supera la media por un factor que varía entre 61% y 166%. Asimismo, el gasto como porcentaje del PIB supera aquél de sus vecinos inmediatos y del promedio de los países Latinoamericanos. Por último, el gasto en defensa per cápita excede al promedio de la región latinoamericana (Urrutia, 2004). Ello ha derivado en una expansión del personal militar como porcentaje de la fuerza laboral. Mientras en 1989 Colombia presentaba este porcentaje era el menor en contraste con el promedio ponderado para América Latina, Centro América y la Región Andina, hoy ostenta el porcentaje más alto, superando con creces las otras regiones (Gráfico 4).

Un elevado gasto militar no se traduce necesariamente en una mayor eficiencia de las instituciones encargadas de enfrentar los grupos armados ilegales. En primer lugar, las funciones de las fuerzas armadas trascienden las funciones bélicas ya que también se encargan de la atención de desastres, las misiones de mantenimiento y paz, así como las operaciones de asistencia humanitaria y desminado, entre otros (Urrutia, 2004). En segundo lugar, en Colombia, es excesivo el tamaño del personal de apoyo frente al tamaño de las fuerzas de combate: la relación

**Gráfico 4. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL MILITAR COMO PORCENTAJE DE LA FUERZA LABORAL**



Fuente: World Development Indicators.

entre soldados de combate y personal de apoyo recomendada es de uno a tres y en Colombia dicha relación es de uno a ocho (González y Posada, 2001). En tercer lugar, un porcentaje significativo del gasto en defensa se destina al pago en pensiones. Caballero (2003) calcula que, una vez se sustrae el pago de pensiones, el gasto en defensa de 2002 disminuye del 3,7% del PIB al 2,2 %. Por último, la inversión destinada a mejorar la capacidad bélica de las fuerzas armadas y fortalecer las unidades de inteligencia ha sido casi siempre el componente del gasto con menor participación. En 2005 ésta apenas alcanzaba un 10% (Cárdenas *et al.*, 2005).

El crecimiento del gasto en defensa, al igual que en otros países en conflicto, no se ha dado a expensas de otros gastos estatales. Durante la década de los noventa, el gasto social aumentó de manera sustancial al pasar del 8% del PIB al 13%. Asimismo, las transferencias a las regiones, debido al proceso de descentralización contemplado por la Constitución de 1991, aumentaron del 3,57% del PIB en 1994 al 5,5% del PIB en 2004<sup>10</sup>. Al ampliar la inversión

<sup>10</sup> [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co) consultada el 16 de marzo de 2006.

social, fortalecer las fuerzas armadas y consolidar el proceso de descentralización, el déficit fiscal ascendió en 2002 al 3,7% del PIB y para su financiación la deuda pública alcanzó niveles históricos del 53,9% del PIB en el mismo año (Carrasquilla, 2004). El desequilibrio de las finanzas estatales y la creciente deuda pública provocó en 1999 la suscripción de un acuerdo de estabilización con el Fondo Monetario Internacional, el cual ha sido renovado en dos oportunidades.

El deterioro institucional y la destrucción de capital social, resultante del conflicto armado, son notorios. La aparición del narcotráfico y de las actividades ilegales propias de la producción y comercio ilegal erosionó el Sistema Judicial Colombiano y propició, por ende, el desarrollo del crimen (Montenegro y Posada, 2001). Algunos indicadores sociales denotan, asimismo, un retroceso durante el conflicto. Las percepciones de confianza en el Estado y las medidas de gobernabilidad para Colombia, en contraste con otros países, revelan un desempeño bastante inferior<sup>11</sup> (Echeverry *et al.*, 2001).

Los costos sociales y humanos del conflicto armado en Colombia han sido sustanciales. Las pérdidas de capital humano, debido a la muerte de la población civil y a la menor asistencia educativa, son significativas. Londoño (1998) estima que las pérdidas anuales de capital humano en Colombia como consecuencia de la violencia ascienden a un 4% del PIB. Barrera e Ibáñez (2004) encuentran que la violencia ejerce un impacto negativo sobre las tasas de asistencia

escolar al disminuir la probabilidad de la asistencia educativa para los grupos en edad escolar -7 a 11 años y 12 a 17 años- de manera significativa.

Las medidas adoptadas por los hogares y los cambios en comportamiento para evitar la victimización también causan costos elevados. Las familias, por un lado, reasignan su gasto e incrementan las inversiones con el objeto de mejorar la protección de sus miembros y de sus propiedades. Rubio (1997) calcula que dichas inversiones ascienden al 1,4 % del PIB colombiano. La migración al extranjero de todo el hogar o algunos miembros es, además, una estrategia para huir de la violencia armada. Por ejemplo, la migración de colombianos a los Estados Unidos se aceleró durante la década de los noventa debido a la intensificación del conflicto armado y a la crisis económica, aunque los datos sugieren que esta última tuvo una mayor responsabilidad. Con base en las cifras del Censo aplicado en 2000 en los Estados Unidos, Gaviria (2004) calcula el número de colombianos en los Estados Unidos entre 500.000 y 700.000 migrantes. El deterioro en el acervo del capital humano como consecuencia de la migración se evidencia ya que los emigrantes tienen al menos tres años más de escolaridad que los residentes en Colombia; un 27% tiene educación terciaria y un 10% estudios de posgrado.

El desplazamiento forzado, una de las expresiones más dramáticas del conflicto armado, ha ocasionado caídas elevadas de bienestar, pérdidas de capital físico humano y social y recomposiciones en los hogares desplazados. Esta situación, sin duda, ha llevado a que un grupo significativo de la población colombiana esté enfrentando condiciones socioeconómicas muy precarias. La migración forzada inflige unas pérdidas de bienestar<sup>12</sup> por hogar del 37% del valor presente neto del consumo agregado rural durante todo el ciclo de vida (Ibáñez y Vélez, 2005). El

---

<sup>11</sup> Los índices que se analizaron fueron: percepciones de administración equilibrada de justicia, protección de la seguridad personal y la propiedad privada, cohesión social, ausencia de corrupción en las esferas públicas, presencia de burocracia que promueve el desarrollo empresarial, estabilidad política y violencia e "imperio de la ley".



abandono, despojo y pérdida de activos, viviendas y tierras de la población desplazada ascienden al 1,7% del PIB de 2004 y el lucro cesante por cesar la producción agropecuaria arroja pérdidas cercanas al 2,1% del PIB agropecuario de 2004. Cerca de 1,2 millones de hectáreas han sido abandonadas o despojadas por los grupos armados, cifra que equivale a dos veces la cantidad entregada por el programa de Reforma Agraria durante el periodo comprendido entre 1993 y 2000. La destrucción de capital social para la población desplazada es también significativa: los años de residencia promedio en el expulsor eran de 16,5; la participación en organizaciones formales cae del 21,7% al 10,1% en los primeros meses y se recupera al 17,9%; y un 27,6% de los hogares reportan un cambio en la composición del hogar. Las condiciones en los municipios receptores de la población desplazada, al enfrentar indicadores socioeconómicos peores que los de los pobres urbanos y los indigentes, son sumamente precarias (Ibáñez *et al.*, 2006).

El análisis de esta sección arroja indicios de los posibles efectos del conflicto armado sobre el desarrollo económico de Colombia. Es importante, no obstante, discernir cuál ha sido el verdadero impacto del conflicto en Colombia, cuáles han sido los principales canales transmisores de dicho impacto y qué se esperaría en una etapa de posconflicto. Las secciones siguientes abordan estos temas con la definición de un modelo económico que detalla los mecanismos a través de los cuales el conflicto afecta la economía, con simulaciones que permiten estimar el impacto del conflicto y con predicciones del comportamiento de la economía en un período de posconflicto.

---

<sup>12</sup> La pérdida de bienestar corresponde a la variación compensada y representa el valor de la caída en utilidad como consecuencia del desplazamiento forzoso.

### III. EL IMPACTO DEL CONFLICTO SOBRE LA ECONOMÍA COLOMBIANA: MODELO ECONÓMICO Y RESULTADOS

La estimación del impacto de un conflicto interno sobre la economía de un país se calcula, por lo general, con modelos macroeconómicos y datos agregados. Ello permite establecer, entre otros, cómo el conflicto armado ha modificado la senda de crecimiento en el largo plazo y cuántos puntos porcentuales del PIB se han perdido. El uso de los modelos macroeconómicos obedece a la limitación en la disponibilidad de datos y a la dificultad para encontrar un contrafactual. Dichos modelos, sin embargo, no permiten identificar las reacciones de los agentes económicos frente a una guerra interna, los diversos canales transmisores que afectan el desempeño de una economía y la contribución de cada uno de los canales transmisores sobre el efecto agregado. Discernir cómo los impactos del conflicto se transmiten en una economía es fundamental para identificar las políticas públicas que pueden mitigarlo de manera más afectiva, para examinar qué sucedería en la economía durante un periodo de posconflicto, y para identificar las inversiones más efectivas en dicho periodo.

El objetivo de esta sección es entonces desarrollar un modelo macroeconómico, con fundamentos microeconómicos, que defina cómo el conflicto afecta el comportamiento de los agentes económicos -el Estado, los hogares y las firmas- y cómo los cambios en el comportamiento de dichos agentes afecta, a su vez, el desempeño de la economía. Los modelos microeconómicos que alimentan el modelo macroeconómico son extraídos de trabajos anteriores.

La evaluación de escenarios alternativos de posconflicto se lleva a cabo mediante un modelo de proyección fiscal que consiste de dos economías paralelas, una urbana y otra rural. Para cada econo-



mía se hace una proyección de crecimiento del PIB de largo plazo y una asignación del PIB del periodo entre consumo (público y privado), exportaciones netas e inversión. A continuación se describen con detalle las ecuaciones que componen el modelo, así como los supuestos de modelaje y los criterios de calibración.

## A. Modelo<sup>13</sup>

### 1. Dinámica de crecimiento

Conceptualmente, el modelo construye un país con dos economías paralelas, una urbana y otra rural, que producen el mismo bien agregado. No hay, por lo tanto, diferencias en precios relativos entre los bienes que respondan, por ejemplo, a una mayor demanda relativa por productos agrícolas.

El PIB total del país es la suma del PIB urbano y del PIB rural:

$$Y_t = Y_t^U + Y_t^R$$

Tanto la economía urbana como la rural producen de acuerdo a funciones *Cobb-Douglas* de retornos constantes a escala en el capital físico, el capital humano y el trabajo:

$$Y_t^U = A^U (\bar{s}_t^U) [(L_t^U)^{0.35} (\kappa^U K_t^U)^{0.35} (H_t^U)^{0.3}]$$

$$Y_t^R = A^R (\bar{s}_t^R) [(L_t^R)^{0.35} (\kappa^R K_t^R)^{0.35} (H_t^R)^{0.3}]$$

donde los superíndices son *U* para urbano y *R* para rural. *L* es la población económicamente activa, *H* el capital humano agregado, *K* el capital físico y  $\bar{s}$

el capital social promedio de la población. Es de anotar que las constantes de tecnología son función del capital social<sup>14</sup>. Las constantes  $\kappa^U$ ,  $\kappa^R$  toman valores entre 0 y 1 e indican la utilización efectiva del capital. Cada uno de los factores de producción responde a una ecuación dinámica.

#### a. Fuerza laboral

La fuerza laboral total corresponde a la población total del país, y es la suma de la población rural y la población urbana:

$$L_t = L_t^U + L_t^R$$

La población rural evoluciona según la tasa exógena neta de crecimiento poblacional *n* y la migración neta hacia las ciudades, *EN*:

$$L_t^R = (1 + n)L_{t-1}^R - EN_t$$

Nótese que las muertes violentas no se tienen en cuenta. La población urbana contempla adicionalmente la emigración hacia otros países, *EI*:

$$L_t^U = (1 + n)L_{t-1}^U - EN_t - EI_t$$

Las tasas de migración netas son parámetros que dependen de la violencia de la siguiente manera:

$$EN_t = (m_0^N + m_1^N + m_2^N) L_{t-1}^R$$

$$EI_t = (m_0^I + m_1^I + m_2^I) L_{t-1}^U$$

donde  $m_0^N$ ,  $m_1^N$  indican la fracción de la población que migra por motivos laborales,  $m_1^N$ ,  $m_2^I$  son los

<sup>13</sup> Una descripción de los datos del modelo se presentan en el Anexo.

<sup>14</sup> Bajo una función de producción *Cobb-Douglas*, esto es equivalente a suponer que el capital social hace que los trabajadores sean más efectivos.

desplazados de manera forzada,  $m_{2'}^N$ ,  $m_2^I$  y son las poblaciones que retornan a sus regiones tras el cese de la violencia.

### b. Capital físico

El capital físico total del país es la suma del stock de capital dedicado a actividades rurales y el dedicado a actividades urbanas:

$$K_t = K_t^U + K_t^R$$

Las ecuaciones dinámicas correspondientes son:

$$K_{t+1}^R = (1 - \delta - d^R) K_t^R + I_t^R$$

$$K_{t+1}^U = (1 - \delta - d^U) K_t^U + I_t^U$$

Aquí,  $\delta$  es la depreciación (exógena),  $d^U$  y  $d^R$  son las tasas de destrucción de capital físico por la guerra (costo directo), e  $I_t$  es la inversión.

Además, los factores de utilización del capital  $\kappa^U$ ,  $\kappa^R$  indican qué fracción del stock de capital se destina a usos productivos en el periodo corriente. Estos parámetros reflejan la presencia de tierras abandonadas y en desuso, por ejemplo<sup>15</sup>.

### c. Capital humano

El capital humano entra de manera agregada en cada función de producción y se interpreta como el total de años de educación de la población, bien sea rural o urbana.

$$H_t = H_t^U + H_t^R$$

<sup>15</sup> Para la calibración del modelo se utilizó  $K/\text{PIB} = 1,75$ , donde  $K$  es el stock de capital de la economía. El 85% del capital inicial se supone urbano y la depreciación exógena es cerca de 5% anual.

Por lo tanto, los niveles de capital humano se pueden describir como  $H_t^U = L_t^U \bar{h}_t^U$  y  $H_t^R = L_t^R \bar{h}_t^R$ , donde los  $\bar{h}$  son niveles medios de educación per cápita. Sin embargo, los flujos de migración nacional e internacional generan complicaciones en este contexto, pues la población migrante tiene características de educación diferentes tanto a las de las comunidades emisoras como a las de las receptoras. Por lo tanto, se modela explícitamente el desplazamiento de capital humano.

Por último, a la población en edad escolar  $PEE$  en cada región ( $U, R$ ) se le aplican tasas de asistencia escolar que se interpretan como inversión en capital humano. Dicha inversión se supone efectiva con un rezago de cinco años -el tiempo medio que le toma al escolar incorporarse a la fuerza laboral - y se deprecia a la tasa de mortalidad:

$$H_t^U = L_{t-1}^U \bar{h}_{t-1}^U + EN_t \bar{h}_t^N - EI_t \bar{h}_t^I + PEE_{t-5}^{U*} \text{asist}_{t-5}^U$$

$$H_t^R = L_{t-1}^R \bar{h}_{t-1}^R - EN_t \bar{h}_t^N + PEE_{t-5}^{R*} \text{asist}_{t-5}^R$$

Las tasas de asistencia escolar sufren con la presencia de violencia, y varían según la calidad de un eventual posconflicto.

### d. Capital social

El capital social per cápita se incluye en la constante de la función de producción de manera que actúe como un factor de efectividad del trabajo. Implícitamente,  $\bar{s}$  se calcula bajo el supuesto de aditividad del capital social. Por lo tanto, el capital social total de la economía es:

$$S_t = S_t^U + S_t^R \quad \text{y en cada sector:}$$

$$S_t^U = L_t^U + \bar{s}_t^U$$

$$S_t^R = L_t^R + \bar{s}_t^R$$

Con este concepto de capital social se pretende capturar el costo individual del desplazamiento debido a la destrucción de redes sociales. Esta ausencia de contactos causa mayores costos de búsqueda de empleo y, en general, mayores fricciones en las actividades cotidianas. El stock de capital social de un hogar está asociado, por lo tanto, a la continuidad de la ubicación geográfica de los individuos, y depende de cuánto tiempo lleva el hogar en el lugar. En el modelo suponemos que una persona que se muda sufre una caída inicial de su capital social de alrededor del 50%, y que éste se recupera exponencialmente a lo largo del tiempo, con una vida media del efecto de un año<sup>16</sup>, de acuerdo con:

$$s_{i,t+1} = (1 - B^{R,U} e^{-\theta t})$$

$B$  es una constante que refleja la pérdida inicial de capital al mudarse entre áreas rurales y áreas urbanas, y  $\theta$  refleja la rapidez de acumulación de capital social. Por lo tanto, el parámetro que entra en la función de producción es (para las regiones urbanas):

$$\bar{s}_t^U = \frac{\sum_{i \in U} s_{i,t}}{L_t^U} = \frac{\sum_{i \in U} (1 - B^U e^{-\theta t_i})}{L_t^U}$$

## 2. Equilibrio macro intratemporal

Las ecuaciones de equilibrio macroeconómico intratemporal son:

$$Y_t = Y_t^U + Y_t^R$$

$$Y_t^U = C_t^U + G_t^U + G_t^{UW} + I_t^U + NX_t^U$$

$$Y_t^R = C_t^R + G_t^R + G_t^{RW} + I_t^R + NX_t^R$$

donde  $G_t^U$ ,  $G_t^R$  son el gasto público (exógeno) no relacionado con el conflicto, que incluye gasto público en inversión y pagos por intereses de deuda.  $G_t^{UW}$  es el gasto público relacionado con el conflicto (desviación de recursos productivos), y no incluye rubros de inversión.  $NX_t^U$ ,  $NX_t^R$  son las exportaciones netas de la actividad urbana y rural, que se modelan de manera neutral. Finalmente,  $C_t^U$ ,  $C_t^R$  son los consumos privados agregados (urbano y rural), que se calculan a partir de consumos por familia. Al determinar el ingreso disponible de cada familia se supone que hay una tasa de tributación marginal constante sobre el ingreso, correspondiente a la tasa promedio en la economía. Por último, la variable de cierre es la inversión privada,  $I_t^U$ ,  $I_t^R$ , repartida proporcionalmente al PIB urbano y rural.

## 3. Equilibrio intertemporal

Dados los supuestos demográficos y macroeconómicos, el modelo genera sendas proyectadas para cada una de las variables explicadas en las secciones anteriores. En particular, dependiendo de los supuestos particulares, la senda de deuda del gobierno (como porcentaje del PIB) puede ser implosiva, estable o explosiva<sup>17</sup>. El "equilibrio" del modelo se obtiene ajustando los supuestos sobre las variables fiscales para estabilizar la relación deuda/PIB.

La variables fiscales que se exploran como posibilidades de ajuste son tres: el nivel de tributación, el nivel de gasto público improductivo y la composición del gasto público. Por lo tanto, dependiendo del tipo de ajuste, la política fiscal tiene efectos sobre el crecimiento del PIB.

<sup>16</sup> Este supuesto se basa en los resultados de Ibáñez *et al.*, (2006).

<sup>17</sup> Se interpreta como deuda estable aquella que, en el periodo de análisis, no exceda en su variación alrededor de su nivel inicial un margen de  $\pm 5\%$  del PIB.

Dados los supuestos neutrales sobre la incidencia del recaudo, el efecto de un aumento en la tasa (promedio) de tributación es un incremento del ingreso disponible y del consumo de los hogares, y a través de éste una disminución de la variable de cierre, la inversión privada -con el correspondiente efecto futuro sobre el acervo de capital. Una disminución del gasto público improductivo, por su lado, implica un aumento igual de la inversión privada en el periodo.

Una disminución del nivel de inversión pública se traduciría en un aumento igual de la inversión privada. Dado que ambas tienen el mismo efecto futuro sobre el crecimiento, y que no hay canales de *crowding-out*, el efecto sería un ajuste de la deuda sin costo en el agregado. Por lo tanto, se explora más bien una disminución del porcentaje del gasto público que se destina a inversión.

## **B. La época de posconflicto: simulación de escenarios de política**

El posconflicto, pese a que se equipara a una simple cesación del conflicto armado, trasciende el simple fin de la violencia armada y requiere de decisiones de política enfocadas a garantizar un período de paz sostenible. Por un lado, el posconflicto no es siempre sinónimo de una reducción abrupta de los índices de violencia. Si bien la negociación de los grupos involucrados en el conflicto conduce al fin de las hostilidades propias de una guerra, una reasignación de los insumos utilizados en el conflicto, tales como el pie de fuerza y las armas, puede provocar una intensificación de la violencia criminal. Por otro lado, las políticas y programas adoptados durante la época de posconflicto pueden evitar un escalamiento de la violencia criminal o minimizar el impacto de las inversiones necesarias sobre el desempeño de la economía. Por ejemplo, un aumento de la fuerza

policial puede ser efectiva para controlar la violencia criminal o la distribución a lo largo del tiempo de las compensaciones a las víctimas del conflicto puede minimizar el riesgo fiscal. Esta sección simula diferentes escenarios del posconflicto y explora su impacto sobre el crecimiento económico y, a través de la asistencia escolar, sobre el capital humano. La simulación de los escenarios de posconflicto aborda cuatro variables: la estrategia fiscal, la evolución de la violencia criminal, los flujos de migración y la contribución del capital social a la producción. Cabe anotar que en el caso del conflicto colombiano es imposible discernir el momento en el cual cesa el conflicto y se inicia el posconflicto. Tal como se mencionó anteriormente, Colombia enfrenta de manera paralela un conflicto con las FARC y ELN y una etapa de posconflicto con los grupos paramilitares<sup>18</sup>. Cada posible escenario se describe a continuación.

## **C. Estrategia fiscal**

Durante una época de posconflicto, la reasignación del gasto en defensa y la financiación de programas especiales, requieren el diseño de estrategias fiscales que compaginen los objetivos de asegurar la sostenibilidad de la paz y procurar un manejo fiscal adecuado. Los supuestos y escenarios de la reasignación del gasto y la financiación de programas especiales se describen en los próximos párrafos.

Al explorar el impacto de distintas estrategias fiscales, un supuesto plausible sería que el gasto en defensa permanece en niveles similares, aunque un poco menores, a la época previa al posconflicto. Dos razones sustentarían este supuesto. En primer lugar, se ha comprobado en los diferentes países que enfrentaron guerras civiles que la inercia del

---

<sup>18</sup> Agradecemos a Rafael Pardo por este comentario.

gasto fiscal es difícil de romper y, como resultado, el gasto permanece en niveles similares o un poco menores a los registrados durante el conflicto por un largo periodo de tiempo. En segundo lugar, pese al incremento reciente en el pie de fuerza militar y al fortalecimiento de las Fuerzas Armadas colombianas, no se ha llevado a cabo una inversión paralela en la Policía. En un período de posconflicto, el fortalecimiento de la Policía es esencial para evitar un crecimiento incontrolable de la violencia urbana. Por lo tanto, sería de esperar que el gasto en defensa se reduzca a un porcentaje mínimo una vez finalizado el conflicto y que se reasigne gasto militar hacia gasto policial. Es más, es posible que las Fuerzas Armadas se opongan a cualquier recorte o reasignación de presupuesto y sea entonces necesario aumentar el gasto en defensa para financiar la consolidación de la Policía.

Sin embargo, con el fin de dar cabida a una posible disminución de los costos de funcionamiento que estén ligados al despliegue de tropas para combate, suponemos un escenario optimista, en el que el gasto en defensa cae al 80% de su valor durante el conflicto. Este supuesto es relativamente neutral: en nuestro modelo, el gasto en defensa es un gasto puro, sin impacto directo en el crecimiento futuro. Su efecto se percibe en el nivel de deuda y, por lo tanto, en el nivel de inversión privada.

Un posconflicto sostenible y perdurable debe ir acompañado de inversiones especiales. Debido a la dificultad para obtener costos de todos los programas necesarios en una época de posconflicto, la simulación se centra en tres programas: i) la compensación de activos a la población desplazada; ii) la desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales; y iii) la expansión de la oferta educativa rural hasta alcanzar tasas de asistencia escolar similares a las de las áreas urbanas.

## **1. Compensación de activos**

La pérdida promedio de activos por hogar de la población desplazada es de \$9 millones de pesos, y su valor agregado asciende a \$3.358 mil millones. Dicha pérdida comprende los activos del hogar y la vivienda. Además, la población desplazada pierde 1,2 millones de hectáreas que equivalen a una pérdida monetaria de \$976 mil millones (Ibáñez *et al.*, 2006). La Ley de Justicia y Paz<sup>19</sup> contempla la necesidad de iniciar procesos de reparación para las víctimas del conflicto armado, pero no determina de manera específica las características de los programas de reparación.

Los escenarios de simulación de la compensación de activos para la población desplazada se concentran en dos variables: i) el número de años en el cual se distribuirán los pagos de la compensación y ii) el porcentaje del total de pérdidas de activos que se compensará. Para el número de años, se supone que la compensación se transfiere en un período de tres años, lapso en el cual se pueden presentar los retornos masivos de la población desplazada a sus lugares de origen. Para el porcentaje de la pérdida se supone que se compensará en su totalidad. Además, se asume que la totalidad de los pagos se realizan con cargo al presupuesto de la Nación<sup>20</sup>.

## **2. La desmovilización y reincorporación de los grupos armados ilegales<sup>21</sup>**

Los programas para promover la desmovilización y reincorporación de los grupos armados ilegales contemplan beneficios para la reposición de documentos, la ayuda humanitaria de emergencia, el

---

<sup>19</sup> Ley 975 de 2006.

acceso a servicios de salud, el apoyo para la estabilización socioeconómica y el apoyo educativo. El programa actual para promover la desmovilización de los grupos armados ilegales estima un costo por desmovilizado de \$21 millones y estipula un pago por desmovilizado durante un período de dos a ocho años (Pinto *et al.*, 2002). Según el Ministerio de Defensa y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el pie de fuerza de los tres principales grupos armados ilegales es: AUC (28.357), FARC (12.515) y ELN (3.655). Ello implicaría que el costo de desmovilizar las AUC equivaldría a \$613 mil millones, cuyo pago se iniciaría a partir de 2006 y se supone que tendría una duración de ocho años. Asimismo, se considera que las FARC y el ELN se desmovilizan en el año anterior al posconflicto y que los pagos se inician en el primer año del posconflicto por un período de ocho años. El costo de la desmovilización de ambos grupos se calcula en \$349 mil millones.

### **3. Expansión de la oferta educativa rural**

El desplazamiento de población, pese a imponer costos económicos y de bienestar significativos sobre sus víctimas, ha significado un incremento en la asistencia educativa de los niños provenientes de familias desplazadas. Ello no es sorprendente pues las familias desplazadas arriban a áreas urbanas donde la oferta educativa excede a aquella de las áreas rurales de donde proviene la mayor parte de estas familias.

---

<sup>20</sup> La Ley 975 de 2006 creó un Fondo Nacional de Reparación el cual debe financiar los procesos de reparación de las víctimas del conflicto. El fondo debe ser alimentado con recursos provistos voluntariamente por los grupos armados desmovilizados, por el presupuesto de la Nación y por donaciones internacionales. Las simulaciones suponen que el Fondo es financiado totalmente con presupuesto de la Nación.

<sup>21</sup> La desmovilización y reincorporación de los grupos armados ilegales están reglamentadas en la Ley 418 de 1997 y en el Decreto 128 de 2003.

Para incentivar el retorno de la población desplazada en el período inicial del posconflicto, es imperativo expandir la oferta educativa en las áreas rurales. Se supone, por consiguiente, que el gobierno invierte recursos con el fin de incrementar las tasas de asistencia educativa rural a los mismos niveles urbanos. Con el fin de estimar el monto de las inversiones necesarias para cerrar dicha brecha, se calcula el promedio ponderado del costo por niño atendido<sup>22</sup>, el cual equivale a \$808.143, y se estima el número de niños que se debe atender en las áreas rurales para aumentar la asistencia educativa a los niveles urbanos, es decir 3.095.270 niños entre 5 y 14 años<sup>23</sup>. Cubrir dicho déficit significaría una inversión anual de \$190 mil millones que se iniciaría una vez terminado el conflicto.

### **D. Comportamiento de los indicadores de violencia**

El fin del conflicto no significa la cesación de la violencia. El período inicial del posconflicto es delicado pues es posible que se presente una reasignación de los "insumos" antes destinados al conflicto armado hacia la violencia criminal. La proliferación de armas cortas y de una masa de antiguos combatientes pueden derivar en un incremento de la ésta como sucedió en Guatemala y Salvador. En estos países, el aumento en la violencia criminal ocasionó mayores tasas de homicidios producidas por armas cortas y un traslado de la violencia de áreas rurales y remotas hacia áreas urbanas.

---

<sup>22</sup> El promedio ponderado del costo por niño atendido se calculó con base en las asignaciones de educación del Sistema General de Participaciones. Dado que el costo varía por departamento y, en algunos casos, por municipio, se calculó el promedio ponderado por el tamaño de la población.

<sup>23</sup> Las tasas de asistencia educativa urbanas y rurales y el porcentaje de niños entre cinco y 14 años en áreas urbanas y rurales se toma de la Encuesta Nacional de Salud Demográfica (2005).



Se simulan, por ende, dos tipos de posconflicto: un posconflicto sostenible y un posconflicto insostenible. En un conflicto sostenible, cesa la violencia inherente al conflicto armado -ataques de los grupos armados y las masacres a la población civil- y la violencia criminal, es decir los homicidios, se mantiene en los mismos niveles. En un conflicto insostenible, cesa la violencia inherente al conflicto armado y la violencia criminal en áreas urbanas, es decir los homicidios, se incrementa en un porcentaje de 14%, el cual es equivalente al incremento de la tasa de homicidios durante el período inmediatamente posterior a los Acuerdos de Paz en Guatemala (Moser y Winton, 2002). Se supone que dicho incremento se presenta el primer año del posconflicto y permanece en ese nivel durante los años siguientes.

### **E. Flujos de migración**

Alcanzar la paz puede incentivar el retorno de porcentajes significativos de la población desplazada a sus municipios de origen. Ello se refleja en la probabilidad del deseo de retorno que aumenta ostensiblemente una vez cesa la violencia propia del conflicto y pasa del 11% al 88%. Más aún, el retorno, al facilitar la integración de la población a los procesos productivos, en la medida en que la población desplazada conoce las redes sociales y productivas de los municipios de origen, ha demostrado ser la mejor opción de política en los periodos de posconflicto.

Sin embargo, la evidencia también muestra que conforme pasa el tiempo la población desplazada afianza su proceso de asentamiento y el retorno es cada vez menos probable. Dadas las dos consideraciones anteriores, se define un posible escenario para los flujos de migración desplazada. Se supone que retornaría cerca del 50% de ésta en un período de tres años, momento en el cual cesaría el retorno.

### **F. Recuperación del capital rural inerte**

La migración forzada de un alto porcentaje de la población rural colombiana ha provocado una menor explotación agrícola. La población desplazada ha abandonado o perdido una cantidad significativa de tierras, las cuales no están siendo utilizadas para explotación agrícola. Ibáñez *et al.*, (2006) calculan que dicho capital inerte genera unas pérdidas anuales del 2,1% del PIB agropecuario. Con el fin de explorar el impacto de recuperar los niveles de producción del capital rural inerte en una etapa de posconflicto, se analiza el cambio en las tasas de crecimiento del PIB de largo plazo cuando el capital rural inerte no se recupera y cuando el capital rural inerte revierte a los niveles anteriores al conflicto.

### **G. Resultados de la simulación**

Las simulaciones siguientes comparan diferentes alternativas de política y analizan su impacto sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita de largo plazo y sobre la evolución del capital humano. En todos los casos, se supone que el conflicto colombiano continúa estable durante los primeros diez periodos, momento en el cual finaliza el conflicto - la etapa de posconflicto comienza en el período once. La estrategia de simulación es la siguiente: primero, se establece un escenario base A que explora la manera óptima de llevar a cabo ajustes fiscales en el modelo. Segundo, se determina el efecto de las dinámicas de migraciones posconflicto y del capital sobre las variables económicas cuando el gobierno no adopta políticas de apoyo. Esto último se considera en el escenario base B, y corresponde a la caracterización de eventos que probablemente sucederían en una etapa de posconflicto independientemente de las políticas de gobierno. Tercero, y tomando como referencia el escenario B, se exploran los efectos de las posibles alternativas de política del gobierno.

## **1. Determinación de las políticas de ajuste fiscal**

En una simulación inicial y para crear un escenario base, se proyecta un posconflicto sin intervención del gobierno. Al finalizar el conflicto, el escenario prevé que: i) no se recupera el uso del capital inerte; ii) se detiene el desplazamiento, pero no hay retorno de la población desplazada a sus municipios de origen; iii) no se realizan pagos de compensación a la población desplazada ni a los combatientes desmovilizados o reinsertados; iv) no se toman medidas para evitar aumentos en las tasas de violencia común urbana; y v) no se implementan medidas encaminadas a incentivar la inversión en educación. El resultado de esta proyección presenta una deuda/PIB creciente y, por ende, es necesario ajustar los niveles de gasto hasta que se obtiene una trayectoria de deuda/PIB estable en el horizonte de proyección. Este se considera el primer escenario base (escenario A).

A continuación se simula el efecto marginal de ajustar el presupuesto del Estado mediante recortes en la inversión y no mediante reducciones del gasto puro, es decir gasto del Estado que no es destinado a actividades productivas. Para ello, se disminuye la inversión pública en un punto del PIB, y se reajusta el gasto puro hasta estabilizar de nuevo la relación deuda/PIB.

El efecto inmediato es una disminución en las tasa de crecimiento del PIB en 0,2 puntos porcentuales (pp) el primer año. Sustituir recortes en gasto puro por disminuciones en la inversión pública conlleva, sin embargo, un círculo vicioso de bajas inversiones públicas y de recortes adicionales en el gasto, en la medida en que las menores tasas de crecimiento, causadas por la caída en inversión, impiden en últimas aumentar el gasto puro. Ello indica que en el modelo, recortes en el gasto público son preferidos a recortes en la inversión.

Posteriormente se simula la estabilización de la deuda/PIB mediante un incremento en la tasa promedio de tributación del 1% del PIB. De nuevo, el impacto en crecimiento, esta vez a través de la inversión privada, supera las ventajas del recaudo adicional. El PIB crece 0,15 pp por debajo del escenario A el primer año, y 10 años después aún crece 0,08 pp por debajo. Por lo tanto, en el modelo el ajuste fiscal a través del gasto público puro es superior al aumento de la tributación.

Hasta este punto los ejercicios han estado encaminados a establecer las políticas fiscales óptimas para manipular el modelo. A continuación se consideran diferentes escenarios de simulación en los cuales se supone que la política fiscal adopta recortes en el gasto público puro para llevar a cabo las inversiones necesarias durante la etapa de posconflicto.

## **2. Impacto de la recuperación de capital rural inerte**

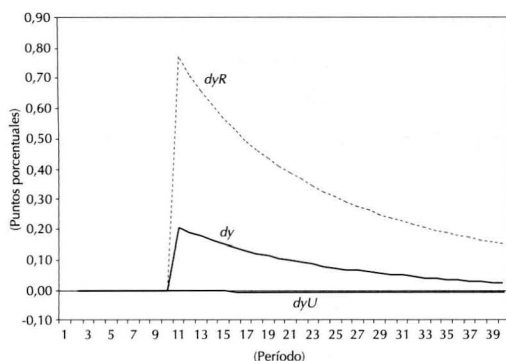
Una vez se estabiliza el modelo, simulamos un escenario en el cual el fin del conflicto permite recuperar terrenos y capital rural que se encontraba en desuso debido a la violencia. Estimaciones de trabajos anteriores indican que aproximadamente un 2,1% del stock de capital rural se recuperaría en este caso.

El Gráfico 5 ilustra el impacto en el crecimiento del PIB de la reincorporación del capital inerte. Dado que el capital inerte se supone solamente rural, el impacto se transmite exclusivamente a través del PIB rural, que crece 0,8 pp más el primer año, y 0,4 pp más 10 años después. Esto se traduce en un aumento similar en el consumo de los hogares rurales y, por lo tanto, en un importante incremento de su bienestar.

## **3. Impacto del retorno**

Como último paso para caracterizar las dinámicas inherentes al posconflicto, se simula el impacto de

**Gráfico 5. IMPACTO DE RECUPERACIÓN DE CAPITAL INERTE SOBRE TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA\***



\* La derivada  $dy$  es el cambio anual en el PIB per cápita del país, consecuente con esto,  $dyU$  y  $dyR$  significan: cambio anual en el PIB per cápita urbano y rural, respectivamente. Aplica a los Gráficos 6, 8 y 10.

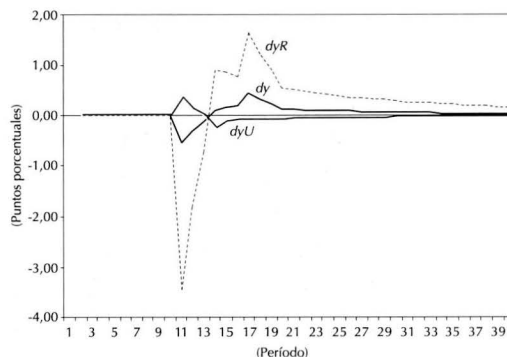
Fuente: Cálculos de los autores.

los flujos de retorno de la población desplazada a sus lugares de origen. De acuerdo con cálculos de deseo de retorno y con la experiencia en conflictos similares, se plantea que aproximadamente 30% del stock de desplazados retorna a sus zonas de origen cada año durante tres años. En total, aproximadamente un 50% de los desplazados retornan en ese periodo.

El impacto del retorno sobre el crecimiento del PIB se ilustra en el Gráfico 6. El retorno tiene un efecto inicial negativo debido a la disrupción de capital social: el PIB rural crece un 3,5 pp menos<sup>24</sup>. El efecto es, sin embargo, de corto plazo y el aumento de la fuerza laboral rural se refleja en mayor crecimiento en los años posteriores al retorno, con un pico de 1,5 pp en el año seis. Debido a la emigración de gente con bajo capital social, el efecto per cápita sobre

<sup>24</sup> Los programas de retorno de población desplazada han demostrado ser complicados en las etapas iniciales, además de que se han presentado roces entre la población retornada y la población que nunca se desplazó.

**Gráfico 6. IMPACTO DEL RETORNO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA SOBRE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA**



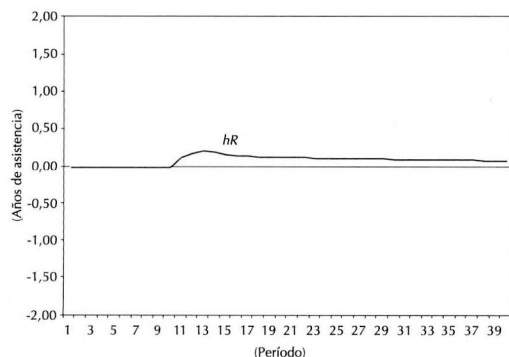
Fuente: Cálculos de los autores.

el PIB urbano, si bien mucho menor (0,5 pp en su máximo) y más efímero, es de dirección contraria. El efecto neto sobre el crecimiento del PIB total per cápita es negativo durante el retorno y positivo después, y muestra cambios en la tasa de crecimiento de 0,5 pp en sus momentos más intensos.

Mención particular merece el efecto del retorno sobre el capital humano rural. Debido a la mayor asistencia escolar urbana, los desplazados retornan con mayor educación, lo que aumenta el nivel medio de educación en la población del campo. Esta dinámica se ilustra en el Gráfico 7. El retorno provoca un incremento inmediato en el nivel medio de educación, incremento que perdura en el largo plazo.

Un escenario posconflicto probablemente incluiría una recuperación de capital inerte y un retorno masivo de los desplazados, incluso si el gobierno no adopta una intervención directa para promover ambas. Las mejores condiciones de seguridad en las áreas rurales promoverían el retorno de población y, tal como se encuentra en las estimaciones del deseo de retorno presentadas en el Anexo 1, la desaparición de la violencia típica del conflicto aumenta la

## Gráfico 7. CAMBIOS EN EL NIVEL MEDIO DE EDUCACIÓN RURAL COMO CONSECUENCIA DEL RETORNO



Fuente: Cálculos de los autores.

probabilidad del deseo de retorno del 11% al 88%. El retorno de población, asimismo, permitiría retomar las actividades y explotaciones agrícolas abandonadas como consecuencia de la migración forzada. Las comparaciones siguientes, por consiguiente, se llevan a cabo respecto al escenario base B, es decir, el escenario en el cual ambos fenómenos están presentes.

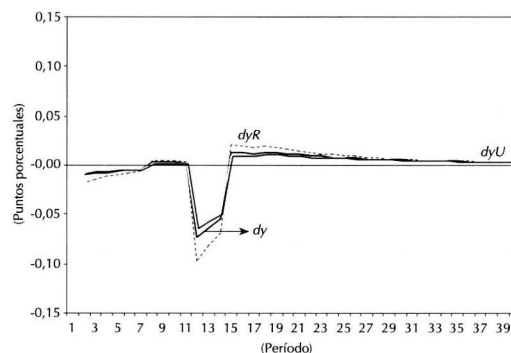
### 4. Efecto de pagos por compensación a población desplazada y a combatientes reinsertados o desmovilizados

Un periodo de posconflicto puede significar el pago a combatientes desmovilizados y reinsertados (algunos pagos ya han sido desembolsados), y las compensaciones a la población desplazada. Estos pagos requerirían un esfuerzo fiscal significativo cuyo impacto sobre el crecimiento sería relativamente importante en el corto plazo y desaparecería casi por completo en el largo plazo. El diferencial de crecimiento entre este escenario y el escenario B se ilustra en el Gráfico 8.

El modelo proyecta una caída inicial de la tasa de crecimiento del PIB per cápita (0,1 pp para el rural,

0,06 pp para el urbano) que se mantiene por tres años. Esto se reversa posteriormente, de manera que se sostienen en el largo plazo tasas de crecimiento levemente superiores a las del escenario base B. Es importante anotar, sin embargo, que los pagos a los combatientes desmovilizados y reinsertados tienen efectos fiscales menores. Los costos fiscales observados provienen principalmente de las compensaciones a la población desplazada y ninguno de estos pagos tiene efectos importantes en el crecimiento económico. La caída en la tasa de crecimiento que se observa en el Gráfico 8 es el resultado del retorno de la población al campo, no del gasto público asociado.

## Gráfico 8. EFECTO DE LAS COMPENSACIONES A LA POBLACIÓN DESPLAZADA Y DE LOS PAGOS A LOS COMBATIENTES DEMOVILIZADOS Y REINSERTADOS



Fuente: Cálculos de los autores.

### 5. Efecto de políticas a favor de la educación rural

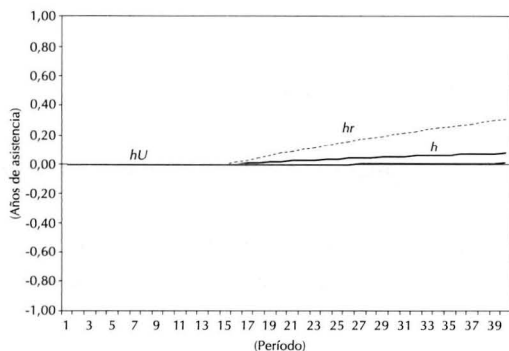
El último escenario corresponde a un posconflicto con políticas sociales proactivas. Ello implicaría, además de realizar compensaciones a la población desplazada y pagos a los reinsertados y desmovilizados, invertir recursos públicos encaminados a mejorar las condiciones de la población rural. El escenario contempla las inversiones en educación

de la población rural correspondientes a un esfuerzo por elevar las tasas de asistencia escolar en el campo hasta los niveles urbanos.

La dinámica de capital humano resultante se ilustra en el Gráfico 9. Las inversiones adicionales para mejorar la tasa de asistencia educativa rural redundan en un incremento en el horizonte de proyección de la educación media rural y nacional de 0,3 y 0,1 años respectivamente.

El efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita de aumentar la asistencia escolar rural a los niveles urbanos se muestra en el Gráfico 10. Al comparar con el Gráfico 8, se observa una caída adicional en el crecimiento del PIB de alrededor un 0,02 pp en los años del retorno, es decir los primeros tres años del posconflicto, debido al esfuerzo fiscal adicional. Sin embargo, el efecto en mayor crecimiento tras el cuarto año es importante: las políticas de educación podrían aumentar el crecimiento rural en 0,08 pp, y el nacional en 0,03 a 0,04 pp. Este efecto positivo es persistente, sugiriendo así un alto impacto de largo plazo.

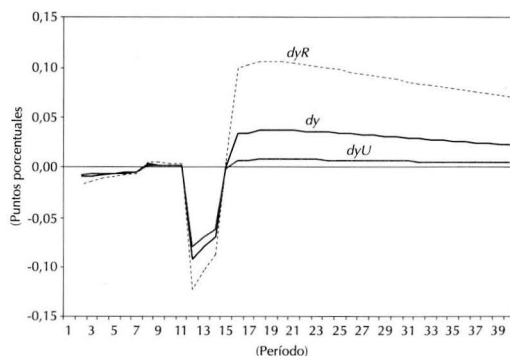
**Gráfico 9. CAMBIOS EN EL CAPITAL HUMANO POR INCREMENTO DE INVERSIONES EN EDUCACIÓN\***



\*  $h$  es el cambio anual en años de educación de la población del país y  $hu$  y  $hr$  representan el mismo cambio anual pero para la población rural y urbana, respectivamente.

Fuente: Cálculos de los autores.

**Gráfico 10. IMPACTO DE LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN RURAL SOBRE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA**



Fuente: Cálculos de los autores.

#### IV. CONCLUSIONES

Una época de posconflicto, aun sin adoptar políticas estatales específicas, tendría sin duda un impacto sobre el crecimiento de largo plazo de la economía. Los mayores efectos de un posconflicto están mediados por la recuperación de capital físico y la creación de capital humano, por un lado, y por los flujos de población, por otro lado. Estos canales son de carácter distinto: la recuperación de capital inerte y el retorno de población a las áreas rurales son procesos que probablemente van a acompañar el inicio del posconflicto, incluso sin una intervención estatal. La creación de capital humano, en contraste, es una decisión que requiere una política proactiva para aumentar los beneficios del retorno de población desplazada y de la recuperación de capital rural inerte.

El efecto de estos tres canales, cuando suceden de manera independiente, es significativo. La recuperación de capital inerte aumenta el stock de capital productivo. El retorno de la población desplazada a las áreas rurales, al aportar capital humano al campo, incrementaría las tasas de crecimiento rurales, lo cual

a su vez contribuiría a mejorar el desempeño en el largo plazo de la economía nacional. Este incremento en capital humano en áreas rurales tiene dos componentes. La primera, pero de menor importancia, se debe a que la población que retorna es relativamente más educada pues las tasas de asistencia escolar urbanas son más altas. El segundo componente, la política de promoción de la educación rural, es más significativa porque tiene un impacto de mediano y largo plazo sobre el crecimiento.

*Sin embargo, el efecto de los tres canales se refuerza cuando suceden simultáneamente.* El retorno de población desplazada aumenta la productividad marginal del capital por lo que la recuperación de capital inerte es aún más beneficiosa en términos de crecimiento. De manera análoga, un aumento en las tasas de asistencia educativa rural incrementa la efectividad de la fuerza laboral y, por lo tanto, también la productividad marginal del capital. Aunque el modelo no lo incorpora, estos efectos presumiblemente se multiplican si la población desplazada accede a la propiedad del capital en las áreas rurales.

Párrafo aparte merece el impacto del capital social. El modelo incluye el capital social como parte de la constante tecnológica, lo cual equivale a mejorar la efectividad laboral. No obstante, a diferencia de

la dinámica usual de los avances tecnológicos, el capital social no tiende a aumentar en el tiempo sino que se reduce cuando hay un desplazamiento de la fuerza laboral. Esta reducción -que representa una disminución de 0,6% en productividad el primer año del retorno- es temporal, su recuperación es relativamente rápida y es semejante a un costo friccional de la transición.

El costo fiscal ha sido un motivo de preocupación en la discusión sobre políticas de posconflicto. El modelo sugiere que, si bien el esfuerzo fiscal requerido para los pagos y compensaciones (alrededor de 2,33% del PIB) genera un impacto en el corto plazo sobre el crecimiento económico, éste no es persistente y desaparece en el largo plazo. En comparación, el gasto público requerido para promover la educación rural y lograr un posconflicto sostenible tiene repercusiones positivas de crecimiento de mediano y largo plazo.

En conclusión, las políticas de compensación son fiscalmente sostenibles, pero una política posconflicto óptima requiere de políticas sociales proactivas. De lo contrario, no se aprovecharían adecuadamente los flujos de población ni el capital adicional que se incorpore a la producción y se desperdiciarían ganancias en el crecimiento de mediano y largo plazo.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aqa, S., Kinzelbach, K., Schlein, O. y Ohrstedt, P. (2004), Protecting Displaced Population from Landmines-a Call for Joint Action. *Forced Migration Review*, 21. Septiembre.
- Azam, J.P. y Hoeffler, A. (2002), Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror? *Journal of Peace Research*, 39(4), 461-85.
- Barrera, F. e Ibáñez, A.M. (2004), Does Violence Reduce Investment in Education?: A Theoretical and Empirical Approach. *Documento CEDE*, 2004-27. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Brück, T. (2001), Mozambique: The Economic Effects of the War, F. Stewart y Fitzgerald, V. (Eds.). *War and Underdevelopment*. Volume 2: Country Experiences. U.K.: Oxford University Press.
- Caballero, C. (2003), La estrategia de seguridad democrática y la economía colombiana: Un ensayo sobre la macroeconomía de la seguridad. *Borradores de Economía*, 234. Banco de la República. Bogotá, Colombia.
- Cairns, E. (1997), *A Safer Future: Reducing the Human Cost of War*. Oxford, U.K.: Oxfam Publications.
- Carrasquilla, A. (2004), *Memorias de Hacienda 2004*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, Colombia.
- Cárdenas, M., Cadena, X. y Caballero, C. (2005), Análisis del incremento en el gasto en defensa y seguridad: Resultados y Sostenibilidad de la Estrategia. Documento presentado en el Foro sobre la Sostenibilidad de Estrategia de Seguridad Democrática. Bogotá, Colombia.
- Cárdenas, M. (2001), Economic Growth in Colombia: A Reversal of Fortune? CID Working Paper, 83. Harvard University. Boston, Estados Unidos.
- Castañeda, A. (2002), Consumo y restricciones crediticias: la hipótesis de renta permanente en Colombia. *Planeación y Desarrollo*, 33 (2), 245-274.
- Collier, P. (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Policy Research Report. Banco Mundial. Washington DC, Estados Unidos.
- Collier, P. y Hoeffler, A. (2002), Greed and Grievance in Civil Wars. Centre for the Study of African Economies, WPS, 2002-01.
- Collier, P. (1999). On the Economic Consequences of Civil War. *Oxford Economic Papers*, 50(4), 563-573.
- Collier, P. y Gunning, J.W. (1995), War, Peace and Private Portfolios, *World Development*, 23, 233-241.
- Cuéllar, M.M. (2000), Colombia: Un Proyecto Inconcluso, mimeo. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Echeverry, J.C., Salazar, N. y Navas, V. (2001), ¿Nos parecemos al resto del mundo? El conflicto colombiano en el contexto internacional. *Archivos de Macroeconomía*, 143. Departamento Nacional de Planeación.
- Gaviria, A. (2004), Visa USA: Fortunas y extravíos de los emigrantes colombianos en los Estados Unidos. *Documento CEDE*, 2004-17. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Gaviria, A. y Vélez, C.E. (2001), *Who Bears the Burden of Crime in Colombia?* Final Report. World Bank.
- Gaviria, A. (2000), Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61 (1): 1-25.
- Ghobarah, H.A., Huth, P., y Russett, B. (2003), Civil Wars Kill and Maim People - Long Alter the Shooting Stops, *American Political Science Review*, 97(2), 189-202.
- González, F. y Posada, C.E. (2001), Criminalidad, violencia y gasto público en defensa, justicia y seguridad en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 4, 78-102.
- Hoeffler, A. y Reynal-Querol, M. (2003), Measuring the Costs of Conflict. Mimeo.
- Ibáñez, A.M., Moya, A. y Velásquez, A. (2006), Hacia una política proactiva para la población desplazada en Colombia. Informe final presentado a USAID. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Ibáñez, A.M. y Vélez, C.E. (2005), Civil Conflict and Forced Migration: The Micro Determinants and the Welfare Losses of Displacement in Colombia. *Documento CEDE*, 2005-35. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Ibáñez, A.M. y Querubín, P. (2004), Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia. *Documento CEDE*, 2004-23. Facultad de Economía. Universidad de los Andes.
- Keen, D. (2001), The Political Economy of War en F. Stewart y Fitzgerald, V. (Eds.) *War and Underdevelopment*. Volume 1: *The Economic and Social Consequences of Conflict* (U.K.: Oxford University Press.
- Kirchhoff, S y Ibáñez, A.M. (2001), Displacement Due To Violence In Colombia: Determinants And Consequences At The Household Level. *ZEF-Discussion Papers on Development Policy*, Bonn, Alemania. Julio.
- Knight, H., Loayza, N. y Villanueva, D. (1996), The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth. *IMF Staff Papers*, 43(1), 1-37.

- Londoño, J.L. (1998), Epidemiología Económica de la Violencia. Ponencia ante la Asamblea del BID. Cartagena.
- Matowu, J.M. y Stewart, F. (2001), Uganda: The Social and Economic Costs of Conflict, en F. Stewart y Fitzgerald, V. (Eds.) *War and Underdevelopment. Volume 2: Country Experiences*. U.K.: Oxford University Press.
- Miguel, E. y Roland, G. (2006), The Long Run Impact of Bombing Vietnam. *NBER Working Papers*, 11954.
- Montenegro, A. y Posada, C.E. (2001). *La violencia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Alfaomega.
- Moreno-Sánchez, R., Kraybill, D.S. y Thompson, E.R. (2003), An Econometric Analysis of Coca Eradication Policy in Colombia. *World Development*, 31 (2), 375-83.
- Moser, C. y Winston, A. (2002), Violence in the Central- American Region: Toward an Integrated Framework for Violence Reduction. *Working Paper*, 171. Overseas Development Institute. Londres, Inglaterra.
- Organización Mundial de la Salud - OMS (2000), *The World Health Report 2000. Health Systems: Improving performance*. Ginebra. Suiza: Organización Mundial de la Salud.
- Pinto, M.E., Vergara, A. y La Huerta, Y. (2002), Diagnóstico del programa de reinserción en Colombia: Mecanismos para incentivar la desmovilización voluntaria individual. *Archivos de Economía*, 211. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Pinto, M.E., Vergara, A. y La Huerta, Y. (2005), Costos generados por la violencia armada en Colombia: 1999-2003. *Archivos de Economía*, 277. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- Ra, S. y Singh, B. (2005). Measuring the Economic Costs of Conflict: The Effect of Declining Development Expenditures. *Working Paper Series*, 2. Asian Development Bank. Nepal.
- Shemyakina, O. (2006), The Effect of Armed Conflict on Accumulation of Schooling: Results from Tajikistan. Artículo presentado en el primer seminario anual del *Households in Conflict Network*. Berlín, Alemania.
- Small Arms Survey - SAR (2005), *The Small Arms Survey 2005: Weapons at War*. Oxford, Inglaterra.
- Stewart, F. y FitzGerald, V. (2001), Introduction: Assessing the Economic Costs of War, F. Stewart y Fitzgerald, V. (Eds.), *War and Underdevelopment. Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. U.K.: Oxford University Press.
- Stewart, F., Huang, C. y Wang, M. (2001), Internal Wars: An Empirical Overview of the Economic and Social Consequences, F. Stewart y Fitzgerald, V. (Eds.), *War and Underdevelopment. Volume 1: The Economic and Social Consequences of Conflict*. U.K.: Oxford University Press.
- Thoumi, F. E. (2002), Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582, 102-16.
- United States Committee for Refugees - USCR (2003), *World Refugee Survey 2003*, Washington. D.C.

### PIB TOTAL

Producto Interno Bruto Total a precios constantes de 1994. Datos tomados del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para 1990-2004.

**PIB urbano y rural:** para diferenciar el PIB agregado en urbano y rural, se tomó el PIB desagregado por ramas de actividad económica a precios constantes de 1994 del DANE y se clasificaron las ramas de actividad económica en rurales y urbanas. La suma del valor agregado de las actividades rurales es el PIB rural, y la de las actividades urbanas es el PIB urbano, para cada uno de los años.

### FUERZA LABORAL

**Población total:** datos de las proyecciones anuales de población por sexo y edad 1985-2015, del DANE.

**Población urbana y rural:** 1995-2005, datos de las proyecciones anuales municipales 1995-2005, del DANE. Usando la definición del DANE según la cual, zona urbana se considera la "cabecera" del municipio y zona rural el "resto". La población urbana se calculó como la suma de la población en la "cabecera" de todos los municipios para cada uno de los años y la rural como la suma de la población en el "resto" de todos los municipios para cada uno de los años.

**Tasa neta de crecimiento n:** se calcula a partir de la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad:

- ❑ Tasa de natalidad urbana y rural: datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 1990, 1995, 2000 y 2005. En cada una está disponible la tasa bruta de natalidad<sup>1</sup> según residencia urbana-rural para los tres años anteriores a la encuesta.

- ❑ Tasa de mortalidad urbana y rural: suponemos la misma tasa para las dos zonas. Datos de los Indicadores de la dinámica demográfica, hechos vitales del período 198-2015, del DANE.

**Tasa neta de migración (por miles):** datos de los indicadores de la dinámica demográfica, hechos vitales del período 1985-2015, datos quinquenales, del DANE. La tasa de migración neta se calcula: Tasa de Migración Neta (TMN) = [(Inmigrantes-Emigrantes)/Población Inicial]\*1000

**Emigrantes por motivos laborales  $m_o^N$ :** migrantes netos, datos quinquenales de los indicadores de la dinámica demográfica, hechos vitales del período 1985-2015 del DANE. Datos disponibles hasta el quinquenio 1994-1999, para los quinquenios siguientes se supone que el número de migraciones netas se ha mantenido constante.

**Desplazados  $m_i^N$ :** 1995-2006, datos de desplazamientos masivos e individuales de la Red de Solidaridad Social.

**Personas que retornan  $m_r^N$ :** se calcula a partir de la probabilidad de retorno, en periodo de conflicto y tras el cese de la violencia. La probabilidad de retorno se calcula después de haber estimado una regresión *logit* en donde la variable dependiente es el deseo de retorno. Una explicación del modelo estimado y de los datos utilizados se encuentra en Ibáñez y Querubín (2004).

Una vez se estima la regresión logística, se calcula la probabilidad predicha de retorno bajo el escenario

---

<sup>1</sup> La Tasa Bruta de Natalidad (TBN) se estima en 23 nacimientos por mil habitantes (Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2000, Pág. 40).

## Cuadro 1. Probabilidad del deseo de retorno

	Variables	Coefficiente z
Desplazamiento intradepartamental	1,1298	21,19
Duración del desplazamiento	-0,0010	-16,72
Desplazamiento reactivo	-0,2010	-4,51
Tamaño del hogar	-0,0020	-0,16
Total de niños menores de 14 años	-0,0343	-1,96
Número de personas mayores de 60 años	-0,0383	-0,97
Jefe del hogar mujer	-0,2782	-6,11
Escolaridad jefe del hogar	-0,0330	-4,41
Edad	0,0091	5,6
Hogar indígena, negro u otra etnia	-0,8946	-4,93
Trabajo asalariado - Recepción	-0,5997	-6,76
Trabajador Independiente - Recepción	-0,4729	-7,93
Trabajo en agricultura - Recepción	0,2937	5,73
Tenencia de tierra	0,5945	12,81
Propiedad* hectáreas -	0,0001	-0,67
Participación en organización campesina	0,3565	6,32
Guerrilla - Actor de expulsión	0,2076	4,3
Paramilitar - Actor de expulsión	0,6531	14,61
Gobierno - Actor de expulsión	0,3722	2,46
Trabajo asalariado - Origen	0,1123	1,29
Trabajador Independiente - Origen	0,1649	2,33
Trabajo en agricultura - Origen	0,1591	3,21
Transferencias - Origen	-0,0034	-0,75
Transferencias - Recepción	-0,0161	-5,07
Tasa víctimas masacres	-0,0078	-2,59
Tasa de homicidios	0,0004	1,57

Fuente: Cálculo de los autores con base en ENDH.

del conflicto, la cual tiene un valor del 11%. Para calcular la probabilidad de retorno bajo un escenario de post-conflicto, se estima la probabilidad del deseo de retorno una vez desaparece la violencia armada típica del conflicto, es decir cuando las víctimas de masacres son cero. La probabilidad del deseo de retorno en este caso es del 88,98%.

**Emigración hacia otros países:** esta información proviene de conversaciones con Alejandro Gaviria.

## CAPITAL FÍSICO

**Depreciación exógena  $\delta$ :** este dato proviene de cálculos realizados por la Dirección de Estudios Económicos del DNP, bajo la dirección de Andrés Escobar.

**Tasas de destrucción de capital físico por la guerra rural  $d^R$**  proviene de Ibáñez *et al.*, 2006, y equivale a una caída del 2,1% del PIB rural

**Inversión (Formación Bruta de Capital Fijo):** para los años de 1990 a 2002, los datos son de la División de Síntesis y Cuentas Nacionales del DANE y para 2003 y 2004 son Cifras Provisionales de las Cuentas Nacionales Trimestrales Demanda constantes 1994-I a 2005-II (desestacionalizadas) del DANE<sup>2</sup>.

**Inversión urbana y rural:** para diferenciar la Inversión en urbana y rural, se tomaron los datos del DANE de Formación bruta de capital fijo por producto a precios constantes de 1994 y se clasificó la inversión según el producto, en urbana y rural.

## CAPITAL HUMANO

**Años de educación de la población:** los datos de los años de escolaridad promedio a nivel urbano y rural, son de Planeación Nacional, documento Visión 2019.

**Población en edad escolar PEE:** se multiplica el porcentaje de niños entre los 5 y 14 años a nivel urbano y rural (datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005) por la población total a nivel urbano y rural (datos del DANE), respectivamente.

**Tasa de Asistencia Escolar:** datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS), 2005. Tasa de asistencia escolar para niños entre 6 y 15 años a nivel urbano y rural.

**Recursos destinados a educación:** se calcula a partir de las transferencias que hace el gobierno a cada

<sup>2</sup> Para los años que tienen en común las dos bases, el Consumo Final coincide, por eso asumimos que son concatenables.

municipio, datos de Planeación Nacional, Sistema General de Participaciones, disponibles en el Anexo 1 del Conpes Social No. 83. Se calcula un promedio de las transferencias, ponderado por la población municipal.

**Inversión en educación:** Inversión necesaria para que la tasa de escolaridad sea igual a nivel rural y urbano, es decir, cuánto costaría incrementar las tasas de educación de las áreas rurales al promedio urbano. Se calcula:

- ❑ el número de niños en edad escolar de las áreas rurales (*PEE* rural).
- ❑ cuántos niños asisten en las áreas rurales. Se calcula multiplicando la tasa de asistencia escolar rural (datos *ENDS*, 2005) por la *PEE* rural.
- ❑ cuántos más se deberían atender para tener el mismo porcentaje de asistencia que en áreas urbanas. Se calculan los niños que corresponde a la tasa de escolaridad urbana y de éstos se resta los efectivamente atendidos.

Para determinar el impacto de la violencia sobre la asistencia educativa, se estima de nuevo la regresión de Barrera e Ibáñez (2004) con variables adicionales para caracterizar la violencia del conflicto armado.

**Cuadro 2. Impacto de la violencia sobre la asistencia educativa**

Variables	dF/dx	P> z
Género masculino	-0,0257248	0,000
Jefe del hogar masculino	0,0026416	0,000
Años de educación - Padre más educado	0,0098076	0,000
Consumo agregado per capita	1,03E-08	0,000
Madre trabaja	-0,0720203	0,000
Región urbana	0,0129468	0,000
Tasa de homicidios	-0,0001055	0,000
Tasas de víctimas de masacres	-0,013851	0,000
Total de ataques per capita	-10,73819	0,000
Tamaño de la planta educativa	-0,00000853	0,000

Fuente: Cálculo de los autores con base en *ECV* (1997).

**CAPITAL SOCIAL**

**Pérdida inicial de capital:** datos de Ibáñez *et al.*, 2006, muestran un pérdida inicial de capital social del 50%.

**Rápidez de acumulación de capital social:** después de un año, el capital social se recupera en un 80%.

**EQUILIBRIO MACROECONÓMICO**

Los datos agregados son del *DANE*. Para los años de 1990 a 2002, los datos son de la División de Síntesis y Cuentas Nacionales del *DANE* y para 2003 y 2004 son Cifras Provisionales de las Cuentas Nacionales Trimestrales Demanda constantes 1994-I a 2005-II (desestacionalizadas) del *DANE*.

**Consumo urbano y rural:** los consumos privados agregados se calculan a partir de consumos por familia según se estima en Castañeda (2002). El dato sobre el número de familias se obtiene con base en la población rural y urbana y el tamaño medio de las familias rurales y urbanas. Al determinar el ingreso disponible de cada familia se supone que hay una tasa de tributación marginal constante sobre el ingreso, correspondiente a la tasa promedio en la economía.

**Gasto del Gobierno urbano y rural  $G_t^U$ ,  $G_t^R$ :** el nivel de gasto base en el modelo se calibró para que coincida con las cifras publicadas por el *DANE* para el año 2005. La repartición entre gasto urbano y rural se hizo proporcional al PIB urbano y rural en el modelo.

**Gasto del Gobierno relacionado con el conflicto  $G_t^{IW}$ :** el nivel inicial de gasto en seguridad y defensa es el observado para el Gobierno en el año 2005 de acuerdo con datos provistos por el *DNP*.

Exportaciones netas de la actividad urbana y rural  
 $NX_t^U, NX_t^R$ .

## INDICADORES DE VIOLENCIA

A partir de un análisis de componentes principales se escogieron tres indicadores de violencia a nivel urbano y rural. Los indicadores que mejor explican el comportamiento de la violencia a nivel urbano y rural, en niveles per cápita, son: Tasa de Homicidios, Ataques per cápita y Tasa de Masacres.

**Urbano y rural:** para calcular los indicadores de violencia a nivel urbano y rural es necesaria la cla-

sificación de cada uno de los municipios en urbano y rural. Para clasificar un municipio como urbano o rural, usamos dos medidas: número de la población y el índice de ruralidad. A partir de éstas, consideramos un municipio rural aquél con población menor o igual a 15000 habitantes y con índice de ruralidad mayor a 0,5.

**Tasa de homicidios:** Datos de Planeación Nacional.

**Ataques per cápita:** Datos de Planeación Nacional.

**Tasa de masacres:** Datos de Planeación Nacional.



# Reformas políticas y fiscales en Colombia: la agenda pendiente<sup>1</sup>

---

Mauricio Cárdenas S.<sup>2</sup>  
Camila Aguilar L.<sup>2</sup> Camila Casas L.<sup>3</sup>  
Carolina Mejía M.<sup>4</sup> Gustavo Morales C.<sup>5</sup>

## Abstract

*This document focuses on a series of institutional reforms that would enhance the quality and efficiency of public policies in Colombia, particularly in the fiscal front. It contains specific proposals in four areas: budget process, fiscal decentralization (fiscal transfers' regime), distribution of royalties and regulation of the provision of public services. The paper also suggests some modifications to the Colombian political institutions in order to improve the outcomes of the legislative process.*

## Resumen

*Este documento se centra en una serie de reformas institucionales que podrían mejorar la calidad de las políticas públicas de Colombia, particularmente en el área fiscal. En particular, se hacen propuestas concretas sobre modificaciones al proceso presupuestal, al régimen de descentralización territorial (transferencias), al manejo de regalías y a la regulación en la prestación de servicios públicos domiciliarios. Al considerar que el éxito de estas medidas está estrechamente relacionado con el adecuado funcionamiento del Congreso, también se proponen algunos ajustes a las instituciones políticas.*

**Keywords:** Institutional Reforms, Budget Process, Decentralization, Royalties, Public Services and Political Institutions.

**Palabras clave:** Reformas institucionales, Proceso presupuestal, Descentralización, Regalías, Servicios públicos e Instituciones políticas.

**Clasificación JEL:** H1, K00

*Primera versión recibida abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 15 de 2006.*

*Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 129-154. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.*

---

<sup>1</sup> Agradecemos especialmente a Juan Fernando Londoño y Felipe Botero por compartir sus ideas en discusiones previas a la elaboración de este trabajo.

<sup>2</sup> Director Ejecutivo de Fedesarrollo.

<sup>3</sup> Investigadora de Fedesarrollo.

<sup>4</sup> Investigadora de Fedesarrollo.

<sup>5</sup> Investigadora de Fedesarrollo.

<sup>5</sup> Editor de Economía y Política (Fedesarrollo) y Vicepresidente Jurídico de Fasecolda.

## I. INTRODUCCIÓN

Con ocasión de la celebración de sus 35 años de actividades, Fedesarrollo ha puesto en marcha una iniciativa para la reflexión acerca del futuro económico y social de Colombia. El objetivo central del ejercicio es ofrecer una hoja de ruta sobre las medidas que se deben tomar en cinco áreas de política críticas para el futuro económico y social del país. En particular, el ejercicio analiza la situación de la educación, la salud y la nutrición, la seguridad y el posconflicto, las relaciones gobierno-sector privado y, por último, los cambios institucionales que requiere el país. Este trabajo se concentra en el último de estos temas.

En las últimas décadas Colombia ha sufrido transformaciones institucionales de gran trascendencia. La más importante de todas ellas es, sin duda, la promulgación de una nueva Constitución en 1991. Quince años después es evidente que, aunque dichos cambios institucionales han tenido importantes consecuencias económicas y sociales, la agenda pendiente es todavía considerable.

La Constitución de 1991 introdujo cambios importantes al manejo de la economía. Aunque de ninguna manera puede decirse que el ejecutivo es débil, la Constitución de 1991 limitó sus poderes en varias dimensiones y fortaleció el sistema de pesos y contrapesos en la democracia colombiana. Introdujo la elección de gobernadores y aceleró el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa. Fortaleció el papel del Congreso en la discusión de los asuntos económicos, particularmente los de carácter fiscal. El gobierno perdió capacidad de invocar los estados de excepción para legislar por decreto en asuntos económicos, al tiempo que el Congreso puede imponer con mayor facilidad su punto de vista ante una objeción presidencial (solo

requiere una mayoría simple frente a una mayoría de dos tercios antes de la Constitución de 1991 que le otorgaba un verdadero poder de veto al ejecutivo). En otras áreas, como la política monetaria y cambiaria, el manejo económico fue delegado a un Banco Central independiente. También ha habido intentos de delegación, en unos casos más exitosos que otros, en asuntos relacionados con los servicios públicos (Alesina, 2005).

La rama judicial, por su parte, ha tenido un papel más activo después de la creación de la Corte Constitucional. La revisión de constitucionalidad de las principales leyes, si bien no es una figura nueva en el ordenamiento jurídico colombiano, ha sido numéricamente mucho más importante desde 1991 y, en una mayor proporción de casos (en comparación con el periodo 1886-1991), ha conducido a declaraciones de inconstitucionalidad total o parcial. Las sentencias correspondientes han sido decisivas para definir la política fiscal, tanto en temas relacionados con los impuestos como con el gasto público (pensiones, salarios, salud, etc.). Los gobiernos subnacionales también se han vuelto jugadores importantes en algunos aspectos del manejo económico, especialmente en la ejecución de políticas sociales.

En síntesis, el número de jugadores clave para el manejo de la economía ha aumentado, lo cual implica que las soluciones cooperadas son más difíciles de obtener. En otras palabras, aunque bajo el nuevo sistema se ha ganado en varias dimensiones críticas para la calidad de las políticas públicas, como inclusión, representatividad, transparencia y visibilidad, también es cierto que la menor cooperación entre actores -que muchas veces prefieren recurrir a reglas rígidas- reduce la adaptabilidad de las políticas, que es sin duda una propiedad deseable, especialmente en una economía expuesta a mayores choques y ciclos. También es cierto que en ciertas áreas de la

política pública persisten graves problemas de estabilidad y representatividad. Este es el caso, por ejemplo, de la política tributaria que se ha caracterizado en los últimos años por la frecuencia de reformas y la proliferación de privilegios especiales.

Este trabajo se concentra específicamente en una serie de reformas que podrían mejorar la calidad de la política fiscal en Colombia. En particular, se realizan una serie de propuestas para mejorar el proceso presupuestal, la descentralización y el manejo de las regalías. El trabajo también analiza las reformas necesarias para mejorar la calidad de las políticas relacionadas con los servicios públicos domiciliarios en el país, lo cual implica abordar los aspectos relacionados con el funcionamiento de las comisiones de regulación correspondientes.

La reforma de estas instituciones económicas depende críticamente del funcionamiento de las principales instituciones políticas. Algunas de las reformas constitucionales recientes, como la reelección y el cambio en las reglas electorales, buscan darle mayor efectividad a las políticas, sin comprometer la inclusión y la participación. Estos cambios pueden reducir la fragmentación y mejorar la disciplina partidista en el Congreso y, de esta manera, conducir a políticas representativas, estables, coherentes y adaptables. Sin embargo, estos resultados no están asegurados, razón por la cual es necesario preguntarse qué ajustes adicionales requieren las instituciones políticas a fin de obtener los resultados deseados en materia económica.

## II. INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

Las instituciones presupuestales, definidas como las reglas que rigen el comportamiento de los actores involucrados en las diferentes etapas del presupuesto, son uno de los principales determinantes

de los resultados de la política fiscal. Por un lado, se encuentran las instituciones formales, aquellas reglas consagradas en normas jurídicas, que reglamentan la formulación del presupuesto por parte del poder ejecutivo, su aprobación en el Congreso y su posterior ejecución. Por el otro, y con igual trascendencia, están las instituciones informales, aquellas que aunque no tienen un sustento jurídico surgen de las prácticas comunes. Por ejemplo, en el caso colombiano, aunque formalmente el Congreso no tiene mucho poder en materia presupuestal, en la práctica su influencia es alta en términos de los cambios en el monto y la composición del presupuesto que surgen en la discusión de los proyectos de ley correspondientes. Sin embargo, en este trabajo nos concentraremos en las instituciones presupuestales de carácter formal, específicamente aquellas consagradas en la Constitución Política de 1991 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)<sup>7</sup>.

### A. ¿Por qué son importantes las instituciones presupuestales?

Existe una gran cantidad de estudios que explora la relación entre las reglas formales del proceso presupuestal y el desempeño fiscal de los países. Las reglas presupuestales son, por lo general, clasificadas de acuerdo con su nivel de transparencia y jerarquía, esta última medida como el grado de injerencia del ministro de Hacienda en el proceso. En esta línea, Alesina *et al.* (1999) muestran que países con instituciones presupuestales de mayor jerarquía y transparencia, presentan sistemáticamente un mejor desempeño fiscal. En este estudio en particular, independientemente del peso que se le da a cada una de las preguntas del cuestionario utilizado para realizar

---

<sup>7</sup> Decreto 111 de 1996, que compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

la clasificación, Colombia siempre se ubica entre los cinco primeros lugares en cuanto a la calidad de las instituciones presupuestales. De forma similar, la calificación para Colombia en Stein *et al.* (1998) es la más alta posible, por encima incluso de Chile y México. Así, por lo menos hasta 1995, las reglas formales del proceso presupuestal colombiano eran consideradas ejemplares.

Sin embargo, en un estudio más reciente, Filc y Scartascini (2005) presentan un panorama menos positivo de las instituciones presupuestales de Colombia en relación con otros países de América Latina. Para ello, califican las instituciones presupuestales en tres dimensiones: i) restricciones numéricas; ii) reglas de procedimiento; y iii) reglas de transparencia. De acuerdo con su valoración, entre 1990 y 2004 Colombia presentó avances importantes en las restricciones numéricas<sup>8</sup>, al pasar de una jerarquía media a una jerarquía alta. Este avance es atribuible a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003). En cuanto a las reglas de procedimiento, que son las normas que especifican la separación de responsabilidades entre los poderes ejecutivo y legislativo en las decisiones presupuestales, Colombia presenta una jerarquía media, al igual que a principios de la década de los noventa. Esto demuestra que, a diferencia de otros países, el país no ha avanzado en definir más claramente los roles y prerrogativas de los actores que participan en las negociaciones del presupuesto. Por último, las reglas sobre transparencia buscan, entre otros objetivos, el libre acceso a la información y la divulgación de los resultados fiscales. Colombia pertenece al grupo de países con reglas de transparencia de jerarquía media, mientras que países como México y Brasil se ubican

en el grupo de jerarquía alta. Ahora bien, el que Venezuela aparezca en esta última categoría genera algunas inquietudes sobre la calidad del índice.

En conclusión, estos resultados sugieren que otros países han avanzado más que Colombia en la jerarquía, la transparencia y los procedimientos del proceso presupuestal, y que aún hay espacio para mejorar en estos aspectos, como se verá más adelante.

## **B. La inflexibilidad presupuestal**

El principal problema del proceso presupuestal colombiano, al que se le ha atribuido buena parte de los desfavorables resultados fiscales de los últimos años, es su elevado grado de inflexibilidad<sup>9</sup>. El Cuadro 1 muestra que, de acuerdo con estimaciones realizadas por el propio Ministerio de Hacienda, más del 94% del presupuesto del Gobierno Central es inflexible, ya que la inversión (excluyendo la inversión social) y los gastos generales, son los únicos rubros donde existe alguna capacidad de ajuste.

Las inflexibilidades son justificables en la medida en que es deseable que un conjunto de rubros no esté sujeto a los vaivenes de los ciclos políticos y electorales. Es decir, las inflexibilidades pueden generar estabilidad. Este es el caso de la inversión en educación y salud, donde los compromisos de gasto de mediano y largo plazo son indispensables para asegurar los resultados deseados en términos de cobertura y calidad. Algo similar puede decirse de los proyectos de infraestructura de largo aliento, que no deben quedarse inconclusos a mitad de camino, como ocurría con frecuencia en el pasado.

---

<sup>8</sup> Definidas como techos para el déficit fiscal o los gastos corrientes, o pisos para el ahorro corriente o el superávit primario.

---

<sup>9</sup> En promedio, el déficit del Gobierno Nacional Central en los últimos diez años ha sido de -5,3% del PIB. El dato más elevado se presentó en 1999, -7,6% del PIB, en medio de la recesión económica.

**Cuadro 1. APROPIACIONES E INFLEXIBILIDADES DEL AÑO 2003**  
(Recursos Nación, millones de pesos corrientes)

Concepto	Apropiaciones [1]	Inflexibilidades [2]	% inflexible [3] = [2/1]	% total de presupuesto inflexible
<b>Funcionamiento</b>	33.221	32.090	97	50
Gastos de Personal	7.207	7.207	100	11
Gastos Generales	2.252	1.121	50	2
Transferencias	23.762	23.762	100	37
SGP	12.991	12.991	100	20
Pensiones	5.961	5.961	100	9
Universidades	1.331	1.331	100	2
Otras transferencias	3.569	3.569	100	6
<b>Servicio de la deuda</b>	27.336	27.336	100	43
Externa	12.829	12.829	100	20
Amortizaciones	7.839	7.839	100	12
Intereses	4.990	4.990	100	8
Interna	14.507	14.507	100	23
Amortizaciones	7.872	7.872	100	12
Intereses	6.635	6.635	100	10
<b>Inversión</b>	6.198	4.176	67	7
<b>Total con deuda</b>	66.755	64.231	96	100
<b>Total sin deuda</b>	39.419	36.863	94	-

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, las inflexibilidades presupuestales son inconvenientes cuando restringen la posibilidad de utilizar la política fiscal para estabilizar el ciclo económico. Por ejemplo, pese a que la inversión en educación y la salud son fundamentales, puede resultar deseable graduar los gastos en función de las condiciones económicas. Además, es factible que las inflexibilidades sean el producto de la captura de rentas por parte de los grupos de interés y que, por lo tanto, vayan en contravía de la representatividad del gasto público.

En otras palabras, aunque las inflexibilidades pueden ser vistas como una herramienta para resolver problemas de coordinación entre los agentes, resultan costosas en términos de la adaptabilidad, especialmente cuando se introducen reglas rígidas que im-

piden el ajuste frente a las condiciones económicas cambiantes.

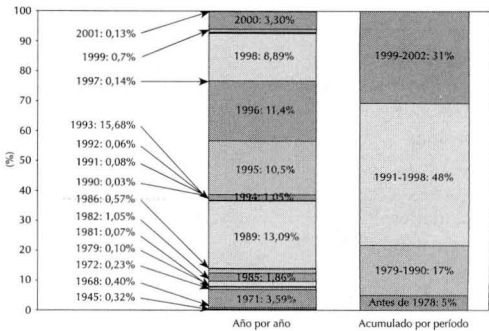
Buena parte de estas inflexibilidades se remonta a algunas disposiciones contenidas en la Constitución de 1991, relacionadas con el concepto de gasto público social. La primera de ellas está asociada al artículo 350, según el cual: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, *el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación* (italica nuestra) (...) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

En segundo lugar, la Constitución introdujo el artículo 359, que prohibió las rentas de destinación específica, exceptuando: i) las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, ii) *las destinadas para inversión social* y iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías. Aunque el propósito original del artículo (eliminar las rentas de destinación específica) apuntaba en la dirección correcta, la excepción de las destinaciones específicas para inversión social fomentó su creación, muchas veces injustificada, bajo este título.

Como mencionan Echeverry *et al.* (2004), el inconveniente de estas normas es que no se precisó la definición de gasto público social, que en la práctica quedó en manos del Congreso, favoreciendo una definición amplia y laxa. De acuerdo al EOP, "se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y *las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión*". Esta última parte, la que habla del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, es la que ha dado cabida a un sinnúmero de interpretaciones. Año tras año se incorporan al presupuesto rubros que se clasifican como gasto público social y que, por lo tanto, no pueden recortarse en caso de una situación fiscal adversa.

Lo mismo ocurre con la figura de las rentas de destinación específica, que se han multiplicado desde la introducción de la nueva Carta Política. De acuerdo con cálculos del Ministerio de Hacienda, que se presentan en el Gráfico 1, el 79% de las inflexibilidades de este tipo, presentes en el presupuesto del año 2003 se originaron después de 1991 (48% en el periodo

**Gráfico 1. COMPOSICIÓN DE RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA PRESENTES EN EL PRESUPUESTO DE 2003, SEGÚN AÑO DE CREACIÓN**



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1991-1998 y el 31% entre 1999 y 2002). Para ese mismo año, estas rentas alcanzaron a representar el 3,7% del PIB. Algunos ejemplos de fondos creados bajo esta categoría son el Fondo Nacional de Regalías, que discutiremos más adelante, el FAZNI (Fondo para la Inversión en Zonas no Interconectadas), el FAER (Fondo para la Electrificación Rural) y el Fondo de Comunicaciones (programas sociales en este campo).

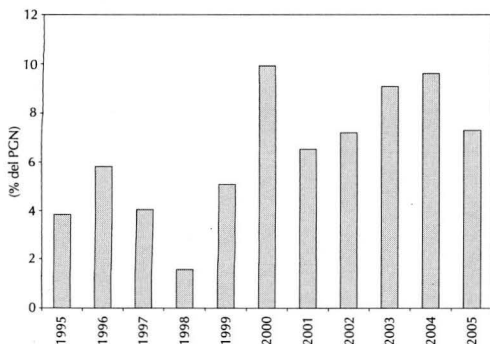
Otra fuente de inflexibilidad importante ha surgido directamente del ejecutivo por la vía del uso de las vigencias futuras, que son un mecanismo para comprometer gastos futuros con el objetivo de desarrollar proyectos de inversión plurianuales. El otorgamiento de estas vigencias recae exclusivamente en el ejecutivo, específicamente en el CONFIS<sup>10</sup>. En el sentido estricto, las vigencias futuras son una inflexibilidad en el presupuesto ya que se traducen en apropiaciones efectivas, por encima de la voluntad del Congreso o de otras normas. Sin embargo, es claro que en sectores como infraestructura, telecomunicaciones y energía, son un mecanismo idóneo para asegurar la culminación de los proyectos. En este sentido, se trata de una figura que ofrece estabilidad, a costa de representatividad y adaptabilidad.



El Gráfico 2 muestra las vigencias futuras (aprobadas en años anteriores) como proporción del presupuesto total en cada año. A partir de 2000 se evidencia un cambio en la tendencia: en el periodo 1995-1999 el promedio de las vigencias futuras fue igual a 4,1% del total del presupuesto mientras que para 2000-2005 fue 8,5%. Aproximadamente, en apenas una década, las inflexibilidades por causa de las vigencias futuras se han duplicado. Evidentemente, esto tiene un efecto negativo sobre la adaptabilidad del presupuesto.

La proliferación de inflexibilidades refleja el funcionamiento de las instituciones políticas colombianas, especialmente la alta competencia, mayor rotación y fragmentación en el Congreso. Bajo un juego

**Gráfico 2. VIGENCIAS FUTURAS COMO PROPORCIÓN DEL RESUPUESTO DE CADA AÑO**



Fuente: DNP, cálculos de los autores.

<sup>10</sup> De acuerdo con el EOP (Decreto 111 de 1996), "la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso" (las vigencias futuras ordinarias). De forma similar, especifica que: "el Consejo Superior de Política Fiscal (CONSFIS), en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías de concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se conceda la autorización" (vigencias futuras extraordinarias).

político de esta naturaleza, los actores buscan que los acuerdos logrados en un momento del tiempo no se modifiquen en discusiones posteriores, donde seguramente habrá otros y más diversos actores políticos. En este sentido, la creación de inflexibilidades de gasto y de rentas, de destinación específica por medio de leyes, ha sido el mecanismo por medio del cual se trata de "amarrar" un determinado acuerdo. Esto pone de presente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos, contrarrestar la fragmentación y aumentar la cohesión al interior de cada colectividad, tema que retomaremos más adelante.

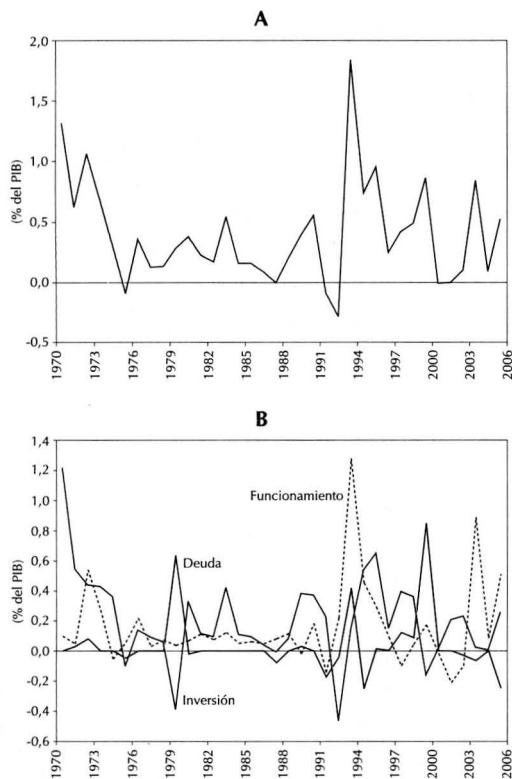
### C. Aspectos adicionales de las instituciones presupuestales en Colombia

Como documentan Cárdenas *et al.* (2006), la diferencia entre el monto aprobado por el Congreso en la ley de presupuesto anual y aquel presentado por el ejecutivo en el proyecto de ley fue igual a 0,42% del PIB, para el período 1990-2005, en comparación con 0,27% del PIB en el período 1979-1990. Esto ilustra que el costo del trámite del presupuesto en el Congreso ha aumentado en los últimos años (panel A del Gráfico 3). En cuanto al cambio en el monto de los principales rubros, el panel derecho del gráfico muestra que los mayores aumentos se presentan en inversión<sup>11</sup>. De forma similar se observa que los aumentos en el rubro de funcionamiento han aumentado desde 1991 en adelante.

Un problema estrechamente relacionado con el anterior, planteado por Ayala y Perotti (2005), Fain-

<sup>11</sup> De acuerdo con los datos de Castiblanco (2004) para el periodo 1995-2003, el aumento en el número de proyectos de inversión entre el proyecto de ley y la ley de presupuesto fue en promedio de 210% anual. El aumento es particularmente pronunciado para el periodo 1995-1999, cuando esta cifra fue 313%. Esto muestra que efectivamente, los proyectos de inversión son efectivamente un instrumento de negociación del ejecutivo con el legislativo.

### Gráfico 3. COMPARACIÓN ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES Y LA EJECUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVERSIÓN: 1999-2006

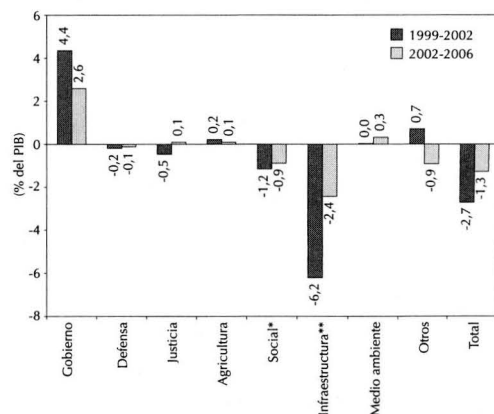


Fuente: Cárdenas *et al.* (2006).

boim y Rodríguez (2004) y Fainboim *et al.* (2005), es la débil conexión entre el proceso de planeación y la ejecución final de la inversión. Los conceptos técnicos de los proyectos de inversión, que emite el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través del Banco de Proyectos de Inversión (BPIN), no juegan un papel definitivo al momento de determinar qué proyectos deben ser incluidos en el presupuesto anual. Esto, por supuesto, tiene efectos negativos sobre la eficiencia del gasto en inversión, ya que los proyectos realizados son los de mayor retorno. Además, se afecta la sostenibilidad del gasto, debido a que se pueden ejecutar recursos en proyectos que realmente no son prioritarios.

Al comparar el Plan Plurianual de Inversiones, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>12</sup> de las últimas dos administraciones y la ejecución definitiva del gasto, se observa que la ejecución efectiva de la inversión ha sido inferior a lo presupuestado en el PND (Gráfico 4). En el primer caso (1999-2002) la diferencia es de 2,71% del PIB de 1998, mientras que en el segundo caso (2002-2006), la diferencia es menor (1,28% del PIB de 2002). Es preciso aclarar que si bien no se espera una coincidencia perfecta entre la inversión presupuestada en el PND y la inversión efectivamente ejecutada, en aras de la flexibilidad del proceso presupuestal, sí llama la atención la magnitud de las diferencias en ciertas

### Gráfico 4. COMPARACIÓN ENTRE EL PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES Y LA EJECUCIÓN DEFINITIVA DE LA INVERSIÓN: 1999-2006



\* Corresponde a salud, trabajo, educación, cultura, vivienda y saneamiento básico.

\*\* Incluye comunicaciones, transporte, minas y energía y sistemas de transporte masivo.

Fuente: DNP, cálculos de los autores.

<sup>12</sup> El PND se diseñó como un componente integral para la programación y ejecución del uso de los recursos públicos y como marco para la elaboración de los presupuestos anuales. El plan debe contener los objetivos sectoriales de mediano plazo y las estrategias para lograrlos. Debe incluir también un Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el cuatrienio presidencial y las proyecciones de su financiación.

áreas de gasto. El sector gobierno (que incluye los recursos destinados a atender emergencias como desastres naturales) realiza inversiones muy superiores a las aprobadas en el PND, mientras que el sector de infraestructura ejecuta mucho menos de lo que se establece en dicho plan. El que los proyectos ejecutados no coincidan con los incluidos en el PND supone además problemas de representatividad, pues algunos proyectos son escogidos sin un debate verdaderamente participativo.

## **D. Propuestas específicas en materia presupuestal**

### ***Propuesta 1***

Para solucionar parte del problema de las inflexibilidades presupuestales, se propone acotar la definición de gasto público social que se encuentra contenida actualmente en el EOP. De hecho, esta definición desborda la propia concepción constitucional de lo que es la responsabilidad social del Estado. De acuerdo con el artículo 366 de la Carta Política: "El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". De modo que en el espíritu de la Constitución de 1991, y en aras de mayor claridad, es necesario eliminar de la definición el gasto en vivienda y, en especial, aquel *tendiente al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población*.

No obstante, una solución definitiva debe incluir la eliminación de las rentas de destinación específica, cuidando de que la población vulnerable que esté siendo beneficiada por estos recursos encuentre satisfechas sus necesidades por medio de otros canales. Infortunadamente, la eliminación de algunas

de estas rentas afectaría directamente los intereses de colectividades particulares y organizadas, lo que hace que esta propuesta sea menos viable que la primera.

### ***Propuesta 2***

De igual manera, se propone restringir el uso de vigencias futuras a los proyectos de inversión que hayan sido aprobados en el PND. Esto asegura que las inflexibilidades causadas por esta figura estén justificadas por los objetivos y estrategias de mediano plazo de cada administración contenidos en el PND, discutidos y aprobados por el Congreso. Igualmente, se propone que el monto de las vigencias futuras no supere el estipulado en el Plan Plurianual de Inversiones y que la duración máxima no supere ocho años (dos períodos presidenciales). No obstante, se deben exceptuar de este trámite las vigencias futuras para las inversiones requeridas en situaciones de emergencia, específicamente en el caso de los desastres naturales.

Además de contribuir a la disminución de la inflexibilidad del presupuesto, esta medida incentivaría una adecuada planeación de los proyectos de inversión incluidos en el PND, lo que elevaría la importancia, utilidad y relevancia de este documento. De igual forma, habría una mayor conexión entre la etapa de planeación y la etapa de ejecución final, algo indispensable para mejorar el proceso presupuestal.

### ***Propuesta 3***

Se propone eliminar la norma que exige que el concepto previo de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público para celebrar operaciones de crédito público externo de la Nación y las garantizadas por ésta (Ley 5 de 1992). Esta disposición implica una injerencia de la rama legislativa, no autorizada por

la Constitución, en el manejo del crédito público. En esta materia, el papel del Congreso es supremamente importante pero limitado a conceder, mediante ley, autorizaciones al gobierno para negociar empréstitos (artículo 150, numeral 19), y dictar, también mediante ley, las normas generales, objetivos y criterios alrededor de los cuales debe organizarse el crédito público (artículo 150, numeral 1). Los montos de endeudamiento deben ser los aprobados en la propia ley anual de presupuesto. No existe razón alguna para que el Congreso, a través de esta Comisión, deba aprobar cada operación de crédito a título individual.

### III. DESCENTRALIZACIÓN

Uno de los principales objetivos de la descentralización, bien sea de tipo política, fiscal o administrativa, es acercar los gobernantes a las verdaderas necesidades de la población, para que la escogencia de las políticas públicas realmente contribuya a aliviarlas y a aumentar el bienestar general. Un corolario de este postulado, es que si el diseño institucional de la descentralización es el correcto, el resultado será un desarrollo socioeconómico más equilibrado entre las diferentes regiones. De forma similar, si los incentivos fiscales en todos los niveles de gobierno promueven el esfuerzo y la disciplina fiscal, este mecanismo de organización del Estado puede contribuir a la sostenibilidad fiscal de largo plazo.

El proceso de descentralización en Colombia se inició a finales de la década de los setenta y, a riesgo de simplificar, es posible establecer tres etapas. La primera se desarrolló en la década de los ochenta, con una serie de medidas fiscales y de carácter político que buscaban fortalecer las finanzas de las entidades territoriales y proveer la democratización política a nivel local; la segunda, desde la implementación de la Constitución de 1991 hasta mediados de la década,

cuando se aceleró el que hasta entonces había sido un proceso relativamente lento y se adoptó una de las estructuras de Estado más descentralizadas de América Latina<sup>13</sup>. Finalmente, una tercera etapa, desde finales de la década de los noventa hasta la fecha, en la que se han modificado algunos elementos del proceso, particularmente en lo que concierne a la descentralización fiscal (sistema de transferencias y regulación de endeudamiento y gasto).

Los estudios que han explorado los resultados del proceso de descentralización en Colombia coinciden en señalar que se requieren numerosos ajustes para alcanzar los objetivos que enmarcaron esta transformación. El Departamento Nacional de Planeación (2002), en un esfuerzo sin precedentes, analizó los avances del proceso de descentralización para el período 1991-2000. Concluyó que la descentralización ha generado avances en términos de coberturas en educación, reducción del analfabetismo, disponibilidad de docentes, ampliación de la red pública de servicios, y un aumento en el número de los instrumentos tendientes a mejorar la gestión de los gobiernos locales. No obstante, sugiere que el monto de los recursos fiscales transferidos no tuvo como contrapartida un incremento proporcional en las coberturas y la calidad de los servicios sociales básicos.

Algunas investigaciones más recientes presentan resultados similares. Sánchez (2005) estudia los resultados de la prestación de los servicios públicos en el marco del proceso de descentralización durante los últimos diez años. Concluye que en educación y agua potable los avances en cobertura no han sido

---

<sup>13</sup> Dillinger y Webb (1999) comparan la estructura de descentralización del Estado colombiano con Argentina y Brasil, países federalistas. Rojas (2004) también menciona que con la Constitución de 1991 se aceleró lo que hasta el momento había sido un proceso lento, y se configuró de golpe uno de los Estados más descentralizados, por encima incluso de Estados federalistas.

significativos en las regiones del país, mientras que para salud se evidencia una mejoría generalizada. Adicionalmente, encuentra que los resultados positivos se explican por la inversión de los gobiernos locales con recursos propios. Asimismo, Carrasquilla (2005) argumenta que en materia de resultados, los avances en la provisión de bienes públicos locales han sido similares a los observados en países de igual nivel de ingreso, independientemente de su grado de descentralización. Sin embargo, anota

que, a diferencia de otros países, en Colombia, la paulatina descentralización no ha implicado un desbordamiento de las variables fiscales y que esto es, sin duda, un logro importante<sup>14</sup>.

### A. Algunos indicadores de desarrollo regional

El Cuadro 2 presenta algunos indicadores básicos que muestran el nivel desarrollo departamental, así como el monto de las transferencias recibidas. Los

**Cuadro 2. INDICADORES DEPARTAMENTALES DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO**

Departamento	Población (2005)	Densidad de la población (2004)	% de municipios (2005)	PIB per cápita (2003)	Transferencias SCP per cápita (2005)	Índice condiciones de vida (2003)
Amazonas	80.487	0,7	0,2	2.389.521	694.547	-
Antioquia	5.761.175	89,4	11,4	6.211.626	271.630	80,72
Arauca	281.435	11,5	0,6	5.658.569	347.373	-
Atlántico	2.370.753	685,2	2,1	4.667.965	216.042	82,22
Bogotá D.C.	7.185.889	4.429,7	0,1	7.345.858	168.966	88,43
Bolívar	2.231.163	84,1	4,1	4.231.371	309.392	70,67
Boyacá	1.413.064	60,6	11,2	4.213.711	417.700	73,01
Caldas	1.172.510	147,0	2,5	4.375.473	267.756	78,30
Caquetá	465.078	5,1	1,5	2.821.758	388.727	72,07
Casanare	325.389	7,1	1,7	18.033.135	451.574	-
Cauca	1.367.496	45,9	3,7	2.944.194	360.140	69,56
Cesar	1.053.123	45,2	2,3	4.225.599	333.115	65,77
Córdoba	1.396.764	55,2	2,6	3.932.172	394.809	65,05
Cundinamarca	2.340.894	101,9	10,6	5.570.764	327.194	76,91
Chocó*	416.318	8,9	2,8	1.964.909	612.762	58,27
Guainía	43.194	0,6	0,1	1.954.715	707.672	-
Guaviare	133.411	2,4	0,4	3.072.850	539.677	-
Huila	996.617	49,4	3,4	4.313.986	373.336	73,94
La Guajira	526.148	24,8	1,4	5.673.947	436.488	67,57
Magdalena	1.406.126	59,6	2,7	2.610.841	317.486	68,55
Meta	772.853	8,9	2,6	5.669.641	364.631	72,25
Nariño	1.775.973	52,5	5,8	2.430.900	348.590	66,16
Norte de Santander	1.494.219	67,6	3,6	2.868.873	299.288	73,44
Putumayo	378.790	14,8	1,2	1.791.169	439.685	-
Quindío	612.719	326,9	1,1	3.325.786	276.132	80,36
Risaralda	1.025.539	243,9	1,3	3.762.773	240.622	79,50
San Andrés y Providencia	83.403	1.851,2	0,1	7.477.567	307.363	-
Santander	2.086.649	67,6	7,9	6.823.548	319.423	78,09
Sucre	870.219	78,3	2,4	2.098.592	373.440	66,64
Tolima	1.316.053	55,7	4,3	4.069.053	354.369	73,85
Valle del Cauca	4.532.378	201,5	3,8	5.758.335	206.592	82,58
Vaupés	33.142	0,6	0,3	3.617.914	993.745	-
Vichada	96.138	0,9	0,4	2.716.617	692.572	-
Personas		Personas por Km <sup>2</sup>	% del total	Pesos de 2003	Pesos de 2005	Máximo es 100.

Fuente: DANE, proyecciones DANE, IGAC. DNP-DDT, PNUD.

<sup>14</sup> Sobre este punto es preciso anotar que esta afirmación puede ser cierta hoy en día, pero no lo fue a finales de la década pasada, cuando el déficit fiscal del sector público consolidado alcanzó el 6,22% del PIB.

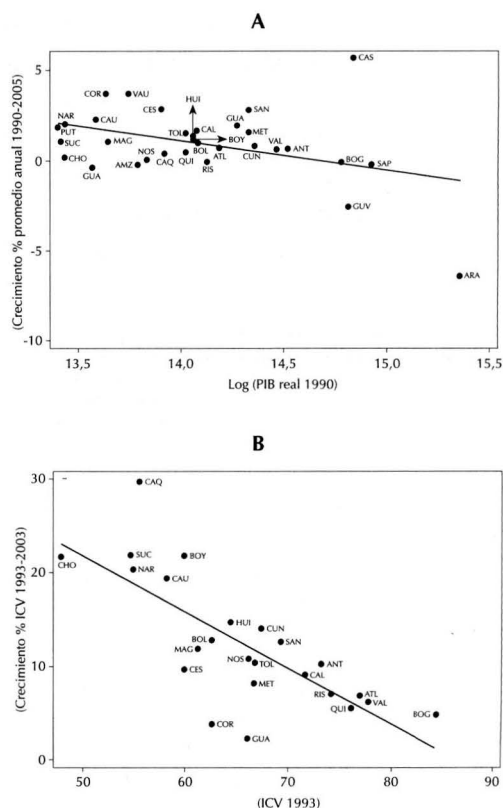
resultados indican que las disparidades regionales económicas son notorias y preocupantes: el PIB per cápita de Bogotá en el 2003 (7.345.858 pesos corrientes), el tercer departamento de mayores ingresos<sup>15</sup>, es 4,1 veces el del Putumayo (1.479.169 pesos), el departamento más pobre del país. Además, el 70% de los departamentos tiene un producto por habitante inferior al promedio nacional, que para ese año fue igual a 4.503.749 pesos. Una herramienta útil en la medición de las disparidades en la calidad de vida es el Índice de Condiciones de Vida (ICV), que calculó el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 2003. El índice combina las siguientes variables: calidad de la vivienda (medida de riqueza), acceso a y calidad de los servicios públicos domiciliarios (condiciones de vida), educación (capital humano) y tamaño y composición del hogar (capital social)<sup>16</sup>. Mientras que Bogotá registra las mejores condiciones de vida, con un índice igual a 88,4, el departamento del Chocó presenta las menores, con un índice igual a 58,27; es decir, 51,8% menor. Además, 16 de los 24 departamentos de la muestra se ubican por debajo del índice para la totalidad el país, igual a 77.

A pesar de las diferencias, la brecha entre departamentos se ha reducido en los últimos 15 años. En concreto, como muestra el Gráfico 5, hay evidencia a favor de la convergencia regional tanto en términos de crecimiento económico (entre 1990 y 2003) como en condiciones de vida (1993 - 2003).

<sup>15</sup> El departamento con el mayor PIB per cápita es Casanare, y el segundo San Andrés y Providencia. Sin embargo, estas posiciones se deben a circunstancias excepcionales de ambos departamentos, los pozos petroleros de Cusiana y Cupiagua en el primero y la bajísima población en el segundo, y no a un verdadero desarrollo del aparato productivo.

<sup>16</sup> Por disponibilidad de información, el índice no se calculó para los departamentos Amazonas, Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Putumayo, San Andrés y Providencia, Vaupés y Vichada.

## Gráfico 5. CONVERGENCIA EN EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS DEPARTAMENTOS



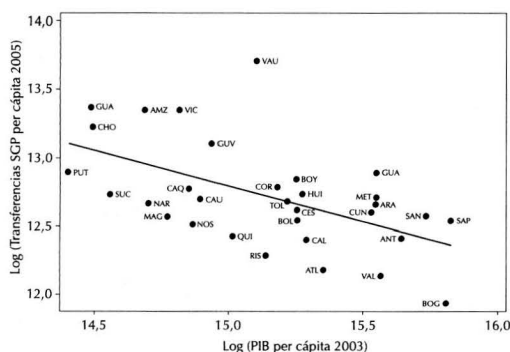
Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

Los departamentos más atrasados, fueron los que presentaron las mejorías relativas más significativas. Asimismo, es importante señalar que la correlación entre las transferencias per cápita (del año 2005) y el desarrollo económico, medido como PIB per cápita del año 2003, es igual a -0,21, como muestra el Gráfico 6; lo que indica que las transferencias tienen un criterio redistributivo.

El núcleo de la discusión es entonces ¿qué tipo de medidas se pueden tomar para que el proceso de convergencia regional en Colombia sea más expedito? O, dicho de otra forma ¿qué hacer para que



**Gráfico 6. TRANSFERENCIAS PER CÁPITA 2005 VS. PIB PER CÁPITA 2003**



Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

el mayor esfuerzo fiscal en que ha incurrido el país se traduzca de forma proporcional en resultados concretos? Sin duda, la respuesta se encuentra en el diseño institucional de la descentralización, en particular, en las normas que determinan la transferencia de recursos fiscales, las responsabilidades a cada nivel gobierno, y la autonomía que tienen los gobiernos locales para cumplir con sus deberes.

## B. Las transferencias territoriales

En las primeras etapas del proceso de descentralización se hizo especial énfasis en el monto de recursos a transferir, relegando a un segundo plano las responsabilidades específicas de gasto. El resultado fue el incumplimiento del principio teórico de neutralidad fiscal, que consiste en que solo se deben transferir recursos financieros al mismo tiempo que se transfieren responsabilidades de gasto y, de la misma forma, no se deben transferir responsabilidades de gasto sin el respaldo de recursos adecuados. Esto lo reitera el FMI (2004), al mencionar que el proceso de descentralización colombiano se caracterizó por ser "parcial y desequilibrado, pues consagra una importante transferencia de recursos para las entidades subnacionales pero no así en forma clara las competencias

que han de transferirse" (Pág. 6). Ejemplo de esto es que aunque la Constitución de 1991 reglamentó un importante aumento en las transferencias<sup>17</sup>, y las ató a los ingresos corrientes de la Nación (ICN). La reglamentación precisa de las competencias, junto con el nivel específico del situado fiscal<sup>18</sup>, se estableció dos años más tarde, en la Ley 60 de 1993.

Las consecuencias son ampliamente conocidas: las transferencias territoriales del GNC aumentaron considerablemente, de 3,5% en 1990 a 5,8% del PIB en 2001, lo que ayudó a desatar la aguda crisis fiscal que se presentó en Colombia en la segunda mitad de la década de los noventa. El problema fue contenido temporalmente por el Acto Legislativo 01 de 2001, que dictaminó que durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto de las transferencias, crecería en un porcentaje igual a la inflación causada, más un crecimiento adicional escalonado así: para el periodo 2002-2005 igual a 2% y para el periodo 2006-2008 a 2,5%<sup>19</sup>. A partir

<sup>17</sup> El artículo 356 de la Constitución Política dispuso que el Situado Fiscal (las transferencias en ese entonces dirigidas a los departamentos y distritos especiales) "aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado". Igualmente, el artículo 357 dictaminó que: "la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002".

<sup>18</sup> La Ley 60 de 1993, determinó que el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así: a) para el año de 1994: 23%; b) para el año de 1995: 23,5%; c) para el año de 1996 (y en adelante): 24,5%.

<sup>19</sup> Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001: "El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2,5%".

del año 2009, las transferencias territoriales serán cómo mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfirió en el año 2001, es decir 43,5% de los ICN (para el 2005 fue 34%), y se incrementarán anualmente en un porcentaje equivalente al promedio de la tasa de crecimiento de los ICN durante los cuatro años anteriores<sup>20</sup>.

### **Propuesta 1**

Las implicaciones de que el régimen transitorio llegue a su fin son considerables y no pueden ser pasadas por alto. Si las transferencias en el año 2005 hubieran sido equivalentes a un 43,5% de los ICN, serían iguales a 6,7% del PIB, frente a 4,8%, cifra que efectivamente se transfirió. Lo anterior, sumado a las perspectivas de mediano plazo de una eventual reducción de los ingresos del GNC como consecuencia de menores ingresos por exportaciones de petróleo y del vencimiento de algunos tributos que son transitorios, hace urgente y fundamental reformar la Constitución para que el actual mecanismo se haga permanente<sup>21</sup>. El beneficio de esta reforma no solo se vería en la sostenibilidad fiscal del GNC, sino también en los gobiernos territoriales, quienes tendrían estabilidad en una porción importante de sus ingresos y se verían incentivados a realizar un mayor esfuerzo en la consecución de recursos propios. Como se trata de una reforma constitucional, y por tanto requiere de ocho debates, que deben surtir en dos periodos

legislativos consecutivos, y una mayoría absoluta en el Congreso para los últimos cuatro debates, es una tarea difícil pero necesaria. Nuevamente, esto refuerza la necesidad de un adecuado funcionamiento de las bancadas en el Congreso, tema que se tratará en detalle en la sección de instituciones políticas.

### **C. Reglamentación de las transferencias**

La reforma central del Acto Legislativo 01 de 2001 (reglamentada por la Ley 715 del mismo año), además de las disposiciones ya mencionadas, fue la creación del Sistema General de Participaciones (SGP), que modificó radicalmente el sistema de transferencia de recursos y especificó con mayor detalle las competencias de las entidades territoriales en los principales sectores de inversión social (Cuadro 3). El nuevo sistema estableció una participación para educación (58,5%), para salud (24,5%) y para proyectos de propósito general (17%), que incluye los recursos para agua potable<sup>22</sup>. Esto permitió la eliminación del elevado número de fuentes separadas de financiación para un mismo propósito, simplificando el mecanismo de distribución. De forma similar, se hizo énfasis en que la repartición entre entidades se haga teniendo en cuenta los criterios de población atendida, población por atender, condiciones de vida y logros en la gestión (fiscal y administrativa).

Indiscutiblemente, el nuevo sistema contribuyó a simplificar el cálculo y el mecanismo de repartición de las transferencias territoriales y especificó claramente cuales son las competencias de cada nivel de gobierno frente a la prestación de los servicios públicos. No obstante, el SGP, al igual que el

---

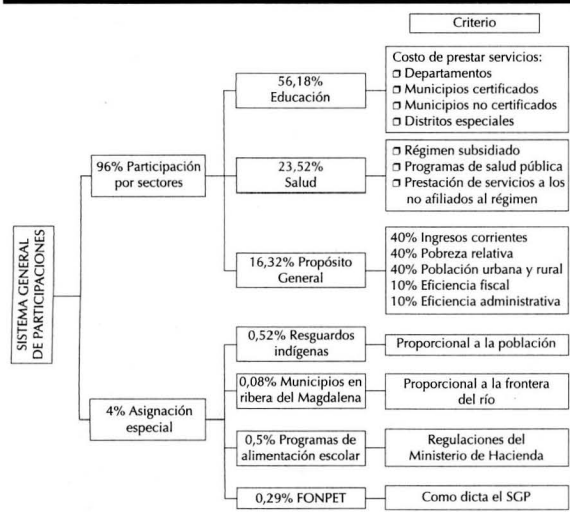
<sup>20</sup> Artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2001: "El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

<sup>21</sup> Un crecimiento real de las transferencias cercano a 2,5% anual, incluso 3,0%, si se considera que faltan recursos para suplir las necesidades de gasto de las entidades territoriales.

---

<sup>22</sup> De acuerdo a la Ley 715 de 2001, el 41% está destinado a este sector. El resto de los recursos se puede orientar, entre otros, a los sectores de vivienda, agropecuario, ambiental, deporte y recreación, cultura y justicia, y a los centros de reclusión.

Cuadro 3. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES



Fuente: DANE, PNUD, cálculos de los autores.

sistema anterior, es excesivamente específico en la destinación de los recursos, no sólo entre sectores sino también al interior de cada sector; no reconoce que las principales necesidades de las entidades territoriales varían considerablemente y, finalmente, no tiene en cuenta (a excepción de la certificación en el sector educación) la altísima variación en la capacidad institucional de los diferentes departamentos y municipios del país. El resultado es que las entidades territoriales reciben un trato homogéneo, tienen poca injerencia real en las decisiones de política más importantes, y por ende, no pueden responder debidamente a las necesidades de su población con políticas públicas adecuadas. Esto explica, en parte, el hecho de que el esfuerzo fiscal de la descentralización no se haya visto traducido en resultados de la misma magnitud, a pesar de la implementación del SGP.

Propuesta 2

La propuesta para superar este obstáculo es flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector

en función de la capacidad de gestión de las entidades territoriales y de las coberturas obtenidas en ese sector. En la medida en que un municipio tenga un desarrollo institucional adecuado, cuente con cobertura universal en educación, y garantice la calidad en la prestación de este servicio, es deseable que pueda disponer más libremente de una parte de los recursos transferidos. Lo anterior implica que se revise y profundice el actual sistema de categorización de las entidades territoriales (que hoy van desde la categoría 1ª a la 6ª, más la categoría especial) para incluir criterios adicionales a la población y los ingresos de libre destinación en términos de salarios mínimos. Una vez se disponga de una clasificación real de la capacidad administrativa y fiscal de las entidades, ésta se debe ver reflejada en verdadera autonomía para aquellas entidades con los mejores puntajes. En este sentido, la propuesta no sólo busca que se reconozcan las diferencias, por lo demás evidentes, entre los diferentes departamentos y entre los municipios, sino que busca aprovechar la cercanía del gobierno local frente a las necesidades de su población.

En el caso de las entidades de menor desarrollo económico, fiscal y administrativo, también debería existir una mayor flexibilidad en la destinación de los recursos, aunque acompañada de una más estricta supervisión. El argumento detrás de esta propuesta es que hay regiones del país en las que las condiciones de pobreza son apremiantes, y requieren, antes de soluciones de largo plazo como servicios de educación secundaria, de programas de atención inmediata (el caso más claro es del departamento y los municipios del Chocó) en nutrición, saneamiento básico, vivienda, entre otros.

IV. MANEJO DE LAS REGALÍAS

El nivel de recursos públicos invertidos en el sector de infraestructura en general, y especialmente en

el caso del transporte, ha sido una preocupación constante de los agentes involucrados en el sector. Según el informe REDI (2004) del Banco Mundial, la inversión en el sector transporte es apenas un tercio con respecto a los niveles observados diez años atrás. Sin embargo, esta disminución no debe ser sólo una preocupación gremial. La literatura económica advierte sobre las consecuencias negativas de la misma para el crecimiento de largo plazo<sup>23</sup>.

Una primera explicación a esta disminución puede encontrarse en el marco institucional introducido por la Constitución de 1991, que señala de manera explícita y reiterada que el gasto social es prioritario. Como vimos atrás, en los artículos 350 y 366 de la Constitución está consignado que "el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Así mismo, el artículo 366 señala que "será objetivo fundamental de la actividad del Estado la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable". Sin duda, esta prioridad ha llevado a un desplazamiento del gasto en infraestructura de transporte por parte del gasto social. Durante los años noventa, el gasto social en Colombia aumentó de 5% a 13% del PIB, explicado por el crecimiento de las pensiones y las transferencias territoriales, rubros altamente inflexibles y tendientes a seguir creciendo. Mientras el gasto social está protegido por disposiciones legales, los recursos de infraestructura de transporte son flexibles y están sujetos al ciclo económico y a las discusiones presupuestales.

Además de la realidad institucional del país, la coyuntura fiscal también resulta poco favorable para un aumento de la inversión pública en infraestruc-

tura. El acelerado crecimiento del gasto público durante los años noventa, aunado a la crisis económica de final de siglo, aumentó el endeudamiento público hasta niveles insostenibles. Actualmente, el desequilibrio fiscal del Gobierno Central es cercano a 5% del PIB.

En el caso particular de la infraestructura de transporte, el efecto negativo de los dos factores mencionados anteriormente se ve reforzado por un problema de territorialidad. Legalmente, la obligación de construir y mantener la red de vías secundarias, terciarias y urbanas se transfirió a las entidades territoriales. La Ley 715 de 2001 establece que la construcción y conservación de la infraestructura municipal de transporte, la infraestructura de servicios públicos, la infraestructura cultural y deportiva, y las obras y proyectos de descontaminación son responsabilidad de los municipios. Según el artículo 356 de la Constitución de 1991 (artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001), "no se podrán descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas". Sin embargo, este mandato no se ha cumplido para el caso de la infraestructura regional. Mientras para educación, salud y agua potable la descentralización de competencias de la Nación a los territorios ha estado respaldada por la transferencia de importantes recursos, en el caso del sector de infraestructura de transporte, la transferencia de competencias nunca especificó la fuente de recursos.

Una solución adoptada por algunos sectores para atenuar la caída del gasto en infraestructura es la creación de fondos especiales alimentados con rentas de destinación específica, como mencionamos atrás. Así, en los últimos años se han creado varios fondos especiales alimentados con recaudos específicos con el fin de asegurar algunas inversiones en infraestructura social. Entre los fondos creados bajo esta figura están el FAZNI y el FAER (inversión eléctrica

---

<sup>23</sup> Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2006) presentan una revisión detallada de esta literatura.

en zonas no interconectadas, y zonas rurales o de alto costo, respectivamente), y el Fondo de Comunicaciones (programas sociales de telecomunicaciones).

Para el caso específico de la infraestructura de transporte, el fondo relevante es el Fondo Nacional de Regalías, destinado a financiar proyectos de desarrollo regional. La Constitución de 1991 definió dos formas en las que las entidades territoriales pueden acceder a las regalías generadas por la explotación de recursos naturales no renovables. Las *regalías directas* son aquellas que reciben las regiones productoras y los municipios portuarios. Las *regalías indirectas* son aquellas que se depositan en el FNR y que se destinan al desarrollo de las regiones no productoras<sup>24</sup>.

Actualmente la distribución del total de las regalías giradas a las entidades territoriales está reglamentada por la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 756 de 2002. Esta normatividad establece que el 90% de estos recursos deben destinarse a financiar proyectos de inversión debidamente estructurados, que estén incluidos en los planes de desarrollo. El 10% restante debe destinarse a contratar la interventoría técnica de los proyectos que se ejecuten con estos recursos (5%), y a cubrir gastos de operación de los proyectos (5%). Con respecto a este último componente, cabe destacar que el artículo 3° de la Ley 617 de 2000 prohíbe expresamente financiar con regalías el funcionamiento de los entes territoriales, por lo que estos recursos no podrán ser utilizados para cubrir gastos de personal o gastos generales de las entidades.

Una propuesta que busca ordenar las competencias entre la Nación y las regiones y redistribuir recursos territoriales hacia el sector de infraestructura consiste

---

<sup>24</sup> Según el artículo 361 de la Constitución, "estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión..."

en utilizar los fondos del FNR para financiar obras de transporte regional. Un porcentaje (33%) de estos recursos debe asignarse directamente a los departamentos para que mantengan la red vial secundaria y terciaria. Esto no sólo constituye una fuente de financiación para que algunas entidades territoriales cuenten con recursos libres para llevar a cabo obras de infraestructura, sino que además permitiría que el INVIAS se concentre en la red primaria<sup>25</sup>.

Para el desarrollo de la red primaria resulta pertinente desarrollar unas mejores condiciones para vincular al sector privado. Primero, se necesita un conjunto de reglas de juego claras y estables que permitan al sector privado acotar el riesgo de sus inversiones. Segundo, se necesitan mecanismos idóneos y expeditos para la resolución de conflictos y reclamaciones. Con un marco institucional adecuado, el sector privado puede proveer infraestructura de transporte bajo el modelo de concesiones, lo que liberaría recursos públicos para adelantar los proyectos que requieran ser subsidiados. Este esquema podría utilizarse tanto para grandes proyectos nacionales, como el desarrollo de vías para la competitividad, como en algunos proyectos regionales que puedan resultar rentables.

## V. SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS<sup>26</sup>

En la Constitución de 1991 y la ley 142 de 1994 se definió el marco legal, institucional y regulatorio para la prestación de los servicios públicos domi-

---

<sup>25</sup> A pesar del mandato explícito de transferir el mantenimiento y la construcción de la infraestructura local a las entidades territoriales, el Gobierno Central sigue interviniendo, aportando recursos y asumiendo obligaciones que no le corresponden. Un ejemplo de esto es la participación de la Nación en la construcción de los sistemas de transporte masivo o el Plan 2.500.

<sup>26</sup> Esta sección está basada en Caballero, Jadresic y Ramírez (2004).



ciliarios bajo principios de eficiencia económica, solidaridad, redistribución y suficiencia financiera, entre otros. Bajo el nuevo modelo, el Estado como *proveedor* dio paso al Estado *regulador*, por medio de las Comisiones de Regulación, y asignó las labores de vigilancia y control a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).

A partir de las reformas introducidas, el avance del sector durante la última década ha sido notable. En pocos años comenzaron a funcionar las comisiones de regulación para los sectores de energía eléctrica y gas, agua potable y saneamiento, y telecomunicaciones; se traspasó al sector privado una parte de la propiedad de las empresas de generación y distribución de energía eléctrica; se puso en funcionamiento el Mercado Mayorista de Energía; el Estado vendió licencias para el establecimiento y la operación de la telefonía móvil a empresas con participación del capital privado nacional y extranjero; se entregaron acueductos y servicios de aseo en concesión al sector privado. Como resultado, las tarifas a los usuarios finales de energía eléctrica y telefonía se redujeron. Sin embargo, las instituciones creadas a raíz de las reformas, en particular las Comisiones de Regulación y la SSPD, no han respondido a las expectativas que se tenían al aprobarse las leyes que les dieron origen.

## A. Diagnóstico

El modelo de provisión de servicios públicos implantado en 1994 tiene diferentes problemas. En lo que respecta a las Comisiones de Regulación, el principal obstáculo que ha impedido que el sistema opere eficazmente es que, en términos generales, estas instituciones no tienen el prestigio ni la credibilidad que requieren para cumplir su función de manera efectiva. Los diferentes problemas identificados se detallan a continuación.

**Falta de legitimidad.** Actualmente las Comisiones de Regulación no cuentan con un perfil alto dentro de la administración pública que les otorgue prestigio y credibilidad frente a las empresas reguladas, los usuarios y el gobierno. En general, se considera que los expertos comisionados no tienen el nivel técnico deseado, ni la capacidad para establecer una relación constructiva con los demás agentes económicos involucrados en la prestación de los servicios públicos<sup>27</sup>. Como consecuencia, se han presentado varios conflictos entre las Comisiones y otros sectores del gobierno, incluyendo los ministros sectoriales y el Congreso de la República.

**Poca claridad de funciones.** La responsabilidad de formular y ejecutar las políticas sectoriales recae en el Gobierno Central, en particular en los ministros correspondientes. En esencia, la regulación es la delegación de funciones específicas de esa política sectorial (como la expedición de normas técnicas y la fijación de tarifas) a funcionarios especializados. Sin embargo, la falta de una definición explícita y precisa sobre las funciones y los objetivos de las Comisiones, ha llevado a que no exista un límite claro entre la política y la regulación. Por una parte, muchas veces las Comisiones se ven involucradas en discusiones de política. Por otra, el gobierno ha venido utilizando mecanismos alternativos de regulación; a través de leyes y decretos ha modificado resoluciones de las Comisiones, o ha regulado algunos temas que éstas consideran no deben regularse.

**Papel del Estado.** La presencia de los ministros sectoriales en las Comisiones de Regulación supone un

---

<sup>27</sup> Entre los motivos que dificultan el nombramiento de individuos con las más altas capacidades técnicas como expertos comisionados se encuentran los estrictos requerimientos para desempeñar estos cargos, un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades demasiado restrictivas, y salarios poco competitivos.



conflicto de intereses entre el papel de Estado regulador y el de regulado. Muchas empresas de servicios públicos domiciliarios son públicas o tienen una estructura de propiedad mixta. Como consecuencia, los ministros presiden sus juntas directivas y deben defender los intereses comerciales de las empresas estatales, que pueden no coincidir con los objetivos de la regulación. En este contexto, las Comisiones de Regulación pierden autonomía y existe un riesgo latente de que el gobierno regule de manera oportunista para beneficiar a las empresas públicas, en detrimento de las privadas. Este riesgo es un desincentivo importante para los inversionistas privados.

**Problemas presupuestales.** Además de los problemas mencionados anteriormente, la capacidad efectiva de las Comisiones de Regulación para diseñar y ejecutar las políticas adecuadas se ha visto afectada por un problema presupuestal. Si bien cada Comisión goza de independencia financiera, en la práctica esto no implica independencia presupuestal. Sus presupuestos están sujetos a la aprobación por parte del Gobierno Central, y el Estatuto Orgánico de Presupuesto prima sobre el concepto de autonomía financiera. Esta dependencia, a su vez, ha llevado a que las comisiones no cuenten con los recursos humanos necesarios para desarrollar su labor.

**Transparencia.** Una queja generalizada por parte de las empresas reguladas y de algunos usuarios es que las comisiones no cuentan con procedimientos de consulta y divulgación. Como consecuencia, los procesos de diseño y ejecución de políticas no reciben el suficiente debate, y se perciben como discrecionales y poco transparentes.

**Control y rendición de cuentas.** Además de la ausencia de mecanismos formales de consulta con las empresas reguladas, las comisiones no tienen la obligación legal de presentar públicamente informes

periódicos con información sobre sus actividades. Esto impide que los demás agentes del mercado puedan informarse sobre las decisiones regulatorias, y que exista una rendición de cuentas apropiada. Esto lleva a que el control de las actividades de regulación se realice por la vía judicial (a través de demandas y tutelas), lo que obstaculiza aún más el proceso regulatorio.

**Inestabilidad.** Según lo observado hasta el momento, la regulación ha cambiado las reglas de juego de manera arbitraria y sobre la marcha. Esta falta de estabilidad y seguridad jurídica genera incertidumbre y desconfianza en los agentes privados, y desincentiva la inversión necesaria para mejorar la calidad de los servicios y aumentar la cobertura.

**Organización interna de las comisiones.** Además de las fuentes de conflicto entre comisionados y ministros mencionadas anteriormente, otra causa de problemas en el funcionamiento interno de las comisiones es la asimetría entre la información disponible a los equipos técnicos de las comisiones y la que reciben los ministros o el director del DNP. Estas diferencias dificultan la interacción entre los miembros y el proceso de discusión durante las reuniones.

**Relación con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD).** La SSPD, junto con los ministerios sectoriales y las Comisiones de regulación, es el tercer pilar de la estructura institucional de los servicios públicos en Colombia. La Superintendencia fue creada con el propósito general de vigilar el grado de competencia en la prestación de los servicios públicos, el cumplimiento de las normas reguladoras y de los estándares de servicios, y la calidad de la administración de las empresas de servicios públicos. La coordinación entre las Comisiones y la Superintendencia es de mutuo interés para cumplir en la mejor forma posible sus respectivas funciones.

Sin embargo, a pesar de la presencia del SSPD en las deliberaciones de las Comisiones, con voz pero sin voto, la coordinación entre las dos instancias no es adecuada, lo que resta efectividad a la regulación e impone obligaciones a la Superintendencia que esta entidad no puede cumplir.

**Criterios en la aplicación de la ley.** Las tres Comisiones tienen diferentes interpretaciones de los contenidos de la Ley de Servicios Públicos, y manejan conceptos disímiles y contradictorios con respecto a temas transversales, como remuneración al capital y antimonopolios, entre otros. Estas diferencias generan inestabilidad en las reglas de juego, con el mencionado impacto sobre la inversión privada.

## **B. Propuestas**

El adecuado funcionamiento del esquema institucional implantado en Colombia a mediados de la década de los noventa es fundamental para el suministro futuro de los servicios públicos en Colombia, la ampliación de su cobertura, y su prestación de manera eficiente. Para lograr este objetivo es necesario fortalecer el andamiaje institucional con reformas de corto y mediano plazo.

Una revisión de la Ley 142 de 1994 sugiere que ésta brinda un marco compatible con el funcionamiento de una economía de mercado y permite delegar funciones específicas y delimitadas a las Comisiones de Regulación orientadas a promover la competencia, extender la cobertura de los servicios y otorgar subsidios a los grupos más pobres de la población. Además, hay que tener en cuenta que, en la práctica, lo que ha impedido desarrollar el espíritu de esta ley son limitaciones de índole política. Por ende, en lo posible el sistema debe consolidarse dentro del marco legal actual, antes que proceder a una reforma de dicho marco.

Las propuestas de corto plazo apuntan, en su conjunto, a mejorar la capacidad efectiva de los reguladores y de las Comisiones para llevar a cabo sus labores. En la medida en que los expertos comisionados cuenten con la calificación y la experiencia requerida, y que esto contribuya a legitimar y a mejorar la credibilidad de las instituciones que lideran, tendrá sentido otorgar un nivel mayor de independencia a la entidad reguladora. Una forma de mejorar el perfil de los expertos comisionados es hacer el cargo más atractivo para individuos con altas capacidades técnicas, una preparación académica sólida y un buen conocimiento del sector. Para lograrlo es recomendable mejorar la remuneración, que actualmente es baja, no corresponde a la categoría del cargo, y no toma en cuenta las condiciones que implica ejercer el cargo como la dedicación exclusiva y las inhabilidades. Además, se recomienda revisar las inhabilidades, puntualmente en el caso de la entrada.

Para fortalecer la capacidad efectiva de los reguladores para realizar sus labores, también es necesario delimitar con mayor precisión las funciones de las Comisiones y establecer las instancias que corresponden al ámbito de la política y las que son de exclusiva competencia de la regulación. La acción en este sentido consiste en reforzar la coordinación entre las Comisiones y los responsables de las políticas sectoriales -DNP, ministerios sectoriales y Ministerio de Hacienda. Para mejorar esta coordinación deberán crearse las instancias de coordinación necesarias.

Existe una crítica recurrente en el sentido de que no existe un canal formal de información entre las empresas reguladas y las Comisiones, que facilite los procesos de consulta y divulgación. Un avance en esta dirección que haga los procesos más transparentes, daría más legitimidad a las políticas implementadas, reduciría el grado de discrecionalidad de los comisionados y contribuiría a mejorar la calidad

de la regulación, a la estabilidad de la misma y a establecer una mejor relación entre reguladores y regulados. Dentro del proceso regulatorio se debe incluir tanto la obligación de publicar y justificar los principios básicos que guían la regulación, como la de realizar audiencias públicas de debate de la regulación. Por otra parte, se recomienda que las Comisiones presenten de manera pública los estudios que servirán de base para la adopción de medidas regulatorias, con un plazo razonable para recibir comentarios. Debe existir, además, la obligación formal de que las comisiones respondan dentro de un plazo prudencial las solicitudes e inquietudes de los regulados. Finalmente, se propone que las Comisiones presenten por lo menos un informe anual sobre sus actividades, la situación de los sectores regulados, los problemas encontrados y enfrentados, los estudios realizados, las resoluciones adoptadas y los efectos de las mismas. Podría tratarse de un informe al Congreso Nacional o al ministerio sectorial correspondiente y debe ser público.

Además de los canales de comunicación, otro elemento fundamental para garantizar la transparencia de los procesos regulatorios es la creación de instancias apropiadas de rendición de cuentas por parte de las comisiones. Actualmente el control se ejerce por vías judiciales o disciplinarias, lo que obstaculiza el proceso. Con el fin de agilizar la solución de las controversias que se presentan entre las Comisiones y los regulados se sugiere estudiar la posibilidad de modificar la estructura interna de las Comisiones de Regulación para crear un órgano superior de solución de diferencias, una *segunda instancia* especializada, antes de proceder al ámbito judicial.

## VI. INSTITUCIONES POLÍTICAS

Prácticamente la totalidad de las reformas económicas aquí propuestas requieren de la aprobación

del Congreso de la República, o bien en su calidad de constituyente, o bien en su calidad de legislador. Por ello, el funcionamiento del Congreso y, en general, de las instituciones políticas, debe ser parte integral del análisis de las reformas institucionales pendientes. Sin embargo, el fortalecimiento de la rama legislativa no debe ser visto simplemente como un asunto instrumental para la agenda de reformas económicas, sino que constituye un objetivo en sí mismo. Un Congreso representativo, independiente, deliberante, y con suficientes herramientas para ejercer un adecuado control político sobre el ejecutivo, es una aspiración de cualquier sistema político que se precie de responder a los postulados del constitucionalismo liberal basado en el principio de separación de poderes.

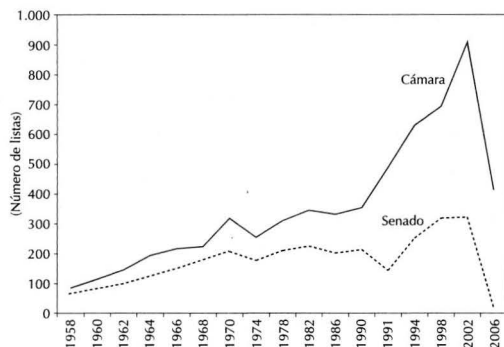
El Congreso colombiano abordó la cuestión de su propia integración y funcionamiento desde finales de los años noventa y después de varios intentos, aprobó el Acto Legislativo 01 de 2003, "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones". Fedesarrollo ha sostenido que esta reforma es un importante paso en la dirección correcta<sup>28</sup>. En efecto, una de las preocupaciones del Congreso, atendidas en la reforma, era la dispersión política reflejada en múltiples microempresas electorales, de sello individual. La exigencia de listas únicas, sumada a la figura del umbral electoral y al nuevo esquema de repartición de curules denominado "cifra repartidora" -que sustituyó al viejo sistema de cuociente y residuo-, contribuyeron a la eliminación de más de seis decenas de movimientos políticos.

Como se aprecia en el Gráfico 7, el número de listas que se presentaron en las pasadas elecciones legis-

---

<sup>28</sup> Ver Economía y Política No. 14, "La Reforma Política: un gran avance".

## Gráfico 7. NÚMERO DE LISTAS INSCRITAS POR ELECCIÓN



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

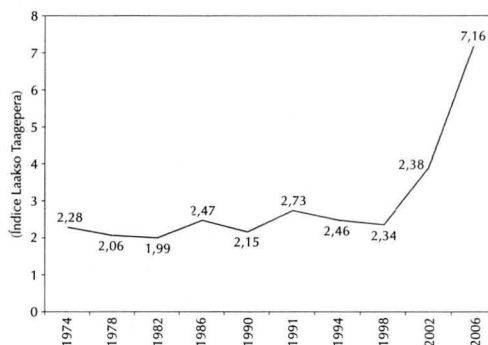
lativas se redujo significativamente en comparación con lo ocurrido hasta 2002<sup>29</sup>.

La aplicación del umbral restringió a diez el número de partidos o movimientos políticos que obtuvieron curules. Sin embargo, es interesante que el número efectivo de partidos (NEP) en la Cámara de Representantes, medido con el índice de Laakso-Taagepera que se presenta en el Gráfico 8, aumentó de 3,88 en 2002 a 7,16 en 2006. Esta es una medida de fragmentación, que se calcula como el inverso de la suma del cuadrado de las participaciones de cada partido en la elección correspondiente<sup>30</sup>. El NEP ha aumentado a través de los años, de dos partidos en los años setenta (liberal y conservador), a tres en el periodo post-1991 (Liberal, Conservador y AD-M19) y a cuatro en 2002 (Liberales -línea oficial, Liberal

-línea uribista, Conservadores y Polo Democrático Independiente). Sin embargo, el cálculo del NEP para el Congreso elegido en 2006 puede cambiar significativamente si se agrupan varios de los partidos o movimientos que respaldan al Presidente Uribe en uno solo (Partido Social de Unidad Nacional, Partido Cambio Radical, Partido Convergencia Ciudadana, Movimiento Alas Equipo Colombia, Partido Colombia Democrática y Movimiento Colombia Viva). Los otros dos partidos serían, el Partido Conservador Colombiano, el Partido Liberal Colombiano y el Polo Democrático Alternativo.

De cualquier modo, la reducción del número de movimientos o partidos ha facilitado la transparencia y la gobernabilidad, al hacer la discusión ideológica y programática más visible para la ciudadanía. Sin

## Gráfico 8. ÍNDICE LAAKSO-TAAGEPERA DEL NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, cálculos propios.

<sup>29</sup> Los partidos o movimientos políticos que quedaron con representación en el Senado, según el informe de la Registraduría, son: Partido Social de Unidad Nacional, Partido Conservador Colombiano, Partido Liberal Colombiano, Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Convergencia Ciudadana, Movimiento Alas Equipo Colombia, Partido Colombia Democrática, Movimiento Colombia Viva, Movimiento Mira. Esta información, proveniente de la Registraduría, está pendiente de ser confirmada oficialmente, cuando finalicen los escrutinios a cargo del Consejo Nacional Electoral.

<sup>30</sup>  $NEP = \frac{1}{\sum (s_i^2)}$ , donde  $s_i$  es la participación del partido  $i$  en el Congreso. Para realizar este ejercicio es necesario sumar movimientos que posteriormente en la mecánica legislativa se agrupan alrededor de un partido. Por ejemplo, el antiguo Movimiento Nacional o el Movimiento Político Ciudadanos por Boyacá se le suma al Partido Nacional Conservador. Lo mismo es cierto, antes de 2006, con grupos independientes como la AD-M19, el Movimiento Visionario, la ANAPO, etc.

embargo, cabe recordar que el nivel de cohesión programática de los partidos es todavía bajo. Como se muestra en el Gráfico 9, en comparaciones internacionales realizadas por el BID, los partidos políticos colombianos aparecen como los menos programáticos, junto con países como Bolivia, Venezuela y Perú. Como reflejo de ello, las plataformas ideológicas de los partidos tradicionales tienen pocas diferencias y es difícil señalar con exactitud su posición sobre los temas polémicos y de relevancia para el país.

De otra parte, en materia de elecciones presidenciales, se introdujo recientemente, a raíz de la ley de garantías electorales que se expidió para reglamentar la nueva figura de la reelección presidencial inmediata, un esquema en el cual las campañas de los partidos o movimientos que alcancen representación en el Congreso, tendrán derecho a un anticipo que puede llegar a más de cinco mil millones de pesos, y después de elecciones, habría derecho a la reposición por votos, respecto de lo cual el anticipo sería deducible.

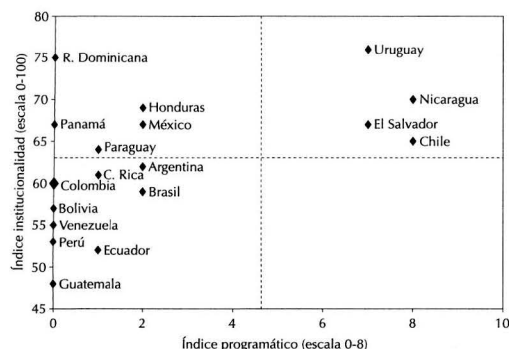
Este esquema pretende equilibrar, por la vía de la financiación, las evidentes ventajas mediáticas, de

transporte y presupuestales que tiene el presidente en ejercicio que aspire a la reelección inmediata. Se suma a otra regla, dispuesta por la Corte Constitucional cuando examinó la constitucionalidad de la ley, en el sentido de que no se pueden recibir aportes de personas jurídicas, solo de personas naturales.

Sin embargo, los requisitos para tener derecho al anticipo han resultado excesivamente engorrosos, y los candidatos han encontrado dificultades para conseguir las garantías bancarias o las pólizas de seguros provenientes de entidades privadas que exige la reglamentación, razón por la cual han tenido que pignorar sus recursos estatales futuros, posibilidad también prevista en la ley. La financiación de las campañas presidenciales en un contexto de reelección presidencial debe revisarse para hacer realmente equitativa la competencia democrática.

En el caso de las campañas para el Congreso, se mantiene el sistema tradicional de reposición por votos. El Acto Legislativo 01 de 2003 aumentó la cuantía de financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica a un nivel tres veces mayor al establecido para el período 1998-2002, en pesos constantes de 2003.

**Gráfico 9. ÍNDICE PROGRAMÁTICO Y DE INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Jones (2005).

No obstante, esta financiación estatal de las campañas electorales al Congreso es concurrente con financiación privada sometida a unos límites previstos en la ley. Con la vigencia de la figura del "voto preferente", el esfuerzo de financiación particular no se hace a través de los partidos, sino que corresponde a los candidatos individuales. Esta circunstancia debilita la relación entre los candidatos y sus partidos, pues aquellos no requieren, ni utilizan ningún apoyo financiero del partido al cual pertenecen, al menos durante las campañas, y se mantiene vigente un importante aspecto del antiguo sistema basado en microempresas electorales. Ello afecta negati-

vamente el logro de la legítima aspiración a tener unas bancadas sólidas y disciplinadas dentro de la Rama Legislativa, pues el sentido de pertenencia de los candidatos con sus partidos no se refuerza, sino que por el contrario se atenúa, gracias a un endeble sistema de financiación de las campañas.

## A. Propuestas

Sin embargo, existen por lo menos tres aspectos que parece necesario revisar, y eventualmente, reformar, para que el propósito de fortalecer al Congreso por la vía de organizar y disciplinar a los partidos que lo conforman pueda darse por culminado:

- ❑ **Voto preferente:** el orden de ubicación de los candidatos en la lista respectiva de cada partido tiene una capital importancia, pues de él depende la distribución de las curules. El primero de la lista ocupará la primera curul que le corresponda al partido, y así sucesivamente. Para este tema, la reforma política optó por una fórmula transaccional conocida con el nombre del "voto preferente"<sup>31</sup>. Esta figura está a medio camino entre la conformación cerrada de las listas, mediante la cual las directivas de los partidos definen unilateralmente la ubicación de cada candidato en la lista, por un lado, y, por el otro, la aplicación de mecanismos democráticos internos de cada partido *previos* a las elecciones, para conformar las listas.

El sistema de voto preferente permite al elector reorganizar el orden propuesto de antemano por el partido, el día mismo de las elecciones. Así,

el orden prefijado por cada partido, se ve alterado por el número de votos que obtenga cada renglón, y de conformidad con esa votación, se reordena la lista bajo el criterio de mayor a menor votación, hasta completar el número de curules a que tiene derecho el partido de acuerdo con su votación total.

Este sistema estimula una competencia interna dentro de cada partido, que revive, aunque en forma atenuada, las prácticas propias del sistema de microempresas electorales que se quería abolir. Cada candidato sale a buscar sus votos particulares, y el partido sirve apenas como paraguas, utilizada por los candidatos para cumplir el requisito de la lista única y beneficiarse de la figura del "umbral".

Para satisfacer a cabalidad los propósitos reformistas, el voto preferente debería eliminarse de la Constitución y sustituirse por una obligación para los partidos de definir el orden de conformación de sus listas por mecanismos democráticos internos, previos a la elección propiamente dicha. Si hoy en día están en capacidad de hacerlo para escoger sus candidatos presidenciales, no hay ningún impedimento, ni conceptual ni práctico, para que lo puedan hacer para efectos de sus listas al Congreso de la República.

- ❑ **Disciplina de los partidos:** hasta el presente, el voto de cada parlamentario no ha tenido ninguna obligación de someterse a las directrices de cada partido. La reforma política de 2003 estableció el principio de que "los miembros de las corporaciones públicas elegidas por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones democráticamente por éstas". Para ello, la nueva norma

---

<sup>31</sup> La reforma política ofrece a los partidos la posibilidad de optar por el mecanismo del voto preferente, o presentar listas cerradas. En las elecciones legislativas de marzo de 2006, la gran mayoría de los partidos optaron por el sistema del voto preferente.



constitucional permite a los partidos "establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal, o edil por el resto del período para el cual fue elegido".

En desarrollo de este mandato constitucional, se expidió la Ley 974 de 2005. En ella, se establecen las reglas concretas para el funcionamiento de las bancadas parlamentarias, que regirán a partir del presente año. Infortunadamente, el artículo 5° de la ley parece abrir un espacio para la indisciplina, en contra del espíritu, tanto de la reforma constitucional, como de quienes promovieron la expedición de un régimen de bancadas. Dice el artículo:

"Las bancadas adoptarán decisiones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo de esta ley. Cuando la decisión frente a un tema sea la de dejar en libertad a sus miembros para votar de acuerdo con su criterio individual, se dejará constancia de ello en el acta respectiva de la reunión de la bancada. La bancada puede adoptar esta decisión cuando se trate de asuntos de conciencia, o de aquellos en los que, por razones de conveniencia política, de trámite legislativo o controversia regional en el caso de la Cámara de Representantes, los miembros de las bancadas decidan no adoptar una decisión única. Cuando exista empate entre sus miembros se entenderá que estos quedan en libertad de votar" (subrayado nuestro).

De las excepciones al principio de funcionamiento por bancadas que consagra este artículo, la única que tiene respaldo constitucional es la que se refiere a "los asuntos de conciencia". Las demás excepciones (conveniencia política, trámite legislativo, controversia regional), no encuentran respaldo

constitucional alguno, y deben ser removidas de la ley por la Corte Constitucional<sup>32</sup> o eliminadas pronto por el propio legislador. De lo contrario, el propósito de unificar criterios dentro de los partidos, y lograr que estos se comporten como bloques homogéneos, quedaría convertido en letra muerta, pues las razones de conveniencia política, trámite legislativo o controversia regional pueden invocarse prácticamente respecto de cualquier iniciativa legislativa, para dejar en libertad a los congresistas de votar por fuera de las directrices partidistas.

## VII. CONCLUSIONES

Este trabajo resume varias de las reformas a las instituciones económicas y políticas que Fedesarrollo ha planteado en los últimos años. Las reformas prioritarias deben centrarse en las reglas presupuestales y la descentralización. Las propuestas están orientadas a mejorar los resultados de la política fiscal, especialmente en términos de la eficiencia, estabilidad, adaptabilidad y orientación hacia el interés público. Para lograr estos objetivos, es indispensable avanzar en el proceso de reforma a las instituciones políticas, especialmente en términos del funcionamiento del Congreso y del sistema de partidos. Aunque las nuevas reglas electorales son una fuente de optimismo, el éxito de esta agenda de reforma dependerá de la capacidad de los partidos de consolidar tanto sus bases programáticas como la disciplina de sus miembros.

---

<sup>32</sup> Al mencionar el tema de las bancadas, la Constitución, en su nueva redacción del artículo 108, dice: "Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen..."

## BIBLIOGRAFÍA

- Alesina A., Hausmann, R., Hommes, R. y Stein, R. (1999), Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. Inter-American Development Bank, Working Paper Series, 394.
- Alesina, A. (Ed.) (2005), *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, U.S.: MIT Press..
- Ayala, U. y Perotti, R. (2005), The Colombian Budgetary Process. En Alesina, A. (Ed.), *Institutional Reforms: The Case of Colombia*. Cambridge, U.S.: MIT Press.
- Banco Mundial (2004), *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure*. Informe REDI, Banco Mundial.
- Caballero, C., Jadresic, A. y Ramírez, M. (2004), El Marco Institucional para la Regulación, Supervisión y el Control de los Servicios Públicos en Colombia: Propuesta para su Fortalecimiento. *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 18.
- Cárdenas, M. Mejía, C. y Olivera, M. (2006), La Economía Política del proceso presupuestal en Colombia. Mimeo, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M., Gaviria, A. y Meléndez, M. (2006), La Infraestructura de Transporte en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo*, No. 17.
- Carrasquilla, A. (2005), Descentralización. *Coyuntura Económica*, Volumen XXXV, No. 2.
- Castiblanco, R. (2004), Incidencia de las negociaciones entre la rama legislativa y ejecutiva y/o de las externalidades, en el presupuesto de inversión de la Nación e inercia presupuestal en Colombia 1995-2003. Trabajo Final de Pasantía, Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002), *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década*. Tomo I: Marco Conceptual y resultados del progreso municipal. Bogotá.
- Dillinger, W. y Webb, S. (1999), Decentralization and Fiscal Management in Colombia. World Bank, Policy Research Working Paper, 2122.
- Echeverry, J.C., Fergusson, L. y Querubín, P. (2004), La batalla política por el presupuesto de la Nación: inflexibilidades o supervivencia fiscal. *Documento CEDE* 2004-1, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Fainboim, I., Olivera, M. y Fernández, A. M. (2005), Análisis de los sistemas de planeación, selección, seguimiento y evaluación de la inversión pública: el caso de Colombia. Mimeo, BID, DNP, FMI.
- Fainboim, I., y Rodríguez, C. (2004), Inversión en infraestructura en Colombia: comportamiento, evaluación, presupuestación y contabilización. Informe REDI, Banco Mundial.
- Fedesarrollo (2006), La Reforma Política: un gran avance, *Economía y Política*, No. 14. Febrero.
- Filc, G. y Scartascini, C. (2005), Instituciones Presupuestarias. En: Eduardo Lora (Ed.), *El Estado de la Reforma del Estado*, Washington D.C.: Próxima publicación.
- Fondo Monetario Internacional, FMI (2004), Ayuda de Memoria: Descentralización Fiscal en Colombia. *Documento, Fondo Monetario Internacional*.
- Jones, M. (2005), The Role of Policymaking Process. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del BID, 28 de febrero-2 de marzo, Washington, D.C.
- Rojas, F. (2002), La descentralización en Colombia desde la perspectiva de los organismos multilaterales. Memorias del Foro sobre descentralización organizado por el DNP, Bogotá, Colombia.
- Sánchez, F. (2005), Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales. Documento de la Misión para la erradicación de la pobreza y desigualdad (MERP).
- Stein, E., Talvi, E. y Grisanti, A. (1998), Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience. *NBER Working Paper*, 6358.

# Gobierno y sector privado: ¿oponentes o aliados en el proceso de desarrollo?\*

---

María Angélica Arbeláez R.<sup>1</sup>  
Marcela Meléndez A.<sup>1</sup>

## Abstract

*The private sector's contribution to a country's economic growth and development critically depends on the way the Government envisions its role, and may be hindered by low quality Government intervention. This paper examines the shape this relationship has taken in Colombia in five key areas - tax policy, infrastructure, rule stability, antitrust policy and industrial policy-. The analysis of the quality of this relationship allows us to extract lessons useful for policy adjustment towards a healthier alliance between government and entrepreneurs. The main conclusion of this examination is that Colombia requires consensus about the public/private model it desires, so that in all areas of activity the Government operates in the same direction, effectively enabling the private sector as motor for development.*

## Resumen

*La contribución del sector privado al crecimiento y al desarrollo económico de un país está determinada por la manera en que el gobierno entienda su rol y por la estrategia de distribución de funciones que determine. Un Estado con un espacio amplio para intervenir en la actividad económica puede desalentar el aporte del sector privado si su intervención no es de buena calidad. Este trabajo examina la manera en la que en Colombia se ha materializado la relación entre el gobierno y el sector privado en cinco áreas críticas -la política tributaria, la provisión de infraestructura, la seguridad jurídica, la política antimonopolio y la política de desarrollo empresarial-. A través de este examen, se calibra la calidad de esa relación extrayendo lecciones que permiten señalar algunas de las direcciones en las que deben realizarse ajustes durante la próxima década para garantizar que gobierno y sector privado resulten buenos aliados. La gran conclusión de este examen es que el país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privado que desea, de modo que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo.*

**Keywords:** Colombia, Government, Private Sector, Infrastructure, Competition Defender System, Rules of the Game, Firm Growth.

**Palabras clave:** Colombia, gobierno, sector privado, política tributaria, infraestructura, seguridad jurídica, defensa de la competencia, desarrollo empresarial.

**Clasificación JEL:** H1, H2, H3, L4, L5, O1.

*Primera versión recibida abril 30 de 2006; versión final aceptada en diciembre 15 de 2006.*

*Coyuntura Económica volumen xxxvi, No. 2, segundo semestre de 2006, pp. 155-190. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.*

---

\* Agradecemos la colaboración de Nicolás León como Investigador Asistente.

<sup>1</sup> Investigadora Asociada de Fedesarrollo

<sup>2</sup> Investigadora Asociada de Fedesarrollo.

## I. INTRODUCCIÓN

La contribución del sector privado a la economía y al desarrollo de un país está fuertemente condicionada por la manera en que el gobierno entienda su propio rol respecto del sector privado y por la estrategia de distribución de funciones que determine. Un Estado con un espacio amplio para intervenir en la actividad económica puede desalentar el aporte del sector privado si su intervención no es de buena calidad. El carácter y la coherencia de las normas, su aplicabilidad, cumplimiento, y estabilidad en el tiempo reducen o exacerban los costos y los riesgos que enfrentan los agentes privados, y afectan sus decisiones de llevar a cabo actividades o emprendimientos de largo plazo.

La mayor parte de la normatividad que determina la relación entre el gobierno y el sector privado en Colombia tiene su origen en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política de 1991. El primero de éstos fija posiciones en tres temas claves. En primer lugar, establece que la actividad económica y la iniciativa privada son libres y que el Estado "impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica". En segundo lugar, dice que esa libertad estará limitada por el bien común, que el Estado "evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional" y que "la ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación". Finalmente determina que "la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones".

El segundo artículo establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado y es el que sustenta la intervención del gobierno en los mercados. Por una parte, señala que "para

racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano", el Estado intervendrá en: i) la explotación de los recursos naturales, ii) el uso del suelo, iii) la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y iv) los servicios públicos y privados. Por otra parte, indica que el Estado también intervendrá "para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos". Finalmente, determina que el Estado intervendrá para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

En la concepción de la Constitución el espacio de acción del gobierno es ilimitado. Para defender el "interés social" y apoyar la "función social" que cumple el sector empresarial, el Estado queda habilitado para intervenir prácticamente en cualquier área.

El propósito de este trabajo es examinar la manera en la que en Colombia se ha materializado la relación entre el gobierno y el sector privado en sus múltiples dimensiones. El trabajo no pretende ser exhaustivo. Como son muchas las vías por las cuales el gobierno puede afectar la actividad del sector privado, se ha elegido centrar la atención en el examen de cinco áreas -la política tributaria, la provisión de infraestructura, la seguridad jurídica, la política antimonopolio y la política de desarrollo empresarial-. A través de este examen, se calibra la calidad de esa relación extrayendo lecciones que permitan señalar, en el contexto del Consenso para la Prosperidad de Colombia, algunas de las direcciones en las que deberán realizarse ajustes durante la próxima década para garantizar que gobierno y sector privado resulten buenos aliados en el proceso de desarrollo.

El análisis se complementa con una revisión de la percepción más amplia que tiene el sector empresarial del entorno en el cual opera, y de la manera en la que esa percepción ha evolucionado en el tiempo. Como se verá, las bondades y deficiencias de la relación público/privado en las áreas examinadas generalmente coinciden con lo que capturan las encuestas de percepción.

Una de las impresiones que deja este emprendimiento es que la amplitud de los postulados constitucionales ha dado lugar a todo tipo de legislación, alguna apropiada y necesaria para acompañar el proceso de desarrollo económico, y otra que, amparada en equívocos o impulsada por el lobby de grupos con intereses particulares, resulta costosa para el país en la medida que impide al sector privado realizar su aporte potencial.

El país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privado que desea, de forma tal que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo.

El estudio está organizado de la siguiente manera: en el segundo capítulo se dimensionan los aportes relativos del sector público y privado a la economía a partir de los datos disponibles; el tercer capítulo

presenta un diagnóstico de la percepción del sector privado sobre el entorno bajo el cual opera basado en información de encuestas; el cuarto capítulo examina la forma que ha tomado la intervención del mercado en cinco áreas de política; y el quinto capítulo presenta las conclusiones del trabajo y nuestras recomendaciones.

## II. LA CONTRIBUCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

### A. Contribución al valor agregado

En esta sección se presenta una medición del peso relativo de lo público y lo privado a partir de su contribución al valor agregado de la economía, utilizando datos de producción y no de consumo, como es lo típico. El cálculo de la participación del sector privado en los sectores productivos en los que el gobierno participa como productor requiere hacer inferencias utilizando datos de más de una fuente de información, ya que la desagregación no está disponible de manera directa en las cuentas nacionales.

El Cuadro 1 presenta las participaciones en el PIB (promedio por cuatrienio) de los diversos sectores de la economía para el período 1967-2003. La información contenida en esta tabla se obtiene directamente de las cuentas nacionales<sup>3</sup>. La desagregación permite identificar la contribución directa de los servicios de gobierno<sup>4</sup> que, en el cuatrienio más reciente para el que hay información disponible, generaron 15,6% del PIB. Los registros muestran, adicionalmente, que esta participación ha venido creciendo en forma sostenida desde inicios de los ochenta y que la tendencia se hace más pronunciada a partir de los noventa. La agricultura, la industria manufacturera y

---

<sup>3</sup> Debido a cambios metodológicos en las cuentas nacionales a partir de 1994, la serie de PIB por sector económico para el período 1967-1994 tomada de Garay *et al.* (1998), y la serie para el período 1990-2003 construida por los autores, no son estrictamente comparables. La primera resulta de una medición del PIB a precios de adquisición (incluyendo impuestos netos de subvenciones) mientras que la segunda proviene de una medición a precios básicos (excluyendo impuestos netos de subvenciones). La medición para el cuatrienio 1990-1994 es posible bajo las dos metodologías, lo que permite dimensionar las diferencias. Los cambios en la medición no impiden inferir la tendencia de las series en el tiempo.

---

<sup>4</sup> Servicios sociales, de salud, de educación y otros servicios de no mercado, administración pública, defensa y seguridad social de afiliación obligatoria.

## Cuadro 1. DESAGREGACIÓN DEL PIB POR SECTORES ECONÓMICOS

Participación en PIB por sectores económicos	Garay et al. (1998)-Metodología SCN 68 (%)					SCN 93 (%)		
	1967-1974	1975-1978	1979-1984	1985-1989	1990-1994	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	25,0	23,8	19,1	17,2	14,9	16,2	13,1	12,3
Explotación de minas y canteras	2,2	1,6	2,5	5,9	6,8	5,3	4,0	5,5
Explotación de minas y canteras sin carbón y petróleo	-	-	-	-	-	1,6	1,0	1,1
Carbón y petróleo	-	-	-	-	-	3,7	3,0	4,4
Industrias manufactureras	20,9	23,5	21,8	21,4	19,7	16,7	14,2	14,6
Electricidad, gas y agua	1,0	1,1	1,7	2,3	2,8	2,8	3,3	4,1
Construcción	4,1	3,7	5,1	6,4	5,7	5,6	6,1	3,9
Trabajos de construcción y construcciones. Edificaciones	-	-	-	-	-	3,8	3,2	1,8
Trabajos y obras de ingeniería civil	-	-	-	-	-	1,8	2,9	2,1
Comercio	10,2	10,1	9,7	10,6	9,9	10,8	9,2	8,4
Hoteles y restaurantes	2,6	2,9	3,9	3,5	5,5	1,6	2,4	2,1
Transporte, almacenamiento	7,0	7,4	7,5	6,9	8,0	5,4	4,8	4,9
Comunicaciones	1,0	0,9	1,0	1,3	1,6	1,6	2,3	2,6
Servicios Financieros	-	-	-	-	-	0,9	0,5	0,8
Intermediación financiera	5,9	6,5	6,9	6,3	7,0	4,8	6,1	4,8
Servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	-	-	-	-	-	-3,8	-5,7	-4,0
Alquileres de vivienda	7,8	6,9	7,1	5,2	4,4	11,0	12,0	10,2
Servicios personales (excepto restaurantes y hoteles)	4,1	4,3	5,1	4,7	5,0	4,4	5,9	6,2
Servicios de enseñanza de mercado	-	-	-	-	-	1,2	2,5	2,9
Servicios sociales y de salud de mercado	-	-	-	-	-	1,6	1,9	2,0
Servicios de asociaciones y otros servicios de mercado	-	-	-	-	-	1,6	1,4	1,3
Servicios de gobierno	7,0	6,7	8,2	8,2	8,5	10,3	14,2	15,6
Servicios de enseñanza de no mercado	-	-	-	-	-	2,5	3,1	3,2
Servicios sociales y de salud de no mercado	-	-	-	-	-	1,6	2,1	2,4
Servicios de asociaciones y otros servicios de no mercado	-	-	-	-	-	0,2	0,3	0,3
Admon. pública y defensa; seguridad social afiliación obligatoria	-	-	-	-	-	5,9	8,7	9,7
Servicio doméstico	1,1	0,6	0,5	0,3	0,2	0,6	0,5	0,4
Impuestos-subsidios a producción e importaciones	-	-	-	-	-	6,7	7,6	8,4
PIB precios corrientes	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE, Garay et al. (1998) y cálculos de los autores.

el comercio, sectores típicamente asociados con el sector privado muestran, por el contrario, participaciones decrecientes en el PIB a lo largo del período, perdiendo tamaño relativo frente al gobierno y frente a otros sectores de servicios (servicios personales, electricidad, gas y agua, comunicaciones, hoteles y restaurantes).

Las cuentas nacionales no desagregan la participación de las empresas financieras, industriales y comerciales por sector económico según sea su propiedad pública o privada. Esto significa que el cálculo que se presenta en el Cuadro 1 subestima su contribución real (y sobreestima la del sector privado). Un primer ajuste posible a esta medición es agregar a la participación del gobierno el aporte de las sociedades y cuasi-sociedades públicas no

financieras y del banco central. Cuando ésta se tiene en cuenta, la participación del gobierno en el PIB en el último cuatrienio aumenta a 23,3% (Gráfico 1).

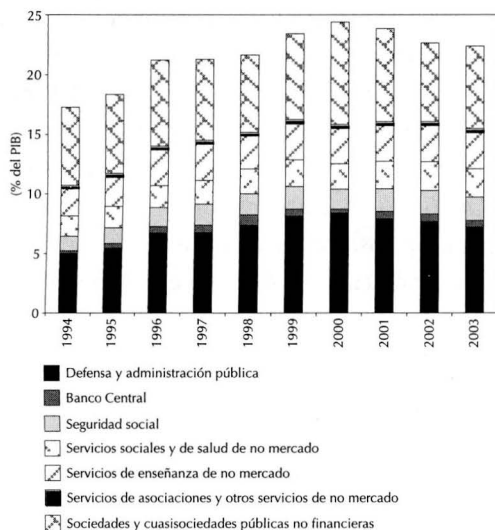
Adicionalmente, según los datos de empleo, el gobierno participa en los sectores de servicios públicos, minas y canteras, transporte, comunicaciones y sector financiero<sup>5</sup> (Gráfico 2).

Si se suma la contribución al PIB de los sectores económicos en los que hay participación activa del

<sup>5</sup> Durante el período comprendido entre junio de 2001 y septiembre de 2005, en el sector de electricidad, gas y agua el gobierno aportó el 38% del empleo en promedio, en minas y canteras aportó el 6%, y en el sector financiero y los sectores de transporte y comunicaciones, el 2%.



**Gráfico 1. PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO EN EL PIB (1994-2003)**



Fuente: Cuentas nacionales (DANE) y cálculos de los autores.

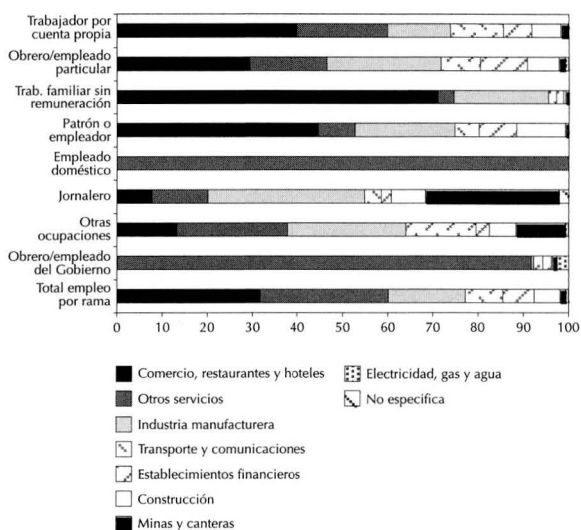
Estado, de acuerdo con los datos de empleo, se obtiene para el cuatrienio 2000-2003 un valor de 39,8% (Gráfico 3). Para ese mismo período el aporte del gobierno al PIB en las cuentas nacionales es de 23,3%. El aporte que hace el sector privado al PIB en estos sectores se puede calcular indirectamente como la diferencia de 16,5% entre esos dos valores.

Durante 2000-2003, el 43,6% del PIB generado en carbón y petróleo, comunicaciones, construcción de obras civiles, y electricidad, gas y agua, tuvo su origen en el sector privado (bajo el supuesto de que las sociedades y cuasi-sociedades públicas no financieras se encuentran en estos sectores). En los servicios de salud y educación, esta participación fue de 45,4% y 47,3%, respectivamente.

## B. Inversión y gasto público

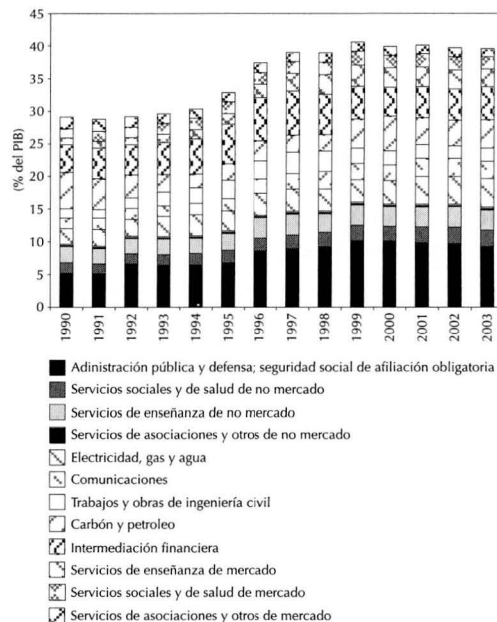
El Gráfico 4 muestra la evolución reciente de la inversión, separada según su origen público o privado

**Gráfico 2. TIPO DE EMPLEO POR SECTOR DE LA ECONOMÍA (Partic. anual promedio, 2001-2005)**



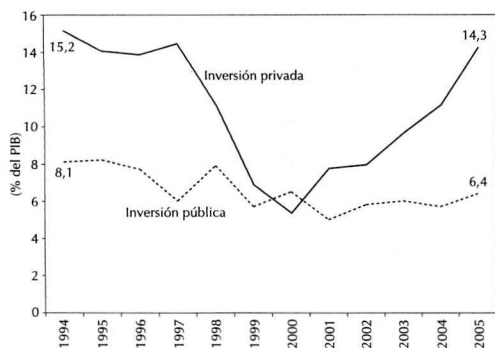
Fuente: Encuesta de Hogares (DANE) DNP y cálculos de los autores.

**Gráfico 3. PIB POR SECTORES ECONÓMICOS EN LOS QUE EL ESTADO PARTICIPA SIGNIFICATIVAMENTE**



Fuente: Cuentas nacionales (DANE) y cálculos de los autores.

#### Gráfico 4. INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

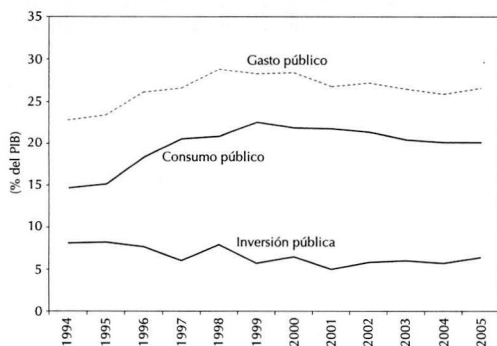


Fuente: DEE-DNP.

-otra manera de evaluar la contribución del sector privado a la economía-. Exceptuando el año 2000, cuando cae levemente por debajo, la inversión privada es sistemáticamente más alta en el período bajo análisis. Su participación sobre la inversión total en 2005 es de 69%. Como es de esperar, la inversión privada como porcentaje del PIB resulta más afectada por la recesión que la inversión pública. La serie muestra un descenso sostenido entre 1998 y 2001 y luego una recuperación a partir de 2002.

Los cambios en el tamaño del Estado, que tienen su origen en la Constitución de 1991, se manifiestan en

#### Gráfico 5. GASTO PÚBLICO (Consumo e inversión)

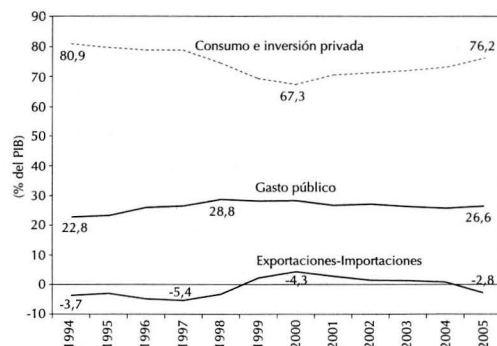


Fuente: DANE.

el aumento en la participación del Estado, no sólo como generador de valor agregado, sino también como ejecutor del gasto. El crecimiento del gasto público a lo largo de los años noventa, sin embargo, va acompañado de una recomposición del mismo hacia el consumo (Gráfico 5). Mientras que el gasto público total como porcentaje del PIB pasó de 22,8% 1994 a 26,6% en 2005, el consumo y la inversión del gobierno pasaron de 14,7% a 20,2% y de 8,1% a 6,4%, respectivamente durante el mismo período.

El Gráfico 6 muestra la evolución entre 1994 y 2005 del gasto público, el gasto privado (consumo e inversión) y la balanza comercial (exportaciones menos importaciones) como proporciones del PIB. La producción nacional puede ser consumida por el sector público (gasto público), por el sector privado (consumo e inversión privada) y/o por el sector externo (exportaciones menos importaciones). Si bien en el corto plazo tanto el gasto público como el privado pueden crecer al mismo tiempo a costa del sector externo (aumento de las importaciones con relación a las exportaciones), la suma del valor de las importaciones y de las exportaciones a través del tiempo debe ser cero. En el largo plazo, entonces, un aumento permanente en la participación del gasto

#### Gráfico 6. GASTO PÚBLICO, GASTO PRIVADO Y SECTOR EXTERNO



Fuente: DANE y cálculos de los autores.

público significa la reducción de la participación del consumo y la inversión del sector privado. Aparentemente esto es lo que ha venido pasando en los últimos años en Colombia. El Gráfico 6 muestra que entre 1994 y 2005 el gasto privado pasó de 80.9% a 76.2% como porcentaje del PIB.

### C. En síntesis

El sector privado viene contribuyendo con más del 75% de la generación directa del valor agregado, más del 90% del empleo directo, y entre el 50% y el 70% de la inversión. Su participación como *porción del PIB*, sin embargo, muestra una tendencia al deterioro relativo en el tiempo, particularmente a partir de los años noventa.

El gobierno participa en la economía como *prestador directo* de los servicios de su competencia -la administración pública y los servicios de defensa-, como *oferente* en sectores en los que *compite* o *complementa* la actividad privada con servicios subsidiados -servicios de seguridad social, educación y salud-, y también como *generador de valor agregado* -los sectores financiero, minero, electricidad, gas y agua, y transporte y comunicaciones-. Esto no es necesariamente indeseable, pero sí debe revisarse con algún detenimiento, por cuanto el tamaño del gobierno en algunos sectores, en particular en los que tanto el sector público como el privado *compiten* en desigualdad de condiciones, puede *desalentar* la actividad del sector privado.

Finalmente, dada la importancia del sector privado como generador de actividad económica, su deterioro relativo reciente constituye un llamado de alerta. Es urgente reflexionar sobre las causas que pueden haber contribuido a este deterioro, para identificar los posibles correctivos. Lo que sigue a continuación es un esfuerzo en esa dirección.

## III. LA PERCEPCIÓN DEL SECTOR PRIVADO SOBRE EL ENTORNO BAJO EL CUAL OPERA

La contribución del sector privado al crecimiento y al desarrollo está fuertemente condicionada por el entorno bajo el cual opera. Este entorno en el que se definen las interrelaciones entre lo público y lo privado es un concepto tan amplio y ambiguo como trascendental. Por ello, una importante corriente de investigación empírica a nivel internacional se ha interesado en aproximarse al tema a través de la construcción de indicadores que permitan evaluar el impacto de sus características sobre la inversión, el crédito, el empleo y el crecimiento.

Los análisis disponibles tienen visiones diversas; unos se centran en el grado de promoción de los gobiernos de las libertades económicas<sup>6</sup>, otros en conceptos relacionados con la gobernabilidad<sup>7</sup> o calidad del gobierno y otros en la facilidad que tienen los sectores privados para hacer negocios<sup>8</sup>. Aunque difieren ligeramente en su objetivo global, estas corrientes se enfocan en la incidencia de las características propias de los gobiernos y del nivel y

---

<sup>6</sup> Analizan un conjunto amplio de variables agrupadas en grandes categorías y miden el grado en el cual las políticas y las instituciones de los países apoyan la libertad económica. Los ejes centrales son la posibilidad de escogencia, el intercambio voluntario, la libertad para competir y la seguridad de la propiedad privada. Para los detalles metodológicos ver *Economic Freedom of the World* - Fraser Institute /Cato Institute, <http://www.cato.org> y <http://www.freetheworld.com>; y Heritage Foundation, <http://www.heritage.org>.

<sup>7</sup> Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, en "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004". Los indicadores de gobernabilidad reflejan la recopilación de respuestas sobre la calidad del gobierno dadas por empresarios, ciudadanos y expertos de países desarrollados y en desarrollo.

<sup>8</sup> Encuestas realizadas por el Banco Mundial como *Doing Business*. Los indicadores miden las regulaciones de los gobiernos y sus efectos sobre los negocios.

la calidad de su intervención sobre el ambiente de negocios, ya sea en forma directa o indirecta.

Es posible distinguir dos instancias de la intervención pública: una de carácter transversal, que abarca aspectos generales de los países y gobiernos entre los que se destacan los niveles de corrupción, el crimen, la gobernabilidad, la estabilidad política y económica, la provisión de infraestructura, la efectividad de los sistemas judiciales -incluyendo los derechos de propiedad y el imperio de la ley-, el tamaño del estado y la profundidad del sistema financiero; y otra que aborda formas más directas de intervención en los mercados a través de la regulación, los aranceles o el manejo tributario.

Un primer enfoque tiene entonces como propósito central indagar qué tan favorables o restrictivas resultan para la empresa privada ciertas características de los gobiernos, mientras que el segundo busca evaluar el grado de intervención pública en los mercados y la eficiencia del mismo. La idea detrás de esta última es que las intervenciones públicas influyen en la rentabilidad esperada de las empresas y, en esta medida, determinan las oportunidades e incentivos para invertir en forma productiva, crear empleos y expandirse. En otras palabras, en forma directa o indirecta<sup>9</sup>, los gobiernos pueden exacerbar o reducir los costos y los riesgos que enfrenta el sector privado. De hecho, aún cuando es difícil evaluar con rigor el conjunto de impactos, la evidencia empírica sugiere que el entorno, en un sentido amplio, es un factor determinante para la inversión productiva, el crecimiento y el nivel de ingreso de los países.

Usando las diferentes fuentes de información mencionadas, en este capítulo se presenta un diagnóstico de algunas variables del entorno en el cual el sector privado colombiano ha operado en las últimas décadas, poniendo énfasis en ciertas características pro-

pias del país, el grado de intervención del gobierno en los mercados y la eficacia de la misma. El análisis compara a Colombia con otros países y regiones, y evalúa las tendencias de algunas variables cruciales a lo largo de las últimas décadas.

## **A. La "gobernabilidad" y las "Libertades Económicas"**

### **1. Gobernabilidad**

En el contexto internacional Colombia se percibe como un país que enfrenta problemas en materia de gobernabilidad, exhibiendo importantes niveles de retraso en algunas áreas aunque progresos sustanciales en otras (Cuadro 2).

En los últimos ocho años la inestabilidad política ha sido una preocupación creciente entre los agentes encuestados y en 2004 Colombia se ubicó en el quintil más bajo, dentro del 5,8% de los países que peor están en este frente. Esta posición es mediocre no sólo en comparación con los promedios mundiales, sino incluso frente a la región latinoamericana. Otra deficiencia importante tiene que ver con la rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno, donde el país obtiene la posición más baja de América Latina (34,5% en 2004), situación especialmente crítica si se contrasta con Chile y Uruguay, que obtienen porcentajes de 83% y 79%, respectivamente. Igualmente preocupante resulta el deterioro en el tiempo de este indicador, pues en 1996 el país se ubicó en el 50,3%. Los empresarios consideran

---

<sup>9</sup> Los impuestos o ciertas medidas regulatorias son ejemplos de costos asociados directamente a políticas públicas. Efectos más indirectos son aquellos vinculados a la corrupción, a una infraestructura inadecuada y a un deficiente cumplimiento de los contratos. El gobierno puede aumentar los riesgos, por ejemplo, a través de la inestabilidad macroeconómica y de la incertidumbre en la interpretación de las normas.

## Cuadro 2. INDICADORES DE GOBERNABILIDAD

	1996	1998	2000	2002	2004	Promedio de crecimiento bianual 1996-2004 (%)
Participación y rendición de cuentas	50,3	39,3	31,9	30,8	34,5	-8,0
Estabilidad política	9,1	7,9	6,1	3,8	5,8	-5,3
Efectividad gubernamental	64,2	62,3	41,9	41,3	51,0	-3,4
Calidad reguladora	69,6	67,9	52,4	52,0	47,8	-8,5
Imperio de la ley	36,1	30,3	29,9	24,0	29,5	-3,6
Control de la corrupción	37,3	29,0	41,9	37,8	52,2	12,6

Las cifras corresponden al porcentaje mundial que va de 0-100, donde 100 es el mejor.

Fuente: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, (2004).

que la efectividad gubernamental es una restricción relativamente menor con uno de los puntajes más altos de América Latina (51% en 2004), aún cuando todavía lejos del 89% que recibe Chile. Además, la percepción sobre la eficiencia del gobierno ha desmejorado, pues en 1996 el país se ubicaba en un quintil superior, dentro del 64% mejor. Finalmente, en materia de corrupción -una de las variables consideradas por la literatura como crucial para el sano desarrollo del sector privado- aparentemente los esfuerzos dirigidos a combatir este flagelo han sido relativamente exitosos. En 2004 Colombia se ubicó por encima del promedio de la región con 52,2%, superado únicamente por Chile, Uruguay y Brasil, con una destacable mejoría en los últimos ocho años, cuando este indicador logró un crecimiento promedio bianual desde 1996 de 12,6%.

### 2. Libertades económicas

La libertad económica se define como "la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios, más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma". La literatura argumenta que ésta influye sustancialmente sobre el crecimiento de un país, a tal punto que genera cambios sobre el ingreso, el

desarrollo del capital humano, la pobreza y la esperanza de vida, entre otros aspectos. Los índices sobre Libertad Económica son agregados que se componen de los resultados en áreas relativas al tamaño del gobierno, la estructura legal y la protección a los derechos de propiedad, la regulación, el acceso al "dinero sano", la disponibilidad de crédito, el intercambio internacional y el mercado informal.

En los indicadores agregados de libertad económica contruidos por Freetheworld y Heritage Foundation (en adelante HF)<sup>10</sup>, Colombia ha obtenido calificaciones bajas comparadas con los países desarrollados e incluso con América Latina. Según la primera fuente, el país ocupa el puesto 103 de 127 países de la muestra, y dentro de América Latina es el segundo país con más bajo puntaje después de Venezuela<sup>11</sup>. De acuerdo con HF Colombia se ubica en el puesto 91 de 157 países, ligeramente por debajo del promedio de

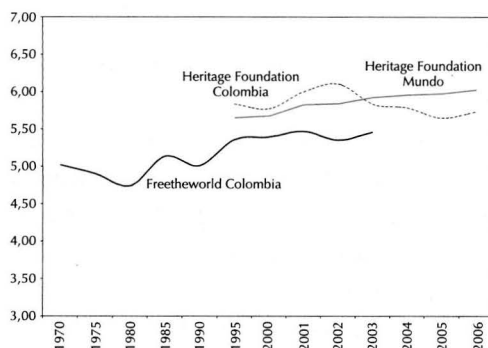
<sup>10</sup> La calificación de Freetheworld va de 1 a 10, donde 1 refleja la inexistencia de libertades y 10 libertades totales. La calificación original de Heritage Foundation va de 0 a 5, donde 0 representa total libertad y 5 falta de libertad, pero fue reescalada para hacerla compatible con la primera.

<sup>11</sup> Colombia obtuvo en 2003 una calificación de 5,5, frente a puntajes de países desarrollados como 8,9 para el caso Hong Kong, 8,2 para EEUU y a países de la región como Chile con 7,4 o Perú con 6,9.

la región<sup>12</sup>. Se observa una estabilidad de los indicadores en las últimas tres décadas con calificaciones entre 5 y 6, con una ligera mejoría en los noventa que responde a las reformas estructurales adoptadas en la década. Sin embargo, en los últimos años se ha registrado de nuevo un leve deterioro, una tendencia contraria al promedio mundial (Gráfico 7).

A grandes rasgos y teniendo en cuenta la trayectoria de los últimos años, las diferentes fuentes coinciden en mostrar que la libertad económica en Colombia se ve particularmente afectada por el creciente tamaño del gobierno, la mayor intervención del Estado en la economía<sup>13</sup>, la informalidad de los mercados y las grandes deficiencias en los sistemas legales, incluyendo los derechos de propiedad. La efectividad y calidad de la regulación aparecen como

**Gráfico 7. ÍNDICES DE LIBERTAD ECONÓMICA**



Nota: el puntaje va de 1 a 10, donde 10 es libertad total y 1 es falta de libertad.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

<sup>12</sup> Según HF en 2006 la calificación del país fue de 5,9 en contraste con 8,9 en Chile y con valores superiores a 6,3 en Uruguay, Perú y Bolivia.

<sup>13</sup> De acuerdo con la información de Heritage Foundation, la calificación de la intervención gubernamental es desalentadora, empeorando su puntaje en los últimos diez años (de 2 en 1995 a 3,5 en 2006).

aspectos menos restrictivos en términos relativos, y la política monetaria, el comercio internacional y el crédito, son áreas que han mostrado una contribución positiva a la libertad económica. La evolución se presenta en el Gráfico 8.

Utilizando la información disponible, los obstáculos se clasificaron en tres grandes categorías -semáforo rojo, amarillo y verde- según su posición relativa al mundo y a América Latina, y su desempeño reciente<sup>14</sup>.

## **B. Áreas en "semáforo rojo"**

### **1. Informalidad**

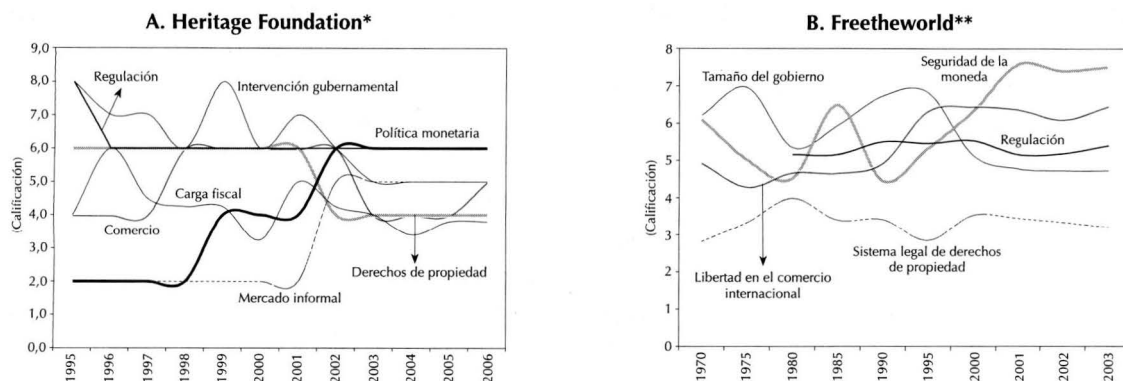
La informalidad de los mercados representa un obstáculo importante para el adecuado funcionamiento del sector privado formal. Un canal evidente es la desventaja en la competencia que este último tiene que enfrentar en materia de costos al cumplir con las obligaciones tributarias, laborales y normativas, frente a aquel que no lo hace. Evidentemente, entre mayores las barreras y los costos derivados de la regulación (cargas tributarias y laborales), más fuerte es el obstáculo de la informalidad para la sana competencia.

El peso de la informalidad en Colombia es elevado, en especial en comparación con países desarrollados. En América Latina el país ocupa el tercer puesto, con una calificación de 5, una cifra similar

<sup>14</sup> Los indicadores en semáforo rojo corresponden a aquellos en los que Colombia se ubica por debajo del mundo y por debajo del promedio de la región, y cuando la calificación relativa a los demás indicadores domésticos es particularmente baja. El semáforo amarillo aplica a indicadores donde Colombia está por debajo del mundo pero en el promedio de América Latina y asimismo ocupan una posición intermedia frente a los demás domésticos. Finalmente el semáforo verde aplica a las variables con calificaciones inferiores a las del mundo pero superiores al promedio de América Latina. Además de los criterios anteriores, se tienen en cuenta los progresos a nivel doméstico.



**Gráfico 8. COMPONENTES DEL ÍNDICE DE LIBERTADES ECONÓMICAS**



\* El puntaje va de 0 a 5, donde 0 es libertad total y 5 es falta de libertad.

\*\* La calificación va de 1 a 10, donde 1 refleja falta de libertad y 10 libertad total.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

a la de Perú y Brasil pero por debajo de las de Chile y Uruguay, cuyos puntajes respectivos son 9 y 7. A pesar de lo anterior, lo que capturan las encuestas es que en términos de informalidad, el país está mejor ahora que a finales de los años noventa, cuando Colombia obtenía la peor calificación que se puede tener en esta variable.

## 2. Sistema legal y derechos de propiedad

Existe una amplia evidencia empírica del impacto del funcionamiento de los sistemas legales y de los derechos de propiedad sobre el sector privado -un tema particularmente crítico para el desarrollo de los sistemas financieros-. Los derechos de propiedad son fundamentales para las decisiones de inversión, pues vinculan los esfuerzos con las recompensas al asegurar a las empresas que podrán recoger los frutos de su inversión. Entre mayor sea la protección a los derechos de propiedad más fuerte será este vínculo y, por ende, mayores serán los incentivos para abrir nuevos negocios y expandir los existentes. La seguridad sobre los derechos adquiridos reduce los riesgos y genera confianza, lo que permite que se

lleven a cabo las transacciones, iniciativas e inversiones. Se destacan cuatro temas importantes: los derechos sobre las propiedades, el cumplimiento de los contratos, la expropiación de la propiedad sin indemnización y la protección a la propiedad intelectual (patentes, marcas y otras formas que permitan proteger los esfuerzos intelectuales).

Las diferentes fuentes coinciden en que, en cuanto a la eficiencia del sistema legal y la protección de los derechos de propiedad, Colombia está en una situación muy desventajosa. Las calificaciones son extremadamente bajas en el contexto mundial e incluso de América Latina, con un puntaje de 3,2 según Freetheworld para 2003, en contraste con 6,5 en Chile y 8 en Estados Unidos. Una de las variables con peor desempeño es la Ley y Orden, que refleja la fortaleza e imparcialidad del sistema legal y la observancia de la ley, con una calificación de apenas 1,7<sup>15</sup>. También

<sup>15</sup> Esta cifra es consistente con el indicador de "Ley y Orden" de la encuesta sobre gobernabilidad, donde Colombia está en el 29% peor dentro del 100% total, con un deterioro desde 1996 cuando estaba en el 36,1%.

se perciben grandes deficiencias en torno a la independencia judicial y la imparcialidad de las cortes.

Adicionalmente, de acuerdo con las mencionadas encuestas, el sistema judicial colombiano no garantiza una seguridad adecuada de los derechos de propiedad. El país obtiene calificaciones muy bajas, -4 en 2006 según HF y 3,8 en 2003 según Freetheworld-, sumado a una clara tendencia a empeorarse en los últimos años. Por otra parte, en la encuesta *Doing Business* los empresarios encuentran que el número de procedimientos, el costo y el tiempo que toma hacer cumplir un contrato son elevados en comparación con países desarrollados y con el promedio en la región<sup>16</sup>.

### **3. Tamaño del Estado y carga fiscal**

La estrategia fiscal adoptada por los gobiernos tiene un impacto decisivo en el desempeño del sector real. Aunque son muchos los canales directos e indirectos a través de los cuales se producen los efectos, el énfasis del análisis está puesto en la carga tributaria, que es función del tamaño del gobierno.

En Colombia el Estado viene creciendo en forma dinámica, particularmente desde principios de los años noventa. Como se mostró en el capítulo anterior, el mayor tamaño se ha originado de manera importante en el crecimiento del consumo del gobierno como proporción del producto y del consumo privado. Este crecimiento en buena medida se ha financiado a través de un aumento de la carga tributaria asumida por el sector productivo formal. Estos eventos justifican ampliamente el deterioro que ha sufrido

la calificación del país en este frente: según HF el puntaje pasó de 6 en 1996 a 3,8 en 2005 y, según Freetheworld, de 6,7 en 1990 a 4,7 en 2003.

## **C. Áreas en "semáforo amarillo"**

### **1. Regulación**

La regulación es otro determinante crucial para el buen desempeño del sector privado. Es evidente que un requisito fundamental de los gobiernos es regular las actividades de manera que puedan corregirse las fallas de los mercados que obstaculizan la inversión productiva, reconciliando simultáneamente los intereses privados con aquellos de la sociedad en su conjunto. El reto consiste en cómo hacer compatibles estos objetivos (en muchos casos contradictorios) sin minar las oportunidades e incentivos para que crezca la inversión productiva. Una regulación ineficiente, que se da cuando los costos superan los beneficios de hacerla, genera costos y riesgos innecesarios, con efectos adversos sobre el sector real, sobre sus decisiones de largo plazo y sobre la competencia. Además, la calidad de la regulación guarda una relación directa con otros obstáculos como la corrupción y la informalidad.

En términos agregados, en el contexto internacional y frente a otros indicadores domésticos, Colombia tiene una posición intermedia en cuanto a la calidad de su regulación. En el año 2004 el país se ubicaba en un rango promedio en América Latina -47,8%, siendo 100% una calidad óptima- una posición en todo caso muy inferior a aquella de economías desarrolladas o incluso de Chile, Uruguay y Brasil, cuyos porcentajes eran de 94,1%, 61,6% y 58,1%, respectivamente.

Esta percepción que tienen los agentes privados sobre la regulación colombiana es común en las demás

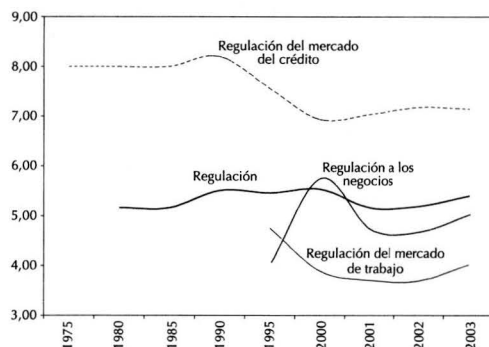
---

<sup>16</sup> En Colombia el número de procedimientos para hacer cumplir un contrato es de 37 (20 en el promedio de los países desarrollados), el número de días es de 363 (226 en el promedio de los países desarrollados), y el costo como proporción de la deuda es de 19% (11 en el promedio de los países desarrollados).

fuentes de información disponibles y todas coinciden en que su comportamiento ha sido estable a lo largo de las últimas décadas<sup>17</sup>. Es útil, sin embargo, analizar por separado los componentes del indicador agregado, ya que en algunos mercados la regulación se percibe como más saludable que en otros.

Por ejemplo, la regulación en el mercado de crédito obtiene en general buenos puntajes, aún cuando éstos han desmejorado en los últimos quince años, en áreas como los controles a las tasas de interés. En contraste, la regulación en los negocios presenta calificaciones bajas, del orden de 5,4, con ineficiencias explícitas en aspectos como las barreras para la creación y el cierre de negocios. De las encuestas sobre la facilidad de hacer negocios se desprende que las empresas encuentran severos impedimentos en la cantidad de procedimientos, la duración y los altos costos que implica montar un negocio, las dificultades en el manejo de las licencias y en los registros de propiedad, y en el largo tiempo que se requiere para cerrar un negocio y la baja tasa de recuperación que se enfrenta<sup>18</sup>. Adicionalmente, la regulación sobre el mercado de trabajo representa una limitación mayor, en especial por el fuerte impacto que tiene el salario mínimo y por las restricciones a la contratación y al despido<sup>19</sup>. De acuerdo con los encuestados, las dificultades para emplear y despedir, los altos costos de despido, y la rigidez en la contratación y en los horarios laborales, son obstáculos importantes para el desempeño de la actividad del sector productivo<sup>20</sup> (Gráfico 9).

**Gráfico 9. COMPONENTES DE LA REGULACIÓN (Freetheworld)**



Nota: la calificación va de 1 a 10, donde 1 refleja la falta de libertad y 10 total libertad.

Fuente: Heritage Foundation, Freetheworld y cálculos propios.

## D. Áreas en "semáforo verde"

### 1. Política monetaria

Los diferentes índices analizados ponen en evidencia un progreso sustancial en torno a la política monetaria y cambiaria en el país. La calificación en todos los casos mejoró sustancialmente desde principios de los noventa y el progreso se mantiene en la década actual, a pesar de que aún hay diferencias frente a los puntajes de economías desarrolladas. Esta mejor situación tiene que ver con la reducción y la menor varianza de la inflación y con la mayor flexibilidad del régimen cambiario que se ha dado gradualmente en los últimos quince años<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Excepto en "governance" donde se observa una caída de 8,5% promedio bianual en 1996-2004.

<sup>18</sup> De acuerdo con la encuesta *Doing Business*, para el año 2005, Colombia obtiene calificaciones muy inferiores a las del mundo y está en los últimos tres puestos en Sur América.

<sup>19</sup> Esta información se sustenta en Freetheworld.

<sup>20</sup> De acuerdo con *Doing Business*, estas variables presentan niveles muy superiores en términos de dificultades en el contexto mundial y de Sur América.

<sup>21</sup> En el frente monetario, ésta es una consecuencia directa de las disposiciones de la Constitución de 1991 sobre la materia y de la implementación de la "Inflación Objetivo" en 2001. En el frente cambiario se destaca el paso del "crawling peg" adoptado en 1967 al sistema de bandas cambiarias en 1991, que operó hasta 1999, y luego el paso a un régimen de flotación.

## 2. Mayores libertades al comercio internacional

Otro de las áreas en las cuales Colombia ha progresado notoriamente es en las libertades en el comercio internacional. La apertura económica que se inició en los noventa -que incluyó la remoción de barreras arancelarias y de otras barreras al comercio, y la eliminación de controles de capitales- significó el inicio de una era con mayor liberalización en estos frentes.

En forma coherente, la calificación del país en esta área mejora sustancialmente en los noventa frente a las décadas anteriores. Los datos de HF muestran, sin embargo, un deterioro de este indicador en los últimos dos años.

### IV. LA INTERACCIÓN DE GOBIERNO Y SECTOR PRIVADO EN CINCO FRENTES CLAVES

En este capítulo se examina la forma que ha tomado en Colombia la interacción del gobierno en algunas áreas claves para el desempeño del sector privado. En cada caso se realiza una breve revisión de lo que han sido la acción del gobierno y la reacción del sector privado o el resultado obtenido, procurando recoger los aspectos esenciales de la intervención pública y/o de la interacción entre las partes para identificar sus fortalezas y debilidades. Algunos de los resultados de esta revisión se ilustran con ejemplos de casos recientes, disponibles de fuentes secundarias.

El contenido de este capítulo permite, entre otras cosas, contrastar algunos aspectos de la realidad del entorno colombiano con las percepciones que del mismo tiene el sector privado, como las mencionadas arriba. Como se dijo, se busca centrar la atención en algunos temas específicos y la revisión no pretende ser exhaustiva.

## A. Política tributaria

El tamaño del Estado en Colombia se ha duplicado en los últimos quince años. El gasto público del Gobierno Central pasó de ser el 11% del Producto Interno Bruto en 1990 a casi el 22% en 2005. Este crecimiento del gasto estuvo en buena parte financiado con mayores impuestos y, como consecuencia, los ingresos tributarios aumentaron en casi 10% del PIB en 1990 a un poco más de 15% en 2005. No obstante esta dinámica, los problemas tributarios del país se derivan de la existencia de un sistema tributario mal diseñado y plagado de ineficiencias, más que del monto agregado de impuestos.

Por su importancia en la generación de incentivos a la inversión privada, y por esta vía para el crecimiento económico del país, el sistema tributario ha sido motivo de preocupación entre analistas y académicos del país. En los últimos años varios estudios han evaluado si el sistema tributario en su conjunto es conveniente en términos de la estructura, niveles de las tasas y administración, o si por el contrario tiene repercusiones negativas sobre el crecimiento, la eficiencia y el bienestar social.

Dos estudios recientes de especial relevancia que analizan ampliamente el sistema tributario colombiano (Bird *et al.*, 2005<sup>22</sup> y Cárdenas *et al.*, 2006) coinciden en afirmar que los principales problemas se concentran en la estructura de impuestos, la complejidad del sistema -combinada con una aún precaria administración- y la inestabilidad. Concluyen que el sistema tributario colombiano es inequitativo -especialmente en el tratamiento entre sectores-, ineficiente, con múltiples distorsiones y que promueve la informalidad de la economía.

---

<sup>22</sup> Este trabajo corresponde a la Misión de Ingreso Público dirigida por Fedesarrollo en 2003.

Durante los últimos quince años en el país se han aprobado más de once reformas tributarias importantes, lo que ha conducido a una gran inestabilidad del sistema. A los cambios constantes a las normas se suman las medidas de carácter temporal y las modificaciones en la vigencia de varios impuestos. Como consecuencia de lo anterior el sistema adolece de una gran complejidad, que dificulta no sólo las labores de administración, sino que además genera incentivos a la elusión y evasión.

Las reformas tributarias de los últimos quince años han introducido nuevos impuestos -a las transacciones financieras, al patrimonio, a la renta presuntiva- algunos de ellos altamente distorsionantes, extensiones de impuestos "temporales", nuevas y mayores tasas en los impuestos tradicionales (renta e IVA), sobretasas a los anteriores y cambios en la base tributaria. El Recuadro 1 repasa el caso del impuesto a las transacciones financieras, originalmente impuesto en forma temporal pero hoy de carácter permanente, y de las distorsiones que genera sobre las transacciones financieras y sobre otros aspectos de la economía, ampliamente debatidas en el país.

A los cambios anteriores se suma un complejo esquema de exenciones que se discriminan según región, origen de la renta, contribuyente, sector económico, tipo de actividad y destino de la misma, introduciendo grandes disparidades entre empresas, entre sectores y entre contribuyentes, y generando claras inequidades horizontales y verticales. Sobre esto último se vuelve brevemente más adelante al revisar la política de desarrollo empresarial del gobierno.

En cuanto a la carga tributaria el caso del impuesto a la renta es especialmente crítico, pues la tasa nominal es excesivamente alta y el tamaño de la base gravable es muy reducido -debido en parte al nivel de las tasas que repercute en la informalidad

y evasión, y a la gran cantidad y complejidad de los tratamientos preferenciales, exenciones, descuentos y deducciones-. La tasa nominal de 38,5% que aplica actualmente es una de las más altas de América Latina, lo que afecta en forma importante la competitividad de las empresas y desestimula la inversión en capital fijo. Paralelamente, en Colombia las personas naturales contribuyen muy poco al pago de impuestos, debido a que existe un nivel de exención básica elevado. En consecuencia, las empresas soportan el 80% de la carga tributaria por cuenta de este impuesto, aunque también está concentrada en pocas empresas y con tasas efectivas muy diferentes entre sectores.

En el caso del IVA existen 9 tarifas que van desde 2% hasta 45% lo que dificulta la administración y efectividad del impuesto, y la base gravable también es pequeña debido a las numerosas exenciones y exclusiones que abren espacio para la evasión y reducen la productividad del impuesto.

Por último, el diseño actual del sistema tributario no promueve la formalización de la economía. Las elevadas tasas (incluyendo los parafiscales que ascienden a 38% de los salarios pagados) y la complejidad del mismo, desincentivan el paso de la economía informal hacia la formal. Una empresa formal debe pagar entre 7 y 8 impuestos, que además adolecen de una alta inestabilidad. A su vez un sector informal más extenso tiene una incidencia directa sobre la base gravable de los impuestos, de modo que a mayor informalidad menor el recaudo, y, como consecuencia, mayores tasas y mayor informalidad.

Es importante insistir en que la carga tributaria es función del tamaño del gobierno. Por ende, cualquier reforma requeriría ir acompañada de un compromiso de ajuste en el gasto público. Es claro que la estabilización del gasto en niveles "financiables"

## Recuadro 1

### Impuesto a las transacciones financieras

El impuesto a las transacciones financieras, hoy Gravamen a los Movimientos Financieros, es un caso ilustrativo de un impuesto que originalmente fue de carácter temporal y con un objetivo preciso, y se convirtió en un impuesto permanente y con un aumento gradual en su tasa. Esto, a pesar de que de tiempo atrás han sido ampliamente ilustrados sus efectos nocivos sobre la economía, especialmente sobre la desintermediación financiera y la pérdida de bienestar (Lozano y Ramos, 2000; Suescún, 2001; y Arbeláez *et al.*, 2005).

El impuesto a las transacciones financieras fue introducido en 1998 mediante los Decretos 2330 y 2331 como una medida transitoria (con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999) con el propósito de rescatar al sistema financiero de la crisis por la que atravesaba, y para servir de ayuda a los deudores hipotecarios. Sin embargo, en 1999 (Ley 508), se prorrogó el impuesto por un año más (hasta el 31 de diciembre de 2000) y se determinó que el recaudo del GMF formaría parte de los ingresos generales del gobierno sin destinación específica. Posteriormente, la reforma tributaria de 2000 (Ley 633) estableció el Gravamen a los Movimientos Financieros con carácter permanente y con una tasa de 3 por mil, la cual fue nuevamente incrementada a 4 por mil en 2004. Aunque este tipo de impuestos ha sido utilizado en otros países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, salvo en Brasil en los demás casos se ha aplicado por periodos de tiempo cortos.

Los críticos de este impuesto llaman la atención sobre la necesidad de que tengan tasas bajas y sean de aplicación temporal, para ser reemplazados posteriormente con tributos provenientes de renta o de IVA, pues generan grandes distorsiones no sólo en el mercado financiero sino incluso en las bases tributarias mismas (Coelho, *et al.*, 2001). Adicionalmente, se ha señalado que la efectividad de los ITF depende mucho de su diseño, pues son fáciles de evadir si no tienen una cobertura amplia (Shome y Stotsky, 1995).

Los defensores de los ITF argumentan que este tipo de gravámenes tienen un enorme potencial de recaudo con tasas tributarias particularmente bajas dada la magnitud de la base gravable y pocos problemas administrativos, lo cual resulta muy atractivo en países con altos niveles de evasión y grandes problemas de administración tributaria como en América Latina.

En Colombia, el impuesto genera un recaudo importante, de cerca de 1% del PIB, 5% del total de ingresos tributarios. Sin embargo, la comparación de las tasas del impuesto y su productividad, evidencian una alta sensibilidad al nivel de la tasa. De hecho, la productividad del impuesto ha tendido a caer con el tiempo y con los aumentos de la tasa, lo cual es producto de la desintermediación que el impuesto genera. Se observó por ejemplo que mientras el aumento de tarifa entre 2000 y 2001 fue de 50%, el recaudo nominal aumentó 40,4%, un incremento menos que proporcional al aumento de la tasa. Los datos sugieren que la efectividad del recaudo se va perdiendo con el tiempo, y los ingresos vuelven a recuperarse sólo con el incremento de la tarifa. Los agentes de la economía encuentran cada vez más vías para eludir el impuesto y este "aprendizaje" termina reduciendo cada vez más la base gravable.

La principal crítica a los ITF es la pérdida de eficiencia que genera en el sector financiero. Como se ilustra en Arbeláez *et al.* (2005), el GMF genera distorsiones financieras de diversa índole con un costo importante en bienestar. En la medida en que constituye un costo sobre las transacciones, desestimula aquellas sujetas al impuesto. Por otra parte, estimula a quienes hacen estas transacciones a buscar opciones de pago alternativas para evadir el impuesto. Finalmente, interfiere en forma importante en la operación del sistema financiero.

La experiencia de Colombia muestra que la imposición del GMF afectó las preferencias de los agentes económicos por el efectivo, un claro síntoma de desintermediación. Con su establecimiento la relación efectivo/M3 mostró una tendencia creciente, y los cálculos indican que además se generó un cambio estructural en la demanda de efectivo, afectando de manera permanente el nivel de esta variable. Por otra parte, la desintermediación del sistema financiero ha ido de la mano de la creación de entidades no bancarias y ha promovido la informalidad. Estudios recientes muestran, además, que este impuesto se ha convertido en un obstáculo importante para la bancarización en el país.

En síntesis, los estudios nacionales e internacionales muestran que el ITF va en detrimento de la eficiencia de los mercados financieros, es costoso de implementar y se evade con facilidad, lo que hace que su base gravable sea inestable y de fácil erosión. En consecuencia, la Misión del Ingreso Público (2003) recomendó que el impuesto fuese eliminado gradualmente pues "es un ejemplo de una política que produce beneficios fiscales en el corto plazo, con costos de largo plazo en términos de crecimiento económico".



para el país, es condición necesaria para garantizar la estabilidad tributaria.

## **B. Provisión de infraestructura**

La infraestructura es otro de los aspectos críticos dentro del clima de inversión que afecta en forma importante los incentivos y oportunidades que enfrentan las empresas. Los gobiernos juegan un papel importante en apoyar la provisión de una infraestructura adecuada, y la manera como esto se haga tiene un efecto importante en las oportunidades y costos que enfrentan las empresas, así como sobre su competitividad.

La infraestructura que afecta el acceso a los mercados tiene un impacto importante sobre los costos de transporte -y por esta vía sobre la integración comercial-, el crecimiento y el desarrollo económico de un país. Esta idea está bien recogida en la normatividad vigente, que reconoce el transporte como "elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del país", y asigna al Estado las funciones de planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y de todas las actividades vinculadas con él<sup>23</sup>.

La Nación tiene la responsabilidad directa sobre la red primaria de vías, sobre los ríos, y sobre los puertos marítimos y vías férreas de su propiedad<sup>24</sup> - la infraestructura de transporte es determinante para el acceso a los mercados locales y extranjeros. Bajo el espacio que creó la Constitución de 1991 para la vinculación de capital privado al desarrollo de proyectos de infraestructura en Colombia, es función

de cada gobierno determinar la forma que tomará su intervención como proveedor de infraestructura.

En este contexto, en los últimos 15 años se ha extendido en Colombia la participación del sector privado a diferentes modos de transporte, y el mecanismo de concesión, como alternativa para la realización de obras de infraestructura y para la administración de bienes que hasta entonces habían sido administrados exclusivamente por el Estado. Este esquema de financiamiento se ha ido consolidando como un instrumento importante y eficaz para incrementar el volumen de inversión en la infraestructura de transporte, para reducir costos y para aumentar la productividad.

La vinculación del capital privado a la provisión de infraestructura de transporte ha requerido recorrer un camino de equivocaciones y aciertos en el que tanto el gobierno como el sector privado han pagado costos de aprendizaje en el proceso de encontrar la forma acertada de interacción. Los costos de este aprendizaje fueron más altos de lo que han debido ser a causa de la recesión de 1999 y de los problemas de seguridad que afectaron el tráfico en las vías, pero eran inevitables y no son particulares al caso colombiano.

Los resultados a la fecha muestran que, a pesar de los problemas, el esquema de concesión es defendible como un mecanismo válido para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte, y más en una economía como la colombiana que opera bajo serias restricciones fiscales. Cárdenas, Gaviria y Meléndez (2006) muestran, por ejemplo, que aún con los sobrecostos generados por las garantías de tráfico que se concedieron en las concesiones viales de primera generación, las obras realizadas han resultado menos costosas que si la Nación las hubiera financiado directamente vía endeudamiento.

---

<sup>23</sup> Ley 105 de 1993, Artículo 1.

<sup>24</sup> Ley 105 de 1993, Artículo 12.

Este es un sector en el que la señal del gobierno es clave para el sector privado, y la interacción entre ambos es clave para el país, porque lo que está en juego son los costos de transporte. El proceso de vinculación del capital privado al desarrollo de los puertos ilustra bien esta idea (Recuadro 2).

En Colombia el transporte marítimo es el medio más usado por los comerciantes para movilizar sus productos, con una participación que en el último quinquenio osciló entre el 60% y el 70%. Los costos de transporte entre los distintos puertos y los distintos orígenes y destinos regionales, que se presentan en el Cuadro 3, son una medida de la competitividad relativa de la infraestructura de transporte de las diversas regiones. Además de los costos directos de transporte, para los comerciantes el tiempo es un factor crucial. Los productos perecederos no resisten largas travesías. Los tiempos de viaje aumentan cartera e inventarios. Desde el momento en que se pagan los insumos, hasta el momento en que se recibe el pago por el bien final, hay inversiones de recursos que tienen costos de oportunidad. Por estas razones, la velocidad a la que se transita, -relacionada con la geografía pero también con la calidad de las vías- y la frecuencia de las rutas navieras, entre otros, son también factores determinantes para la competitividad en los mercados internacionales.

La tarea del gobierno en este frente tiene dos grandes componentes, cruciales para el buen desempeño de los sectores productivos y de la economía. En primer lugar está la tarea de aportar una política de infraestructura de transporte consistente con las necesidades del país, que al definir prioridades entienda la urgencia de conectar adecuadamente los centros productivos entre sí y con los puertos, concentrando las obras en la solución de los cuellos de botella que hoy existen en la red vial primaria y en los accesos a los puertos, y teniendo en la mira

### Cuadro 3. COSTOS DE TRANSPORTE, DISTANCIAS Y TIEMPOS DE TRAYECTO ENTRE LAS PRINCIPALES CIUDADES Y LOS PUERTOS

	Pesos corrientes			
	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta
Barranquilla	-	112.686	31.930	23.948
Bogotá	64.391	57.236	64.391	64.391
Bucaramanga	59.026	93.009	66.180	57.236
Cali	98.376	35.123	98.376	103.741
Cartagena	27.141	121.629	-	31.930
Manizales	85.856	45.019	80.490	85.856
Medellín	55.450	53.660	57.236	59.026
Pereira	85.586	43.106	84.068	89.433
Santa Marta	27.141	110.896	31.930	-

	Distancia en kilómetros			
	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta
Barranquilla	-	1.247	117	91
Bogotá	1.008	504	1.125	965
Bucaramanga	575	849	692	532
Cali	1.194	165	1.077	1.285
Cartagena	117	1.130	-	208
Manizales	936	311	819	1.027
Medellín	749	498	632	840
Pereira	981	266	864	1.072
Santa Marta	91	1.338	208	-

	Tiempo promedio en horas, 2001			
	Barranquilla	Buenaventura	Cartagena	Santa Marta
Barranquilla	-	47,7	2,9	2,3
Bogotá	31,1	20,4	33,6	30,1
Bucaramanga	19,0	31,0	21,6	16,5
Cali	43,5	6,1	40,1	40,1
Cartagena	2,9	41,2	-	5,2
Manizales	47,6	12,2	32,1	31,9
Medellín	28,8	22,0	25,3	30,2
Pereira	37,8	10,0	34,3	34,1
Santa Marta	2,3	44,3	5,2	-

Fuente: Casas, León y Meléndez (2005).

la importancia del desarrollo del transporte multimodal en Colombia, un país que cuenta con vías fluviales como el río Magdalena, que deberían estar -y no han estado hasta la fecha- en el centro de esa política. A sabiendas de que existen necesidades de inversión de múltiples índoles en infraestructura de transporte, es clave que el gobierno conserve el panorama macro y priorice las obras de mayor impacto potencial sobre el crecimiento de la economía.

## Recuadro 2

### El puerto de Cartagena\*

El Puerto de Cartagena fue entregado en concesión a la Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A. el 13 de diciembre de 1993, para su administración y operación. Se previó que la Sociedad pagaría una contraprestación total de US\$3.451.050 por uso y goce de playas y zonas de bajamar o veinte cuotas anuales de US\$456.640 liquidados a la tasa representativa del mercado del último día del mes inmediatamente anterior al día de pago. El valor de esta contraprestación fue calculado por la metodología determinística contenida en el Decreto 2.147 de 1991. Por la infraestructura se determinó que la Sociedad cancelaría un total de US\$5.495.200, ó cuotas así: el primer año, US\$650.730; el segundo año, US\$562.790; y a partir del tercer año, este último valor reajustado por la inflación. Finalmente se estimó una inversión necesaria del orden de 11 millones de dólares para adecuar el puerto y habilitarlo para la competencia con los otros puertos nacionales.

La gestión de la Sociedad Portuaria fue efectiva desde un comienzo, consiguiendo grandes mejoras en los indicadores de eficiencia del puerto: reducción en permanencia de los buques en puerto de 72 horas promedio a 14 horas promedio, reducción de fletes y costos portuarios en más de un 75%, reducción a casi cero de las pérdidas de mercancías dentro de bodegas y patios del terminal, agilidad en el trámite de documentos y ampliación de la capacidad de almacenaje, entre otros. Sin embargo, en el cuarto año de la concesión, la inversión de la Sociedad Portuaria de Cartagena en infraestructura portuaria ya alcanzaba los 10 millones de dólares, un monto cercano al de la inversión total prevista para los 20 años de la concesión. De acuerdo con lo programado, a partir de ese momento la inversión en infraestructura del puerto debería caer. Un estudio de proyección y potencialidad del puerto señalaba no obstante un rumbo diferente. Una inversión del orden de 88 millones de dólares le permitiría a Cartagena competir en el área del Caribe, con Kingston y otros puertos, como puerto internacional de trasbordo, lo cual significaría independizar su desempeño del de la economía nacional.

La inversión se destinaría a habilitar el puerto para recibir barcos de mayor envergadura y para poder manejar un mayor número de contenedores por hora. La Sociedad Portuaria contaba con recursos propios para realizar la inversión adicional y cambiar el rumbo del Puerto de Cartagena, gracias a que las inversiones realizadas hasta la fecha habían conseguido buenos resultados habilitando al puerto para operar con mayor eficiencia. Pero una inversión de esa magnitud difícilmente se recuperaría en el tiempo restante de la concesión. La Sociedad Portuaria solicitó entonces al Gobierno la extensión del término de la concesión por 20 años más, hasta el año 2033, algo que estaba legalmente permitido si las dos partes del contrato así lo convenían. La solicitud, que fue finalmente aceptada por el gobierno, generó inicialmente malestar por lo que se consideró un tratamiento excesivamente favorable para el concesionario. En 2000, la Administración Pastrana tomó la decisión de demandar la decisión administrativa por medio de la cual se extendió el plazo de la concesión en 1998. La demanda se encuentra en trámite ante la justicia contencioso-administrativa.

Más recientemente, el Documento CONPES 3342 de 2005 envía señales mixtas a los inversionistas privados, al enumerar las condiciones que se deberán tener en cuenta en una eventual renegociación de los contratos con las actuales sociedades portuarias a cargo de las concesiones. Si esto se lee como el anuncio de una renegociación de contratos que vienen ejecutándose sin tropiezo, constituye una mala señal para el inversionista privado y un precedente dañino para la atracción de flujos de capital a estos proyectos.

\* Fuente: Meléndez (2002).

En segundo lugar, está la tarea de continuar vinculando al sector privado como inversionista al desarrollo del sector. En el marco de una política de infraestructura que identifique adecuadamente las prioridades de inversión, el gobierno debe apoyarse en la iniciativa privada para identificar los proyectos que son entregables en concesión, y concentrar los recursos públi-

cos en el apalancamiento (o desarrollo) de aquellos proyectos cuyo valor presente neto es negativo, pero que son socialmente deseables. En este tema hay unas lecciones aprendidas acerca de la forma más adecuada de asignación de riesgos, y acerca de la necesidad de una institucionalidad sólida que asegure el buen diseño y la buena gestión de los contratos.

El marco legal para la vinculación del capital privado a la provisión de infraestructura es, sin embargo, susceptible de ajuste. Hasta la fecha, la interacción con el sector privado ha estado sujeta a las disposiciones de la Ley 80 de 1993, que contiene el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, y que concibe un contrato estatal único, que debe regir todo negocio en el que el sector público y el sector privado sean contrapartes. Bajo la Ley 80 de 1993, el contrato de concesión queda incluido en el mismo paquete de todos los contratos que realiza el Estado, sin que se reconozcan sus particularidades. Por ejemplo, esta ley exige a todo contrato una garantía única de cumplimiento, que es imposible de obtener en el sector asegurador para períodos de más de 5 años, ignorando que los contratos de concesión, por definición, requieren suscribirse por períodos más largos. El impacto de una Ley de Concesiones que entregue un marco más adecuado a este tipo de contratos y que limite la necesidad de regular la interacción de los sectores público y privado en cada contrato, es potencialmente inmenso.

El sector privado, en este contexto, tiene responsabilidades. En el marco de la política de infraestructura que dicte el gobierno, el sector debe participar activamente en la identificación de oportunidades para la inversión privada. De acuerdo con las disposiciones de la Ley 80 de 1993 (parágrafo 2 del Artículo 32), cualquier privado interesado en un proyecto específico puede presentarlo al gobierno con su respectivo análisis de pre-factibilidad, para que sea considerado y, si se considera conveniente, adjudicado mediante un proceso de licitación. Impulsar este procedimiento, que no cuenta aún con mayor desarrollo regulatorio, puede resultar clave para el futuro del sector. Otra responsabilidad del sector privado frente a la que se requiere un llamado de atención es la de no caer en comportamientos oportunistas -como los que se han registrado en varios

casos- que aprovechan la debilidad institucional de la contraparte para derivar rentas a costa del bolsillo de los colombianos y del desarrollo del país.

### C. Seguridad jurídica

Como se ilustró en el capítulo III, el país ha progresado en algunos frentes claves para el desarrollo del sector privado como son el adecuado manejo monetario, la promoción a la competencia externa a través de una apertura a la inversión extranjera y el mayor control a la corrupción. Sin embargo, en otras áreas que también resultan esenciales para el buen desempeño de los mercados, tales como el funcionamiento de las instituciones, la gobernabilidad, la regulación, ciertas políticas públicas -por ejemplo en materia tributaria- y el sistema legal, Colombia presenta severas dificultades. Estas deficiencias se traducen en una falta de seguridad jurídica, la cual incide de forma muy negativa en el desarrollo de las inversiones y los negocios privados. Un sector donde el efecto de la inseguridad jurídica es particularmente crítico es en el financiero, lo cual, a su vez, redundará en desestímulos fuertes al sector productivo. En esta sección se ilustran algunos casos concretos que ponen en evidencia la inseguridad jurídica que enfrenta el sistema financiero colombiano y su impacto sobre la financiación al sector real.

De hecho, la evidencia internacional indica que algunos aspectos legislativos, las instituciones, la gobernabilidad, la regulación y políticas como la monetaria y tributaria influyen decisivamente en el buen funcionamiento de los mercados financieros y definen el tipo de contratos que resultan entre los sectores real y financiero<sup>25</sup>. En última instancia, estas condiciones determinan la magnitud del efecto que los mercados financieros tienen sobre el crecimiento y la expansión, en la medida en que puedan exacerbar o reducir las restricciones financieras que

enfrentan las empresas tanto en la magnitud de los recursos como en sus plazos (Arbeláez, 2006).

De acuerdo con la corriente de "Ley y Finanzas" (planteada en sus comienzos por La Porta *et al.*, 1997), entre los factores que reducen las restricciones financieras de las empresas y promueven el desarrollo financiero están la seguridad sobre derechos de propiedad, la protección adecuada de inversionistas, los derechos de acreedores, la eficiencia regulatoria, la aplicación y cumplimiento de la ley y los contratos, los menores niveles de corrupción, la estabilidad política y el control del crimen. Un entorno legal fuerte con una implementación adecuada de las leyes facilita el acceso a recursos y el desarrollo de mercados financieros. Cuando los derechos de los acreedores son débiles, éstos tienen menos disposición a prestar a firmas con un riesgo alto de no pago; cuando los derechos de los accionistas no son sólidos, los inversionistas tienen menor disposición a proveer capital a las empresas; y finalmente asegurar a los deudores los derechos de propiedad de los activos que usan como colateral aumentar el acceso a los recursos financieros. Derechos de propiedad seguros también permiten ampliar los plazos de los recursos en la medida en que acreedores y deudores entren en contratos de largo plazo y favorecen la reducción del costo del financiamiento<sup>26</sup>.

Dentro de la regulación también se destacan aspectos cruciales para reducir el costo de los recursos y ampliar el acceso a los mismos como son: promover la competencia entre las instituciones financieras<sup>27</sup>, apo-

yar el gobierno corporativo de los bancos<sup>28</sup>, adoptar medidas tendientes a reducir los riesgos del sistema y fomentar a las centrales de información, asegurando un funcionamiento adecuado de las mismas<sup>29</sup>.

Algunos ejemplos de estos indicadores aplicados al caso colombiano muestran una situación desalentadora. Como se mostró en el Capítulo III, Colombia está en una situación muy desventajosa en cuanto a la eficiencia del sistema legal y la protección de los derechos de propiedad, donde una de las variables con peor desempeño es la Ley y Orden, y adicionalmente el sistema judicial colombiano no garantiza una seguridad adecuada de los derechos de propiedad. En otros indicadores como el índice de La Porta *et al.* (1997) que mide el nivel de respeto de los derechos de los acreedores -en el cual se indaga por el congelamiento de la garantía en caso de quiebra, el orden en la prelación de pagos para el acreedor, la exigencia de consulta con acreedores en caso de reestructuraciones y el despido de directivos de la empresa en caso de reestructuración-, el país obtiene una calificación de cero, la más baja de América

---

<sup>27</sup> Sin embargo, este resultado es aún más contundente cuando existe una regulación restrictiva que genera impedimentos a la entrada y a la actividad de las entidades.

<sup>28</sup> El buen gobierno corporativo implica más capital para las empresas y mayor participación en el mercado de valores, y mejoras en este aspecto están asociadas a un mejor funcionamiento operacional de las mismas a través de un manejo más adecuado, una mejor asignación de los recursos y una mayor eficiencia.

<sup>29</sup> Las oficinas de crédito o centrales de información son un factor central para facilitar el flujo de información. Las historias crediticias proveen a los prestamistas información sobre el comportamiento pasado de los deudores con sus obligaciones, lo que les permite predecir mejor el desempeño de los créditos en el futuro. Los reportes de crédito también mejoran los incentivos de los deudores para pagar a tiempo sus préstamos, en la medida en que pagos tardíos con una entidad pueden conducir a sanciones con las demás instituciones. En síntesis, las centrales de información a través de listas positivas y negativas aumentan los préstamos bancarios, disminuyen los costos de los recursos y reducen las tasas de mora.

---

<sup>25</sup> Ver por ejemplo Beck *et al.*, 2005; Beck y Levine, 2003; y Levine 2004a y 2004b.

<sup>26</sup> Existe evidencia empírica sobre la incidencia de cada uno de los factores mencionados en el desarrollo del sistema financiero y en reducir las restricciones de recursos de las empresas. Para un recuento de esta evidencia ver Arbeláez (2006).



Latina. A esto se suman los resultados de otras fuentes como *Doing Business*, que muestran que en 2004 el número de trámites para ejecutar una garantía en el país es de 37 -frente a 28 en Chile, 25 en Brasil y 17 en Estados Unidos- y el tiempo que toma ejecutar una garantía es de cerca de un año (más de dos años en el caso de las garantías hipotecarias) mientras en los países desarrollados es en promedio de 100 días. El recuadro 3 ilustra en detalle los principales problemas que en estas áreas enfrenta el sector financiero, en especial el sector hipotecario.

Sin duda, la inseguridad jurídica está, en buena parte, detrás de las restricciones al financiamiento que enfrenta el sector real del país y determina el corto plazode los recursos disponibles, convirtiéndose en obstáculos para la expansión y el crecimiento. En línea con esta idea, Echavarría y Arbeláez (2003) muestran que en Colombia las empresas están restringidas financieramente, en la medida en que se ven obligadas a utilizar recursos propios para invertir en el largo plazo<sup>30</sup>. La estructura de financiamiento de las firmas en el país y su evolución permiten ilustrar este hecho: la principal fuente de recursos para expansión son las utilidades reinvertidas (30% del total de recursos), seguidas por el crédito interno bancario de largo plazo (27%) y el leasing (15%)<sup>31</sup>. El crédito externo representa apenas el 4% del total de recursos, y el crédito de proveedores y el bancario de corto plazo financian principalmente el capital de trabajo. La financiación a través del mercado de capitales es casi inexistente con apenas cerca de 2% en bonos y acciones.

---

<sup>30</sup> Sin embargo, la liberalización financiera de los noventa, con el consecuente aumento en la cantidad de crédito, alivió en parte estas restricciones que de nuevo se agudizaron tras la crisis de finales de los años noventa.

<sup>31</sup> El uso del leasing es particularmente importante en las medianas y pequeñas empresas, debido a las ventajas tributarias en el uso de este instrumento.

Los recursos de las empresas en Colombia son además, en su mayoría, de corto plazo: en 2003 61% del total de la deuda era inferior a un año, 21,7% entre uno y tres años y sólo 17% tenía plazos superiores a tres años<sup>32</sup>. De acuerdo con los empresarios, las razones detrás de la mencionada estructura de financiamiento son primordialmente los menores costos y el no tener acceso a otras fuentes<sup>33</sup>.

La presencia de restricciones financieras luce aún más crítica si se compara con otros países: el indicador promedio para 1993-2003 de financiación interna<sup>34</sup> muestra que en Colombia es alto (2,4) frente al promedio de América Latina (1,8), y a países como México, Chile y Brasil, con niveles de 1,9, 1,8 y 1,2, respectivamente.

Siguiendo los hallazgos de la literatura internacional, las restricciones financieras y la corta maduración de los fondos son prueba de la ausencia de mercados financieros desarrollados y eficientes, en lo cual tienen una influencia directa deficiencias institucionales, legales y regulatorias. Sin lugar a dudas atacar problemas en estos frentes y brindarle al sector financiero la seguridad necesaria para intermediar eficientemente los recursos, pueden ser medidas más eficaces y menos nocivas para lograr una expansión del crédito que, sobrerregular las actividades o aplicar medidas que por ir en contra del mercado, no son sostenibles en el tiempo.

---

<sup>32</sup> Esta situación es especialmente crítica en las firmas pequeñas, donde apenas 11% eran recursos bancarios de largo plazo.

<sup>33</sup> Se observan diferencias marcadas entre tamaños de empresas, comprobando que las pequeñas son las más restringidas en el acceso a recursos externos: las grandes utilizan más crédito bancario interno (46% del financiamiento) e incluso del extranjero, y acuden en mayor medida al mercado de capitales. En contraste, las de menor tamaño usan principalmente crédito de proveedores, recursos propios y menos fondos financieros formales.

<sup>34</sup> Financiación Interna: (Caja + reducciones en inventarios y cuentas por cobrar + aumentos en cuentas por pagar)/Inversión.



### Recuadro 3

## Sistema legal, derechos de propiedad y sector hipotecario

El sector financiero en general y la financiación de vivienda en particular son actividades donde la inadecuada protección de los derechos de propiedad y algunas deficiencias del aparato judicial tienen efectos negativos que se manifiestan en riesgos altos asumidos por las entidades financieras y se traducen, en consecuencia, en restricciones al acceso a los recursos y/o en mayores costos de los mismos.

De acuerdo con un reciente estudio Cuellar (2004), los principales inconvenientes que enfrenta el sector financiero y especialmente el hipotecario, se concentran en una débil protección de los créditos y en dificultades para hacer efectivas las garantías. A pasar de la Reforma al Código de Procedimiento Civil -Ley 794 de 2003- que permitió simplificar y resolver algunos de los cuellos de botella mediante avances sustanciales en los procesos de notificación, prácticas de la diligencia de remate, trámites de los avalúos, eliminación de la consulta, entre otros aspectos, aún persisten problemas en estas áreas.

**Protección del crédito.** Aún cuando la misma Constitución Política establece con claridad que los créditos deben ser protegidos por el Estado, en la práctica este principio no siempre aplica para las entidades financieras. En efecto, en los casos de incumplimiento el acreedor padece un proceso complejo para hacer efectivo el crédito y se enfrenta a una rama judicial congestionada, carente de recursos y sujeta a procedimientos que conllevan demoras sustanciales. De acuerdo con el ICIV, los procesos que buscan hacer efectiva una garantía hipotecaria -procesos ejecutivos terminados por adjudicación o remate- tienen una duración promedio de cuatro años, según información del período 2003-2005. Entre otros aspectos, esto se origina en una gran congestión judicial y en una alta intervención de los jueces en las diferentes etapas de los procesos.

La congestión judicial se evidencia en diferentes instancias, para empezar, a nivel de la justicia civil. De acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura y los gremios financieros, a septiembre de 2005 los procesos antes de la sentencia ante la justicia civil ascendían a 1,4 millones, de los cuales 1,3 millones eran procesos ejecutivos de todo tipo, 386 mil correspondientes al sector financiero y 124 mil específicamente a las entidades afiliadas al ICIV.

También se hace evidente en las prácticas de medidas cautelares -es decir la diligencia de secuestro y de entrega de bienes perseguidos-. Según información de los diferentes gremios financieros, de los 386.231 procesos ejecutivos del sector a septiembre de 2005, casi 170.000, 44%, no tenían diligencia de secuestro y dentro de ellos 49.000 eran de tipo hipotecario. Es importante mencionar que, de acuerdo con la legislación actual, sólo jueces -quienes en determinadas circunstancias pueden delegar en alcaldías e inspectores de policía- están facultados para realizar estas prácticas, pero ésta es una más de las múltiples funciones asignadas a ellos. Adicionalmente, hay un severo problema de acumulación de procesos (*stock*) a lo que entran a sumarse nuevos flujos. Aunque en 2003 el gobierno nombró jueces especializados para evacuar las diligencias represadas y se logró dar trámite a la mayor parte del inventario, la medida fue temporal y los procesos volvieron a acumularse.

Paralelamente, y siguiendo los principios establecidos en la Constitución sobre el debido proceso, se presenta una excesiva intervención judicial en algunos aspectos del trámite de los procesos, con una limitada participación de terceros expertos y especialistas. Esto redundó en una fuerte carga administrativa de los juzgados que además conduce, en algunas ocasiones, a deficiencias en la calidad de los fallos.

Un ejemplo claro que se origina en la jurisprudencia colombiana es la intervención de los jueces en todos los trámites para la diligencia de secuestro y entrega de bienes, lo que vuelve el proceso complejo y se convierte en un cuello de botella para los procesos de ejecución y restitución. Otro caso que se destaca son las prácticas de la liquidación (monto de la deuda) y reliquidación (o cálculo del alivio de la Ley de Vivienda de créditos) de los créditos, donde se ha detectado que los auxiliares de la justicia a quienes se encomienda esta labor, no son siempre expertos conocedores del sistema de valor constante y, tal vez por la misma razón, los procedimientos que realizan desconocen el alcance de las normas, fundamentándose, en cambio, en interpretaciones de las sentencias de la Corte Constitucional sobre la UPAC y la Ley de Vivienda. Esto entra a sumarse a la gran inestabilidad jurídica derivada de la ambigüedad de las normas.

**Garantías.** El segundo gran obstáculo que enfrenta el sistema financiero tiene que ver con las ineficiencias para hacer efectivas las garantías de los créditos. Aunque la función de éstas es proteger al acreedor frente a la insolvencia del deudor con prelación para el pago sobre otros créditos, en Colombia las garantías, en general la hipoteca y la prenda, no cumplen con este propósito. Los acreedores enfrentan problemas de diversa índole: una prelación legal insuficiente pues otras acreencias se pagan en primer término (laborales y fiscales); la imposibilidad de hacer efectiva la garantía estando de por medio el concurso; y la restricción de los acreedores en un concurso para modificar las garantías reales. En efecto, una vez registrada una situación de insolvencia por parte del deudor, el acreedor no recibe pago alguno dentro del concurso liquidatorio y en los escenarios recuperatorios recibe el mismo tratamiento de acreedores sin garantía, entre otras razones por la posibilidad que existe en el sistema vigente de disponer de la garantía, en desmedro del acreedor, garantizado y aún en contra de su voluntad. Además, esta situación se ve afectada por la presencia de pasivos ocultos que, cuando aparecen después de largas demoras en el trámite de los procesos ejecutivos, sus cuantías son tan representativas que anulan la cobertura de la garantía real.

A los temas mencionados y tratados en detalle en el estudio del ICIV entran a sumarse otras medidas regulatorias que sin lugar a dudas afectan en forma importante la consolidación del sistema de financiación de vivienda y la democratización del crédito. Entre ellos, vale mencionar el tope a las tasas de interés originado en la Ley 546 de 1999 y la disposición de la Corte Constitucional de que la tasa de interés de los créditos de vivienda debe ser la más baja del mercado y aún menor en el caso de la vivienda *vis*, cuyo nivel está determinado por el Banco de la República. Con esto, los créditos hipotecarios operan hoy con reglas de mercado por el lado del pasivo pero con controles administrativos por el lado del activo, una situación que pone a estas entidades en desventaja frente a la banca comercial y sin duda limita el acceso a los recursos de crédito.

## D. Política antimonopolio

Para que una economía de mercado funcione adecuadamente, el Estado debe garantizar -dentro de límites razonables- derechos económicos fundamentales, tales como la propiedad privada, la libertad de empresa y la iniciativa privada, la libertad de asociación, y, en particular, la libertad de competencia económica, entendida como la posibilidad efectiva de los participantes en un mercado para ofrecer y vender bienes o servicios a los consumidores, y formar y mantener una clientela. La libre competencia económica se encuentra consagrada como derecho constitucional en el artículo 333 de la Constitución Política.

La libertad de competencia se puede ver eliminada o restringida por el establecimiento de monopolios de derecho, por el reconocimiento de marcas o de derechos de propiedad intelectual a través de patentes, por la explotación abusiva de posiciones dominantes en el mercado, por prácticas restrictivas de la competencia, y por actos de competencia desleal de tipo nacional o internacional como el *dumping*. Las dos primeras formas de restricción o alteración de la competencia son legítimas, y están contempladas y reglamentadas por normas de carácter constitucional y legal. Las tres últimas, por el contrario, surgen como resultado de fallas de mercado y el Estado debe intervenir para solucionarlas o mitigarlas.

Bajo el régimen de la Constitución de 1886, el fundamento para la expedición de una ley antimonopolios provenía del artículo 32 de la Carta, que ponía en cabeza del Estado la dirección general de la economía, así como la posibilidad de intervenir en la misma en determinadas circunstancias y para ciertos fines. Con base en ese artículo se expidió la Ley 155 de 1959, que fue luego reformada por el Decreto Extraordinario 3.307 de 1963, y reglamentada por el Decreto 1.302 de 1964.

A pesar de que en general se reconoce que la Ley 155 de 1959 responde a criterios técnicos que hubieran permitido su aplicación con el objeto de controlar las prácticas restrictivas de la competencia y los abusos en que han incurrido los monopolistas, las autoridades competentes nunca la aplicaron en el pasado. Como una posible explicación a la ineficacia de esta ley se ha señalado un defecto estructural de la legislación, con origen en el desarrollo del parágrafo de su artículo 1º: aunque el artículo 1º de la Ley 155 de 1959 contiene un postulado general de prohibición de las prácticas restrictivas de la competencia, el parágrafo de ese artículo establece la posibilidad de introducir excepciones a la prohibición general y, al desarrollar el parágrafo, el Decreto 1.302 de 1964 incorporó dentro de las excepciones a la prohibición general, todas las actividades económicas de alguna importancia, haciendo virtualmente inoperante la ley de la competencia<sup>35</sup>.

No se dictaron otras normas sobre prácticas restrictivas de la competencia hasta la expedición del Código de Comercio en 1971, que estableció en su artículo 202, una regla de incompatibilidades para ejercer cargos directivos en más de cinco juntas directivas de sociedades por acciones.

El tema de la competencia, sin embargo, comenzó a tener una gran dinámica legislativa a partir de 1990, con la expedición de la Ley 45 de 1990 sobre reforma financiera, en la que se incluyó un capítulo sobre competencia e información. Posteriormente, se expidió la Ley 1 de 1991 -el Estatuto de Puertos Marítimos- en la cual se incluyó un capítulo sobre restricciones a la libre competencia y se le atribuyó el control sobre este tipo de prácticas a la Superintendencia Nacional de Puertos.

---

<sup>35</sup> Miranda (2003).

La mención que hace la Constitución de 1991 a las posibilidades de intervención del Estado para proteger la competencia constituyó un avance notable. Con posterioridad a su expedición, el Gobierno Nacional se empeñó en desarrollar los principios constitucionales relacionados con la garantía del derecho a la libre competencia y la prohibición a la realización de prácticas restrictivas de la competencia. La expresión más importante de este esfuerzo normativo es el Decreto 2.153 de 1992 que, con la Ley 155 de 1959, conforma el régimen general del país en materia de derecho de la competencia.

Además de los anteriores, hay otros desarrollos normativos posteriores a la expedición de la Constitución Política de 1991 que incluyen normas sobre competencia, como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto 1.730 de 1991, y Decreto 663 de 1993), y la normatividad del sector de telecomunicaciones (Decreto 1.794 de 1991, Decreto 2.122 de 1992, Decreto 741 de 1993).

El marco normativo contenido en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2.153 de 1992 parece razonablemente adecuado. Mantiene los lineamientos generales comunes de las legislaciones de los países que cuentan con este tiempo de disposiciones, pero, más allá del paralelo de derecho comparado, "no se encuentra evidencia de conductas restrictivas de la competencia reiteradas que no haya sido posible contrarrestar o neutralizar por no encontrarse prohibidas en la ley, como tampoco se han hecho denuncias de que alguna de las disposiciones de esta ley sean el obstáculo para poder llevar a cabo prácticas empresariales necesarias para el desarrollo de alguna actividad"<sup>36</sup>.

La legislación vigente para la defensa de la competencia incluye normas sobre prohibición a las prácticas restrictivas de la competencia y al abuso de la

posición dominante en el mercado (principalmente contenidas en la Ley 155 de 1959 y en el Decreto 2.153 de 1992); sobre protección al consumidor (principalmente contenidas en el Decreto 3.466 de 1982); sobre derechos *anti-dumping* y compensatorios (contenidas en el Decreto 150 de 1993) y sobre prohibición de las conductas de competencia desleal (contenidas en los artículos 75 a 77 del Código de Comercio y en la Ley 256 de 1996).

Las normas sobre prácticas restrictivas y abuso de la posición dominante buscan proteger el bienestar de los consumidores frente a las conductas unilaterales o concertadas de los productores o distribuidores tendientes a evitar la competencia; las normas sobre protección al consumidor dirigen su esfuerzo a exigir garantías mínimas de calidad y servicio para los consumidores; las normas *anti-dumping* protegen a los productores nacionales frente a las prácticas desleales de comercio internacional; y las normas sobre competencia desleal intentan proteger a los competidores frente a conductas monopolizadoras de sus colegas, deliberadamente dirigidas a privarlos de su mercado.

La dispersión de la normatividad y la multiplicidad de normas particulares a sectores específicos en materia de competencia, que genera incertidumbre acerca de la normatividad aplicable en cada caso (Recuadro 4) sugieren que, el país requiere compilar la legislación existente en un marco normativo general aplicable a todos los sectores y actividades económicas. Aunque en principio no hay evidencia de que las disposiciones especiales respondan a particularidades de la competencia en cada sector, la expedición de un marco normativo general requeriría en todo caso de una revisión cuidadosa de la

---

<sup>36</sup> Archila (2006).

## **Recuadro 4**

### **La fusión de Avianca y Aces\***

El 27 de marzo de 2001 Avianca y Aces informaron a la Superintendencia de Industria y Comercio (sic) la intención de integrarse. El argumento expuesto por las dos principales aerolíneas del país era que, una fusión les permitiría reducir costos y realizar las inversiones requeridas para mejorar su eficiencia. Esta medida era necesaria para enfrentar la competencia de aerolíneas internacionales que resultaría de la política de cielos abiertos, vigente a partir de 2003. Argumentaban que, de lo contrario, existía una alta probabilidad de que Avianca entrara en concordato o quebrara.

La sic es la entidad encargada de evaluar todas las fusiones a la luz de las leyes de competencia vigentes. Para evaluar la viabilidad de esta fusión, la entidad utilizó modelos internacionales para analizar el efecto que tendría sobre diferentes factores del mercado -como demanda, capacidad de respuesta de los competidores, tarifas y calidad del servicio- y encontró que ésta dejaba a las compañías en una posición dominante, con el control del 67% del mercado. En este contexto las aerolíneas podrían, por ejemplo, reducir la oferta de vuelos, incrementar las tarifas y deteriorar el servicio. Además, no era claro que las ganancias en eficiencia que motivaban la fusión fueran a transferirse a los usuarios en la forma de menores tarifas. Dado que la operación restringía la libre competencia y perjudicaba a los usuarios, la fusión se objetó mediante la Resolución 19.354 del 8 de junio de 2001.

Como respuesta, las aerolíneas implantaron un recurso de reposición. Además, aducían que, existiendo la posibilidad de un recurso, la resolución de objeción de la operación de integración no era cosa juzgada y por lo tanto no podía ser explicada públicamente. Avianca y Aces interpusieron una recusación contra el Superintendente. Mediante resolución número 0764 del 22 de agosto de 2001, el Ministro de Desarrollo Económico resolvió declarar fundada la recusación y separó de la decisión del recurso de reposición pendiente al Superintendente Emilio José Archila Peñalosa. Tras esta decisión, el nuevo Superintendente no resolvió el recurso de reposición presentado por las aerolíneas, argumentando que esto no era competencia de la sic.

Dada la imposibilidad de llevar a cabo la integración propuesta a la sic, Avianca y Aces presentaron ante la Aeronáutica Civil un Memorando de Entendimiento Operacional, con acuerdos de colaboración de itinerario integrado, código compartido y contrato de fletamento. Estos acuerdos fueron aprobados por la Aerocivil a través de la Resolución 4.888 del 12 de diciembre de 2001. Así, entró en operación la Alianza Summa.

En este caso, la dispersión en la normatividad generó incertidumbre sobre cuál debería ser la normatividad aplicable. El artículo 2° del Decreto 2.153 de 1992, establece que es función de la sic "Velar por la observancia de las disposiciones sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas en los mercados nacionales, sin perjuicio de las competencias señaladas en las normas vigentes a otras autoridades [...]". En el caso particular del transporte aéreo, las competencias sobre las conductas incluidas en la ley antimonopolio, están distribuidas entre la sic y la Aerocivil. La primera es la autoridad competente para evaluar las integraciones, mientras que la segunda tiene competencia sobre los acuerdos de colaboración entre aerolíneas. Esto permitió que en el caso de Avianca y Aces las aerolíneas cambiaran su propuesta inicial de integración por varios acuerdos de cooperación, que fueron evaluados por la Aerocivil y no por la sic. La aprobación de estos acuerdos condujo a la operación conjunta hasta la liquidación de Aces en 2003, cuando Avianca, como única aerolínea de la Alianza Summa, quedó operando las aeronaves y las rutas de Aces.

\* Preparado por Camila Casas.

normatividad vigente, para mantener diferencias con el régimen general cuando éstas se justifiquen.

La otra gran reforma que se requiere para el buen funcionar de la política de competencia en Colombia tiene que ver con el fortalecimiento de la institu-

cionalidad a cargo de su implementación. Frente a la importancia que el tema tiene para el adecuado funcionamiento de la economía, la capacidad institucional para investigar y prohibir prácticas comerciales restrictivas es irrisoria. La situación es dramática por dos razones. Por una parte, a pesar

de que, de acuerdo con la ley, la función está primordialmente en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio, existe una multiplicidad de autoridades con funciones análogas. Esto es indeseable en la medida que el buen ejercicio de la política de competencia requiere de personal muy especializado. La inactividad de la gran mayoría de las autoridades sectoriales en esta materia puede interpretarse como manifestación de esto último. Por otra parte, los recursos asignados al cumplimiento de esta función son muy limitados. El presupuesto de la Superintendencia de Industria y Comercio es pequeño y ésta es solo una de por lo menos doce funciones importantes que cumple esa entidad<sup>37</sup>.

El país requiere la consolidación de una autoridad única que se encargue de las funciones administrativas relacionadas con el tema de prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal e integraciones empresariales. Para aprovechar la experiencia que ha adquirido la Superintendencia de Industria y Comercio desde la expedición del Decreto 2.153 de 1992 y de la ley 256 de 1996, sería razonable que esa concentración se haga en una parte escindida de esa entidad. Lo anterior, entendiendo, por supuesto, que esa autoridad única no puede desconocer la existencia de actividades y sectores con particularidades que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar decisiones -sector financiero, sectores de servicios públicos, sectores de comunicaciones, entre otros- y que con frecuencia será necesario consultar el concepto de las entidades supervisoras sectoriales o del ministerio del ramo.

Archila (2006) sostiene que para regular el tema de derecho de la competencia adecuadamente y lograr su efectiva aplicación, son necesarios tres elementos:

<sup>37</sup> Archila (2006).

"normatividad sustantiva, procedimiento, y funcionarios competentes". Al primero y al último se ha hecho referencia. Sobre el procedimiento, hay dos ideas de este autor que se recogen en el presente trabajo.

La primera se refiere a la participación de particulares en la investigación y trámite de integraciones. A pesar que en la Constitución Política la prevé, "la lectura que ha hecho la Superintendencia de Industria y Comercio a la ley es que en las investigaciones y trámites de integraciones, nadie puede participar". Esto ha sido un error, pues la correcta vigilancia de los mercados necesita de la colaboración de los empresarios afectados y de los consumidores. Es necesario, entonces, "que se abra el procedimiento administrativo, a fin de que las víctimas directas de los carteles o de las conductas abusivas y los interesados en procesos de integración empresarial, puedan hacerse parte; y que se diversifiquen y hagan expeditos los procedimientos e instancias en las que los afectados podrán reclamar la indemnización de los prejuicios causados".

La segunda es que, además de las funciones jurisdiccionales, que ya tiene, en materia de competencia desleal, debe dotarse a la Superintendencia de Industria y Comercio, o a la autoridad antimonopolio que la sustituya, de funciones jurisdiccionales sobre prácticas comerciales restrictivas. Actualmente los competidores afectados por conductas contrarias a la libre competencia sólo pueden acudir ante la justicia ordinaria para demandar la indemnización de perjuicios.

### **E. La política de desarrollo empresarial**

La política de desarrollo empresarial es la expresión más directa del esfuerzo del gobierno por apoyar al sector privado en su proceso de desarrollo. Con fundamento claro en los mandatos de la Consti-



tución vigente, es también una de las formas más recurrentes de intervención del gobierno en los mercados.

Además de esfuerzos deliberados por mejorar el entorno -elementos macro, de seguridad, y de regulación- la política de desarrollo empresarial contempla el impulso sectorial por la vía de políticas específicas. En esta sección se presenta un breve inventario de los instrumentos de apoyo que el gobierno ha puesto a disposición de los empresarios, clasificados en cuatro categorías, y se evalúa -con sujeción a la información disponible-, el desempeño que ha tenido cada uno de ellos<sup>38</sup>.

### **1. Reformas legales**

**Exenciones tributarias:** de acuerdo con la Ley 788 de 2002, las rentas generadas en el transporte fluvial y la generación de energía con recursos eólicos, biomasa y residuos agrícolas, tienen exenciones del impuesto de renta por 15 años, mientras que los servicios hoteleros prestados por hoteles nuevos o remodelados, lograron exenciones por 30 años. De la misma forma, se aplican exenciones al aprovechamiento de plantaciones forestales, al leasing de 10 años de inmuebles construidos para vivienda, a la elaboración de nuevos productos medicinales y de nuevos productos de software, y a la prestación de servicios de sísmica para el sector de hidrocarburos. La maquinaria industrial no producida en el país para transformaciones de materias primas también tiene rebajas arancelarias y la importación de maquinaria no producida en el país un descuento especial de IVA.

<sup>38</sup> Esta sección se basa ampliamente en la información contenida en el documento CONPES 3.280 de 2004 y recoge el análisis contenido en Meléndez y Paredes (2005), y en Harker y Meléndez (2004).

Posteriormente, la ley 818 de 2003 le otorga beneficios tributarios a los nuevos cultivos de rendimiento tardío (exención sobre la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de cacao, caucho, cítricos y otros frutales con clara vocación exportadora -14 años desde la siembra-palma de aceite -10 años desde la producción). A su vez, la ley 863 de 2003 autoriza la reducción de la renta gravable hasta en 30% a través de la reinversión de utilidades, buscando incentivar la inversión en activos fijos productivos entre 2004 y 2007.

Se calcula que en el marco fiscal de mediano plazo los beneficios tributarios a personas jurídicas -el equivalente a las pérdidas fiscales para el gobierno por cuenta de las exenciones concedidas- equivalen a 1,9 billones de pesos en 2005, 0,84 billones de los cuales corresponden a la exención por reinversión en activos fijos, 0,98 billones a rentas exentas y 0,07 billones a descuentos tributarios.

Lamentablemente no existe una evaluación costo/beneficio completa de la utilización de exenciones tributarias como herramienta de apoyo al desarrollo empresarial. Medina *et al.* (2003), en un ejercicio empírico para la industria manufacturera, encuentran que las exenciones al impuesto de renta no han contribuido a mejorar la productividad. Su ejercicio no analiza los posibles impactos de las exenciones sobre la reactivación de zonas deprimidas, o su impacto sobre la generación de empleo.

### **Estrategias de apoyo a la competitividad laboral:**

para mejorar la productividad empresarial se permitió la reducción del pago de las horas extras.

### **Condiciones adecuadas para la inversión extranjera:**

para facilitar la inversión extranjera, se autorizaron la implementación del registro automático de la inversión y el uso de la fiducia mercantil como medio para



realizar inversiones. Adicionalmente, con el objeto de ampliar la seguridad jurídica, recientemente se han desarrollado herramientas de estabilización normativa y tributaria.

## **2. Políticas de estímulo a la productividad y articulación empresarial**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo viene desarrollando diferentes políticas para mejorar el entorno competitivo del país, fortalecer la oferta productiva e impulsar la asociatividad empresarial.

La política nacional de productividad y competitividad se desarrolla a través de la Red Colombia Compite y de los Convenios de Competitividad, que buscan facilitar la actividad productiva y exportadora del sector privado a través del establecimiento de metas y acciones concretas por parte del gobierno y de los privados. El Programa de Desarrollo de Proveedores y el Programa de Comercialización buscan promover la articulación de las MIPYMES entre sí, y con las grandes empresas, y apoyar esquemas de comercialización asociativos.

## **3. Intervención a través de instancias de coordinación**

Las instancias de coordinación a nivel del Gobierno Nacional son el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Consejo Asesor de la Microempresa, el Consejo Asesor de la PYME, el Consejo Nacional de Industria y el Consejo Asesor de Parques Tecnológicos. Todos estos son entes que asignan recursos, y recomiendan y definen políticas con criterios sectoriales.

En el nivel regional, igualmente, hay un gran número de instancias de coordinación que operan con la participación, y en algunos casos la coordinación

del Gobierno Nacional. Entre ellas están los convenios de competitividad de las cadenas productivas, la Red Colombia Compite, los CARCES, los consejos regionales de la MIPYME, las agendas regionales de ciencia y tecnología, los consejos regionales de competitividad y las mesas regionales del SENA.

## **4. Instrumentos financieros de desarrollo empresarial**

Son iniciativas de apoyo directo que se realizan con cargo a recursos de presupuesto nacional y mediante entidades de capital público.

**Recursos de cofinanciación:** la asignación de recursos públicos con el fin de contribuir a mejorar la productividad y competitividad de las empresas se hace a través de: i) la cofinanciación de proyectos dirigidos a la creación de empresas, ii) la estimulación de la capacidad innovadora y iii) desarrollo tecnológico, iv) la prestación de asistencia técnica y v) fomento y promoción de las exportaciones. Los subsidios directos provenientes de esquemas de cofinanciación ascienden a \$120 mil millones anuales. Estos subsidios son ejecutados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo MCIT a través del Fondo Colombiano de Modernización Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOMIPYME), y a través de programas de promoción a las exportaciones como EXPOPYME y el Programa Nacional de Productividad y Competitividad (PNPC), por Colciencias y por el SENA.

Hasta ahora estos programas de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa se han venido desarrollando aisladamente sin tener en cuenta la existencia de otros instrumentos públicos que persiguen objetivos comunes. La falta de coordinación entre ellos ha dado lugar a duplicidades en el uso de recursos (Cuadro 4).

#### Cuadro 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO EMPRESARIAL

Entidad	Desembolsos	
	2002	2003
Bancoldex	Total: \$1,09 billones Gran empresa: \$1,4 billones Pymes: \$156 mil millones Microempresas: \$6 mil millones	Total: \$2,4 billones Gran empresa: \$1,4 billones Pymes: \$468 mil millones Microempresas: \$136 mil millones
Finagro	Total: \$1,1 billones Gran empresa: \$139 mil millones Pymes: \$886 mil millones Microempresas: \$27 mil millones	Total: \$1,6 billones Gran empresa: \$330 mil millones Pymes: \$1,2 billones Microempresas: \$25 mil millones
Fonade	\$14.202 millones	\$24.778 millones
Findeter	\$118,66 millones	agosto \$201.280 millones

Fuente: CONPES 3.280 de 2004.

Los programas, adicionalmente, muestran una escasa ejecución de los recursos de apoyo disponibles. Aunque existe conocimiento de programas realizados por un conjunto de instituciones, se ha detectado bajo conocimiento por parte de los empresarios de los instrumentos que existen.

Finalmente, la ley 789 de 2003 dispuso que parte de los recursos parafiscales que recibe el Sena se destinarán a la creación de empresas. Estos recursos se ejecutarán a través del Fondo Emprender, que se dedicará a financiar ideas innovadoras y con potencial mediante aportes de capital semilla.

**Créditos de fomento:** los recursos de crédito que el Gobierno pone a disposición de los empresarios se canalizan a través de redescuentos a los intermediarios financieros. Las entidades públicas que ofrecen créditos de fomento son Bancoldex, FINAGRO (sector agrícola), Fonade y Findeter. Los usos de los dineros desembolsados por estas entidades durante 2002 y 2003 se presentan en el Cuadro 5. La experiencia muestra que el crédito de fomento para las MIPYMES ha tenido baja participación en el total de recursos

ofrecidos por los bancos. Una posible explicación puede ser que la ausencia de una historia de relación con el sector financiero convierte a gran número de empresas colombianas en clientes riesgosos, dificultando su acceso al crédito.

**Garantías:** se trata de garantías que tienen por objeto facilitar a las empresas el acceso a crédito a través del sector financiero. El sector público apoya el acceso al crédito de estos agentes a través del Fondo Nacional de Garantías (FNG) y del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) (sector agrícola). Estas entidades otorgan fianzas que respaldan de manera subsidiaria una operación de crédito o de leasing. Se otorgan a una persona natural o jurídica hasta un porcentaje del saldo del capital, e intereses durante toda la vigencia del crédito, o hasta un porcentaje del valor presente neto del contrato de leasing.

El comportamiento del FNG ha sido dinámico en los últimos años. Entre 1999 y septiembre de 2003 se pasó de 12 mil avales emitidos a 57 mil. Esta actividad fue impulsada por la capitalización de \$100 mil millones por parte del gobierno y por otras medidas tales como:

## Cuadro 5. RUBROS FINANCIADOS POR DIFERENTES TIPOS DE FONDOS

Rubros financieros	FOMIPYME	SENA	PNPC	Colciencias
Personal técnico	X	X	X	X
Diseño de equipos de producción, de productos y de procesos	X	-	-	-
Diseño y desarrollo de software	X	-	X	X
Contratación de servicios tecnológicos	X	X	X	X
Contratación de consultoría especializada	X	-	X	X
Capacitación para la formulación e implementación de proyectos empresariales	X	-	-	-
Investigación de estudios de mercadeo, comercialización y marketing	X	X	-	-
Capacitación en programas de salud ocupacional y riesgos profesionales	X	-	-	X
Capacitación y actualización del talento humano	X	X	X	X
Registro de patentes	X	X	-	X
Participación en ferias y eventos nacional e internacionales	X	-	-	-
Normalización, certificación y similares	X	X	-	X
Diseño de bienes de capital que incluyan innovación tecnológica	-	-	X	-
Inteligencia de mercados	X	-	X	-
Conexión de redes telemáticas	-	-	X	X
Documentación y bibliografía	-	-	X	X
Arrendamiento de equipo de investigación y control de calidad no disponible en los centros	-	-	-	X
Diseño de prototipos	-	-	-	-
Aprendices y estudiantes o tutores	-	-	-	X
Adecuación de infraestructura	-	-	-	X
Material de promoción y difusión	-	-	-	X

Fuente: CONPES 3.280 de 2004.

i) la ampliación de la cobertura geográfica al nivel nacional gracias a la creación de fondos regionales de garantías, y ii) la automatización de las garantías de bajo riesgo debido a la creación de garantías globales. Sin embargo, por la manera en la que se accede a estas garantías -a través del sector financiero-, estas usualmente no llegan a las empresas más pequeñas y en esta medida su impacto es limitado.

## V. RECOMENDACIONES

La revisión de la relación entre el gobierno y el sector privado en Colombia desde ángulos diversos, pone de presente inconsistencias en la postura del primero frente al segundo, que se manifiestan en aspectos específicos de la política pública, y que son potencialmente costosos en términos de crecimiento y desarrollo.

La amplitud de los mandatos constitucionales ha dado lugar a una multiplicidad de aplicaciones de

los mismos. Preocupa en particular que los postulados acerca de la "función social" de la empresa y de la propiedad sirvan para amparar tratamientos preferenciales a algunos sectores productivos. Detrás de estos, con frecuencia, existe la presión de poderosos grupos de interés, o bien para sustentar acciones que deterioran la seguridad jurídica, tan necesaria para el buen funcionar de una economía de mercado. Ninguna de las dos cosas contribuye al desarrollo del país.

El país requiere con urgencia alcanzar un consenso acerca del modelo de relación público/privada que es deseable, para que en todas sus áreas de actividad el gobierno opere con el mismo norte y pueda efectivamente facilitar la tarea del sector privado como motor de desarrollo. Las recomendaciones puntuales que se entregan más abajo son acordes con una visión del mundo en la que el gobierno concentra su actividad en la provisión de un entorno adecuado para el buen funcionamiento de los

mercados, establece prioridades con un enfoque macro en el que el mediano y largo plazo priman sobre el corto plazo, y limita su intervención a las situaciones en las que se requiere la solución o la mitigación de fallas de mercado. También son acordes con una visión en la que el gobierno, consciente de las restricciones de carácter político que debe enfrentar, protege la toma de decisiones a través de la adopción de procedimientos técnicos que limiten la filtración de recursos hacia áreas o actividades que no son prioritarias.

- ❑ Rediseñar la estructura tributaria teniendo en cuenta que i) los impuestos que recaen sobre una base más amplia implican pérdidas menores de bienestar; ii) resulta más costoso para la economía financiar el déficit fiscal con tasas específicas a sectores particulares; iii) las tasas diferenciales a segmentos de un mismo sector afectan la competencia y pueden resultar en decisiones de inversión equivocadas y costosas para el país en el largo plazo; iv) si se insiste en tasar de manera diferencial segmentos o sectores, deben tenerse en cuenta las elasticidades de demanda en la fijación de las tasas impositivas, para generar las menores pérdidas de eficiencia posibles; v) si se elige mantener beneficios tributarios debe optarse por aquellos que privilegien actividades transversales entre sectores como, la innovación o la creación de empresas; vi) se debe evitar que las medidas temporales se conviertan en permanentes, lo que en el pasado ha ocurrido por necesidades fiscales o de economía política; vii) una tasa nominal del impuesto de renta más baja puede representar un mayor recaudo por su efecto sobre la evasión y sobre la inversión; (viii) una reforma tributaria en la dirección correcta puede ser crucial para reducir la informalidad de la economía.

- ❑ Diseñar una política de infraestructura de transporte consistente con las necesidades del país, que defina prioridades entendiendo la urgencia de conectar adecuadamente los centros productivos entre sí y con los puertos, concentrando las obras en la solución de los cuellos de botella que hoy existen en la red vial primaria y en los accesos a los puertos, y teniendo en la mira la importancia del desarrollo del transporte multimodal en Colombia, un país que cuenta con vías fluviales como el río Magdalena, que deberían estar -y no han estado hasta la fecha- en el centro de esa política.

A sabiendas de que existen necesidades de inversión de múltiples índoles en infraestructura de transporte, es clave que el gobierno conserve el panorama macro y priorice las obras de mayor impacto potencial sobre el crecimiento de la economía.

El esfuerzo por vincular al sector privado como inversionista al desarrollo de la infraestructura de transporte debe continuar, apoyándose en la iniciativa privada para identificar los proyectos que son entregables en concesión, y concentrar los recursos públicos en el apalancamiento (o desarrollo) de aquellos proyectos cuyo valor presente neto es negativo, pero que son socialmente deseables. Para facilitar lo anterior es necesario: i) reglamentar parágrafo 2 del Artículo 32 de la ley 80 de 1993 y ii) expedir una ley de concesiones que reglamente cuidadosamente todo lo relacionado con este tipo de contratos teniendo en cuenta sus particularidades.

- ❑ Trabajar en el desarrollo de un marco institucional que promueva el respeto de los contratos y su cumplimiento ex-post mediante el imperio de

la ley. En cuanto a la protección de los créditos, derechos de los acreedores y la eficiencia en la ejecución de las garantías, se requieren soluciones de dos tipos: en primer lugar, medidas de carácter administrativo -transitorias y que pueden realizarse en un tiempo relativamente corto-, y segundo, judiciales -solución a los problemas estructurales - que implican reformas sustanciales a los códigos y leyes.

Dentro de las medidas de carácter administrativo es necesario: i) nombrar jueces especializados para evacuar las diligencias represadas, estableciendo una carga óptima de procesos ejecutivos por juez y límites de tiempo, para dar curso a los mismos y promoviendo la sistematización de todos los procesos, y asignar recursos estables para este fin; y ii) reducir la intervención judicial en algunas etapas de los procesos, limitándola a los debates legales, y permitir la participación de terceros expertos y especialistas para los demás aspectos del trámite. Por ejemplo la participación de la Superintendencia Financiera en las etapas de liquidaciones y reliquidaciones de los créditos.

Dentro de las medidas judiciales se debe: i) reformar el código de procedimiento actual de tal forma que se puedan convertir la diligencia de secuestro y entrega de bienes en una gestión administrativa, dando a jueces poderes sancionatorios para evitar abusos y proteger a los deudores, y ii) expedir una Ley para aclarar y limitar el alcance de las excepciones admisibles por parte de los deudores.

En cuanto a las garantías, se requiere: i) dar prelación legal al pago de la garantía mediante un sistema en que el bien gravado sólo pueda ser afectado por obligaciones laborales y fiscales anteriores a la constitución del gravamen, no

siendo posible destinarlo al pago de obligaciones posteriores, así éstas sean fiscales o aún laborales; y ii) permitir a los acreedores hacer efectiva su garantía estando de por medio el concurso, o por lo menos restringir temporalmente esta limitación, y paralelamente establecer una limitación según la cual en el concurso recuperatorio no sea posible disponer de las garantías sin el consentimiento del respectivo acreedor.

- Fortalecer la institucionalidad a cargo de la implementación de la política de competencia en Colombia con la creación de una autoridad antimonopolio única, que se encargue de las funciones administrativas relacionadas con el tema de prácticas comerciales restrictivas, competencia desleal e integraciones empresariales y que tenga funciones jurisdiccionales tanto en materia de competencia desleal como de prácticas restrictivas a la competencia. Para aprovechar la experiencia que ha adquirido la Superintendencia de Industria y Comercio, se sugiere que esa concentración se haga en una parte escindida de la entidad. La creación de la nueva entidad debe ir acompañada de un esfuerzo serio por dotarla del presupuesto suficiente para operar y de un personal mixto de economistas y abogados expertos en la materia.

Adicionalmente se requiere compilar la legislación existente en materia de derecho de la competencia en un marco normativo general aplicable a todos los sectores y actividades económicas, en el que se mantengan las normas especiales para sectores específicos sólo cuando esto se justifique.

- Revisar ampliamente el impacto de los programas de apoyo al sector empresarial, para evaluar su impacto y mantener aquellos que representen un

beneficio para el país, siempre y cuando formen parte de un proyecto de crecimiento de largo plazo, y desmontar los que resultan ineficaces.

Entendiendo que existen fallas del mercado que requieren de la intervención del Gobierno, se propone diseñar una nueva política industrial donde la iniciativa privada se encaje en un marco de acción pública que estimule la reestructuración, la diversificación y el dinamismo tecnológico, más allá de lo que las fuerzas del mercado pueden generar<sup>39</sup>. Esto significa una política cuyo objeto sea apoyar nuevos emprendimientos, actividades nuevas y tecnologías, y no sectores que ya están consolidados dentro de la estructura económica nacional, pues esto puede prestarse para que los grupos de interés correspondientes capturen todos los beneficios de la política.

La nueva política debe dirigirse a superar dos tipos de externalidades: i) de información, pues hay desconocimiento de riesgos, costos y resultados de actividades nuevas o innovaciones que impiden que éstas se desarrollen y, ii) de coordinación, pues existen esfuerzos aislados

entre sector público y privado, y entre el mismo sector privado que con frecuencia requieren de un apoyo externo para cohesionarse.

Los esquemas de apoyo a la innovación, a la creación y a la inversión tecnológica que se desarrollen en el marco de esta política, no deben ser discriminatorios sino de carácter general -como por ejemplo los subsidios a la capacitación en industrias nuevas, o a los costos del "descubrimiento", o el desarrollo de mecanismos de financiación del riesgo- y el apoyo debe entregarse, siempre que sea posible, mediante procesos de competencia en los que las empresas tengan incentivos a revelar sus costos y preferencias.

Finalmente, en su implementación, la nueva política industrial debe acompañarse de evaluaciones de impacto que incluyan grupos de control, de modo que sea realmente posible evaluar la eficacia de las intervenciones y redirigir los recursos, cuando sea necesario, hacia los programas que tengan mejores evaluaciones. Todo esto con el fin de evitar el desperdicio de gasto en programas inefectivos.

---

<sup>39</sup> Esta visión de la política industrial está desarrollada en Rodrick (2004).



## BIBLIOGRAFÍA

- Arbeláez, M.A. (2006), Mercado de capitales, sector financiero y crecimiento en Colombia: un camino por recorrer. *Coyuntura Económica*, Fedesarrollo VOL??.
- Arbeláez, M.A., Burman, L., y Zuluaga, S. (2005), The Bank Debit Tax in Colombia. Bird, Richard M., Poterba, James M. and Slemrod, J. (Eds.), *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects* US: The MIT Press.
- Archila E. (2006), Política de competencia. Mimeo.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. y Maksimovic, V. (2005), Financial and Legal Constraints to Firm Growth. Does Size Matter?. *Journal of Finance*, American Finance Association, 60(1): 137-177.
- Beck, T. y Levine, R. (2003), Legal Institutions and Financial Development. NBER Working Paper, 10126. Diciembre.
- Bird, R.M., Poterba, J.M., y Slemrod, J. (Eds.) (2003), *Fiscal Reform in Colombia: Problems and Prospects*. Cambridge, US: The MIT Press.
- Cárdenas M., Gaviria, A. y Meléndez, M. (2006), La infraestructura de transporte en Colombia. *Cuadernos Fedesarrollo*, 17.
- Cárdenas M. y Meléndez, M. (2004), Provisión de servicios de infraestructura en zonas marginadas y no-interconectadas. Background paper para el proyecto REDI del Banco Mundial.
- Cárdenas, M. y Mercer-Blackmann, V. (2006), El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y competitividad. *Cuadernos Fedesarrollo*, 19.
- Casas C., León, N. y Meléndez, M. (2005), Evaluación del impacto del TLC entre Colombia y EEUU sobre la plataforma productiva del Valle del Cauca. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 16.
- Coelho, I., Liam, E. y Summer, V. (2001), Bank Debit Taxes in Latin America: An Analysis of Recent Trends. *IMF Working Paper* 01/67. Mayo.
- Cuellar, M. M. (2006), Comentarios al documento del Banco Mundial sobre derechos de crédito y procesos concursales. Mimeo, ICAV.
- Departamento Nacional de Planeación (2005), Plan de expansión portuaria 2005-2006: Estrategias para la competitividad del sector portuario. Documento CONPES, 3.342. Marzo
- \_\_\_\_\_. (2005), Aclaración del Documento CONPES 3.342: Plan de expansión portuaria 2005-2006. Documento CONPES, 3355. Mayo.
- \_\_\_\_\_. (2006), Balance de resultados, Plan Nacional de Desarrollo. Hacia un estado comunitario. Serie Reportes de Evaluación, No 27.
- Echavarría J.J., y Arbeláez, M.A. (2003), Credit Financial Liberalization and Manufacturing in Colombia. Galindo y Schiantarelli (Eds.), *Credit Constraints and Investment in Latin America*. Latin American Research Network, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Garay, L.J., Quintero, L.F., Villamil, J.A., Tovar, J., Fatat, A., Gómez, G., Restrepo, E y Yemail, B. (1998), Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996, en Garay, L.J.(Ed.), La industria de América Latina ante la globalización económica: Bogotá: DNP, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Proexport Colombia.
- Harker A. y Meléndez, M. (2004), Los Programas Financieros de Apoyo. *Capítulo en Memorias Foro Internacional sobre Políticas de Competitividad para el Sector Productivo Industrial frente a los Retos de los Tratados de Libre Comercio*. Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Kaufmann, D, Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004), Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004.
- La Porta, R., López de Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R.W. (1997), Legal Determinants of External Finance. *Journal of Finance*, 52:1131-1150.
- Levine, R. (2004a). Finance and Growth: Theory and Evidence. NBER Working Paper, 10766. Septiembre
- \_\_\_\_\_. (2004b), The Corporate Governance of Banks: A Concise Discussion of Concepts and Evidence. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3404.
- Lozano, I. y Ramos, J. (2000), Análisis sobre la incidencia del impuesto del 2x100 a las transacciones financieras. *Borradores de Economía*, Banco de la República, Colombia.
- Medina P., Meléndez, M. y Seim, K. (2003), Productivity Dynamics of the Colombian Manufacturing Sector. *Documento CEDE*, 2003-23.
- Meléndez, M. (2002), El Puerto de Cartagena. Estudio de caso elaborado en el marco de la Red de Universidades Latinoamericanas en Regulación e Infraestructura, LAURIN.
- Meléndez M. y Paredes, R. (2005), Herramientas y políticas para reducir impactos negativos de cambios estructurales. *Coyuntura Económica*, XXXV (1).

- Miranda, A. (1993), Abuso de la posición dominante: perspectivas de aplicación en Colombia a la luz del derecho comparado. Mimeo.
- Misión del Ingreso Público (2003), Informe del Consejo Directivo, Fedesarrollo.
- Rodrik, D. (2004), Industrial policy for the twenty-first century. Mimeo, Harvard University.
- Shome, P. y Stotsky, J. (1995). Financial transactions taxes. *IMF, Working Paper*, 95/77?
- Suescun, R. (2001), Impuestos a las transacciones: implicaciones sobre el bienestar y el crecimiento. *Archivos de Economía*, 161.
- United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD (2000), Tax Incentives and Foreign Direct Investment: A Global Survey. *ASIT Advisory Studies*, 16, Ginebra, Suiza.

## INSTRUCCIONES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS EN COYUNTURA ECONÓMICA

La revista Coyuntura Económica de Fedesarrollo es una publicación semestral que tiene como propósito publicar artículos de alta calidad técnica cuyos temas centrales comprendan análisis económico teórico y/o empírico.

Los artículos que aspiren a ser publicados deberán someterse a consideración del Comité Editorial. 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 y su clasificación JEL.
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 pié 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:

**Natalia Salazar F. Editora Revista Coyuntura Económica**

**E-mail: [nsalazar@fedesarrollo.org.co](mailto:nsalazar@fedesarrollo.org.co)**

**Fedesarrollo, Calle 78 No. 9-91, Bogotá D.C**



# FEDESARROLLO

## FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN 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 Análisis Coyuntural 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.*