



Número 2, octubre 2003

Grupo de Macroeconomía Aplicada
Centro de Investigaciones Económicas –CIE–
Departamento de Economía

E-mail: rjmesa@agustinianos.udea.edu.co

Coordinador:

Ramón Javier Mesa Callejas

Investigadores participantes en esta edición:

Ramón Javier Mesa Callejas
Remberto Rhenals Monterrosa
Jaime Montoya Ramírez

Asistentes de Investigación participantes en esta edición:

Ana Milena Olarte Cadavid
Ana Lucía Villegas Acevedo
Carlos Mario Londoño Toro
Alejandro Torres García

Estudiante en Formación participante en esta edición:

Elizeth Ramos Oyola

Este número contó para su publicación con el apoyo financiero del Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI– de la Universidad de Antioquia

Objetivos y enfoque

El Perfil de Coyuntura Económica está dirigido a todas aquellas personas interesadas en temas específicos de la actualidad macroeconómica del país. En éste se ofrecen análisis tanto de la coyuntura económica reciente, como análisis de mayor profundidad y rigurosidad académica frente a fenómenos macroeconómicos del ámbito nacional e internacional. Igualmente, se presentan avances y resultados de investigaciones realizadas por el Grupo de Macroeconomía Aplicada, adscrito al Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y al Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia.

El objetivo del Perfil de Coyuntura Económica es entonces, analizar de manera permanente los principales hechos de corto y mediano plazo que caracteriza el desempeño macroeconómico colombiano, especialmente. De igual forma, estudiar la política económica reciente y presentar las perspectivas económicas para el futuro próximo.

Información editorial

Desde mediados de la década de los ochenta, concretamente desde 1985, con el apoyo financiero de la Contraloría General de la República, el grupo de Macroeconomía Aplicada, anteriormente llamado Grupo de Coyuntura Económica, publicaba el "Perfil de Coyuntura Económica". Dicho informe se especializó en la evolución de la economía colombiana de acuerdo al desempeño macroeconómico por sectores y al análisis de los temas de política económica. Éste circuló por varios años (hasta 1995) como separata de la revista Economía Colombiana que publicaba la Contraloría General de la República. A partir de tal fecha y hasta el 2002, el Perfil de Coyuntura Económica comenzó a publicarse como separata de la revista Lecturas de Economía, a cargo del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Antioquia.

Actualmente, el Perfil de Coyuntura Económica se ofrece como una publicación independiente adscrita al Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y al Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia, cuyos artículos se derivan del trabajo conjunto realizado por el Grupo de Macroeconomía Aplicada, clasificado por Colciencias como grupo "reconocido", según los resultados de la VI convocatoria para grupos de investigación en Colombia en el año 2003.

Los artículos del Perfil de Coyuntura Económica son, básicamente, de autoría de los miembros del Grupo de Macroeconomía y son sometidos a la evaluación de pares externos. Copias de los artículos de cada edición se encuentran disponibles en el Centro de Documentación del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- (Ciudad Universitaria, Facultad de Ciencias Económicas, bloque 13 oficina 104, teléfono 2105841 y telefax (574) 2331249.

Dirección electrónica: ciedocum@agustinianos.udea.edu.co.



Grupo de Macroeconomía Aplicada
Departamento de Economía, Centro de Investigaciones
Económicas -CIE-, Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Antioquia. No. 2 octubre 2003.

Contenido

La economía colombiana en el 2003 mejora pero a un ritmo lento. Perspectivas para el 2004

5

Resumen: Este artículo presenta algunas reflexiones sobre el desempeño económico colombiano en lo corrido de 2003 y las perspectivas para el próximo año. Consideramos que la economía está mejorando desde el segundo trimestre de 2002, pero a un ritmo lento. A pesar de la mejoría en algunos indicadores económicos globales y sectoriales, el crecimiento esperado para este año no superará el 3% anual. Esta cifra resulta inferior al denominado crecimiento potencial que, en nuestro caso, puede situarse entre 4,5% y 5%. Básicamente, se presenta una síntesis de la coyuntura en el 2003 y las principales preocupaciones de la política económica colombiana.

La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución

21

Resumen: A pesar de los avances logrados con la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los ajustes introducidos mediante la Ley 797 de 2003, el déficit del sistema pensional persiste y su solución exige conocer las causas que lo originan para combatirlas de inmediato. Es necesario, en este sentido, emprender tres acciones: i) Aceptar como deuda pública la imprevisión al fondar el sistema para no cargarle el problema a las nuevas generaciones. ii) Conseguir el equilibrio de los regímenes especiales, bien sea con las debidas cotizaciones o con apoyo de impuestos generales, o bien mediante el desmonte de beneficios. iii) Resolver la coexistencia de los regímenes pensionales contemplados en la Ley 100.

El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil

37

Resumen: Después de las relativamente altas tasas de crecimiento en la primera mitad de la década de 1990, la economía colombiana comenzó desde 1996 un fuerte proceso de desaceleración que culminó en una de las crisis más agudas del siglo XX. Una caída

del producto de 4.2% en 1999; aumentos, quizás, sin precedentes en las tasas de desempleo; fuertes ataques cambiarios y alzas drásticas en las tasas de interés, configuraron un cuadro dramático que empezó a ser superado desde el 2000. Este artículo analiza el desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana (1998-2002), tratando de identificar los principales factores internos y externos que determinaron dicho desempeño, así como los probables efectos de las políticas económicas (cambiaria, fiscal y monetaria) adoptadas. Para este fin se utilizan como referentes teóricos dos modelos macroeconómicos de corto plazo, denominados IS-LM-DD e IS-MP-IA

Sector externo y política cambiaria en Colombia 1999-2002: del desequilibrio externo al equilibrio precario

64

Resumen: En este artículo se analizan las condiciones que permitieron alcanzar el equilibrio externo en Colombia en el período 1999-2002, asociadas con el desempeño del sector externo y con la evolución de la política cambiaria durante el cuatrienio Pastrana. La hipótesis principal que se desarrolla en este trabajo señala que el equilibrio logrado fue precario, debido a las mismas condiciones como fue alcanzado, derivadas del escaso nivel de crecimiento económico, la reducción sustancial de las importaciones y las bajas tasas de ahorro registradas en este período. De igual forma, el repunte de las exportaciones no tradicionales y el incremento de las transferencias corrientes, también contribuyeron activamente a cerrar la brecha externa. Seguidamente, un análisis de la evolución de la política cambiaria en el cuatrienio permite argumentar, en primera instancia, como la política de ajuste implementada en el último año del régimen de banda para evitar la crisis cambiaria, término por acelerar aún más el deterioro de la actividad. En segunda instancia, la adopción del esquema de libre mercado ha permitido lograr hasta el momento un mayor grado de autonomía de la política monetaria y una disociación de corto plazo entre el tipo de cambio y las reservas internacionales, con lo cual, se ha reducido la vulnerabilidad de la economía a los choques externos.

Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio Pastrana: deterioro alarmante

84

Resumen: Este artículo presenta una breve evaluación del cuatrienio Pastrana en materia de empleo. En primer lugar, se presenta un panorama general de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en los noventa. Luego, se realiza una lectura de lo sucedido en el cuatrienio y se reseñan las políticas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo, así como sus principales resultados. Estos resultados muestran que dichas políticas fueron insuficientes, lo que, conjuntamente con el pobre desempeño de la actividad económica, explican las altas tasas de desempleo y la mala calidad del empleo que caracterizó el cuatrienio analizado.

La economía colombiana en el 2003 mejora pero a un ritmo lento. Perspectivas para el 2004 *

- I. Una síntesis del desempeño económico en el 2003. - II. Las preocupaciones en el 2003: la delicada situación fiscal y el incumplimiento de la meta de inflación. III. Perspectivas en el 2004. Bibliografía

Ramón Javier Mesa C.¹

Remberto Rhenals M.²

Resumen

Este artículo presenta algunas reflexiones sobre el desempeño económico colombiano en lo corrido de 2003 y las perspectivas para el próximo año. Consideramos que la economía está mejorando desde el segundo trimestre de 2002, pero a un ritmo lento. A pesar de la mejoría en algunos indicadores económicos globales y sectoriales, el crecimiento esperado para este año no superará el 3% anual. Esta cifra resulta inferior al denominado crecimiento potencial que, en nuestro caso, puede situarse entre 4,5% y 5%. Básicamente, se presenta una síntesis de la coyuntura en el 2003 y las principales preocupaciones de la política económica colombiana.

Palabras claves: crecimiento económico, política económica, deuda pública, proyecciones económicas.

Abstract

This article presents some reflections on the Colombian economic situation in 2003 and next year's perspectives. We consider that the economy has been improving since the second quarter of 2002, but at a slow rhythm. In spite of the improvement in some global and sectorial economic indicators, the expected growth for this year won't overcome the 3% annual rate. This calculation is lower to the denominated potential growth that, it can be located between 4,5% and 5%. Basically, a synthesis of the actual situation in 2003 and about the Colombian economic policy.

Key words: economic growth, economic policy, public debt, economic expectations.

* Este artículo es uno de los productos que se derivan del proyecto de investigación "Política económica colombiana 2003-2004: coyuntura y perspectivas", financiado por el Comité de Apoyo para la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia. Los autores forman parte del grupo de Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia.

1 Profesor Asociado, Jefe del Departamento de Economía, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rjmesa@agustinianos.udea.edu.co

2 Profesor Titular Departamento de Economía. Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rrhenals@agustinianos.udea.edu.co

I. Una síntesis del desempeño económico en el 2003

A pesar del complicado escenario que registraba la economía colombiana a principios de este año, caracterizado por una fuerte devaluación nominal del peso (cercana al 30% anual), la crisis del mercado venezolano y el estancamiento de la economía mundial, todo parece indicar que se presentó un cambio de rumbo en el primer semestre del 2003, a juzgar por el comportamiento observado en algunas variables macroeconómicas importantes. Para resaltar, se destacan (i) el cambio de tendencia que muestran los indicadores del mercado laboral, básicamente aumentos en la tasa de ocupación y reducciones paulatinas de la tasa de desempleo (Gráfico 1), no obstante el proceso de reestructuración de entidades estatales; (ii) el crecimiento económico durante el primer semestre (3,15%), muy por encima del alcanzado en igual período de 2002 (1,13%); (iii) la recuperación de la cartera crediticia; (iv) el crecimiento sostenido de la demanda de energía y (v) el relativamente buen comportamiento que muestran algunos sectores como industria, construcción y financiero (Cuadro 1)

Con respecto al desempeño del sector industrial, de acuerdo con la ANDI (2003), la producción y las ventas muestran una evolución similar a la de la

economía en su conjunto. En efecto, en los primeros ocho meses de 2003, comparado con el mismo período de 2002, la producción aumentó 2,7% y las ventas totales 2,7%. Por otra parte, la utilización de la capacidad instalada en agosto de 2003 se situó en 73,8%, dos puntos por debajo de la observada en julio de este año, manteniendo la tendencia que se observa desde principios de año.

La demanda de energía registra también una expansión importante. Por ejemplo, la demanda comercial de energía creció 3,6% en el tercer trimestre del año frente a igual período del anterior, por encima del 3,2% anual que había registrado en el segundo trimestre. Entre los sectores industriales que registraron las más altas tasas de crecimiento se encuentran aquellos intensivos en el uso de energía (hierro y acero, químicos, cemento, plásticos y papel). Estos sectores crecieron en julio a tasas superiores al 5.0% que registró la producción industrial total.³

En lo corrido de 2003, especialmente en el primer semestre, el mejor comportamiento del sector financiero estuvo asociado en buena parte con una mayor actividad crediticia y un incremento de 40,7% en sus utilidades, con respecto a los resultados obtenidos en el mismo período del año anterior.⁴ En el primer semestre, la cartera crediticia bruta creció a una tasa de 8,1% anual, jalónada sobre todo por un incremento de 23%

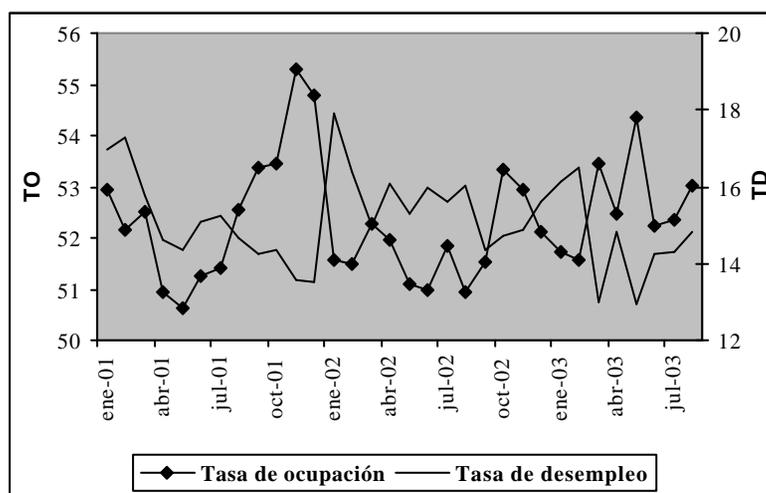
3 Información tomada de Anif (2003): <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/910/oct10.pdf>. Acceso octubre 14 de 2003.

4 En el primer semestre del 2003, los establecimientos de crédito alcanzaron utilidades por \$841.000 millones (Dinero, No. 188, 2003, p. 68).

en la cartera de consumo.⁵ Este hecho parece mostrar el despegue del crédito en Colombia si se considera, de un lado, que el ritmo de crecimiento observado en 2003, en comparación con períodos anteriores, es positivo y, de otro lado, que después de 4 años de caídas continuas en las tasas de interés de colocación, reportadas como las más bajas de los últimos 50 años, por fin se nota una tendencia contraria en la evolución del crédito. En resumen, como señala el

Banco de la República (2003), “...la buena dinámica del crédito en el primer semestre del año está asociada a varios factores, entre ellos: las bajas tasas de interés prevalecientes en el mercado, la recuperación de la demanda interna, las nuevas oportunidades abiertas por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Atpdea), la mayor confianza y mejores expectativas de los inversionistas, y la menor percepción de riesgo por parte del sector financiero”.⁶

Gráfico 1
Tasa de Ocupación y Tasa de Desempleo



Fuente: DANE

En relación con el comportamiento de la construcción, gran parte de su dinamismo es atribuido al conjunto de medidas implementadas desde el 2001 por parte del gobierno nacional para apoyar

activamente este importante sector de la economía. Sobresalen las disposiciones asociadas con el impulso a la vivienda de interés social, las cuentas de ahorro para el fomento de la construcción y la compra de

5 Sin embargo, los datos a septiembre 28 del año en curso mostraban un crecimiento anual de la cartera bruta del orden de 6,4% y un descenso de más de 12 puntos en la cartera de consumo, cuya tasa anual mostraba un nivel del 11%. (Banco de la República. Estadísticas Monetarias y Cambiarias, semana No. 39, 2003, p.

6 Véase: Banco de la República (2003). Informe sobre Inflación junio de 2003. Banco de la República, p. 22.

vivienda en los estratos altos, el seguro contra la inflación y el leasing habitacional. Los resultados en el segundo trimestre de este año mostraban un mayor dinamismo de las licencias de construcción (26,6%), cifra superior al del primer trimestre (10,1%). Aunque la construcción de vivienda viene siendo la de mayor contribución al crecimiento de las licencias, se

destaca el repunte de otro tipo de construcciones (como obras de ingeniería) que, después de caer 17,5% en 2002, registraron en el primer semestre de 2003 un aumento de 55,7% anual. Estas cifras coinciden con las aprobaciones de créditos para constructores, cuyos préstamos crecieron 15,2% en agosto, con respecto al mismo período de 2002.⁷

Cuadro 1
Crecimiento de los principales sectores económicos

	2002*			2003*		
	I	II	I Sem	I	II	I Sem
Agop, Silv, Caza y Pesca	-0,41	4,50	2,04	1,85	-0,40	0,73
Explotación de minas y canteras	-4,47	-8,74	-6,61	-1,88	17,62	7,87
Electricidad, gas y agua	2,92	2,32	2,62	3,57	2,94	3,25
Industria manufacturera	-4,06	1,30	-1,38	8,30	0,96	4,63
Construcción	3,57	12,20	7,89	16,09	4,95	10,52
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	-0,32	0,00	-0,16	4,36	2,98	3,67
Transporte, almacenamiento y comunicación	2,49	4,16	3,32	5,44	2,95	4,20
Establecimientos financieros, seguros, inmuebles y servicios	-0,51	3,33	1,41	5,74	4,46	5,10
Servicios sociales, comunales y personales	0,72	2,11	1,41	1,30	1,45	1,37
PIB	-0,05	2,30	1,13	4,09	2,20	3,15

*Datos preliminares

Fuente: DANE

A este relativamente buen escenario, se le pueden sumar los efectos favorables de la política de seguridad democrática de la administración del Presidente Uribe, tendiente a recuperar el control del orden público en muchas regiones del país, especialmente en lo que tiene que ver con la vigilancia de sus carreteras más impor-

tantes. Esta política debe estar incidiendo positivamente en la recuperación de la inversión y en el impulso de sectores como el turismo.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que la economía colombiana probablemente está recuperando los moto-

7 Estos datos fueron tomados de Anif (2003): <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/893/sep25.pdf>. Acceso, octubre 17 de 2003.

res que impulsan el crecimiento económico de corto plazo. En particular, se observa un cambio importante en las expectativas tanto de empresarios como de consumidores con respecto al futuro cercano, lo cual repercute positivamente en los niveles de venta, producción y empleo.⁸ De la misma manera, en comparación con los últimos años, las condiciones económicas, sociales y políticas para la inversión han mejorando de una manera ostensible. Podrían señalarse, el repunte del crédito y de las importaciones,⁹ variables consideradas claves en el crecimiento de sectores como construcción, industria y comercio, y la política de seguridad democrática, que viene generando confianza y optimismo en los empresarios.¹⁰

En materia de comercio internacional, se mantiene el dinamismo de las exportaciones totales del país con un crecimiento de 7,7% en los primeros siete meses del año. Para destacar, la recuperación de las exportaciones no tradicionales, en comparación con lo que se observó a principios del año como resultado principalmente de la crisis del mercado venezolano en el 2002 (las exportaciones

totales a este país cayeron 54% en los 7 primeros meses) y la caída de las ventas hacia el mercado ecuatoriano. En efecto, las exportaciones no tradicionales registraron una disminución de solamente 1% en el período enero-julio de 2003, en relación con igual período de 2002, muy inferior a la caída que se observó en el primer trimestre (6,7%). De todas maneras, el importante repunte que muestran las exportaciones no tradicionales al mercado de los Estados Unidos desde mediados del año anterior y el buen nivel de la tasa de cambio durante gran parte de este año, vienen impulsando la mejoría de las exportaciones menores (Gráfico 2).

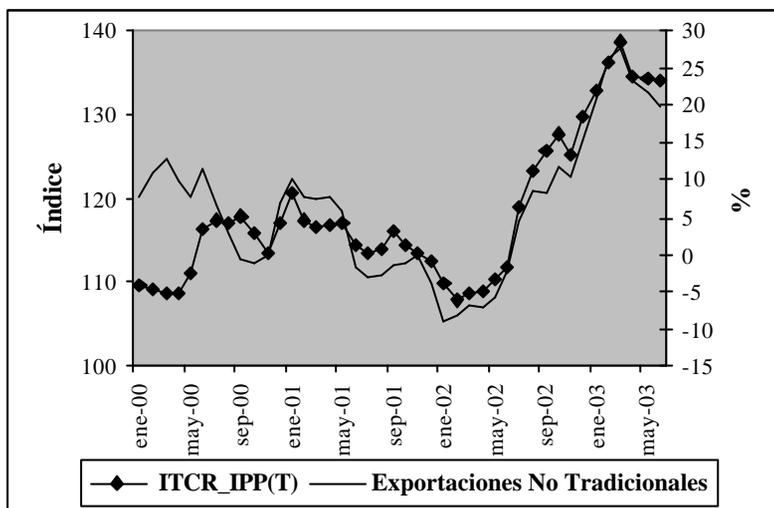
Finalmente, en materia laboral los resultados son alentadores al comparar la evolución de las cifras de empleo en lo corrido del año en comparación con los últimos años (Gráfico 1). La tasa de desempleo en agosto se situó en 14,8% y el coeficiente de ocupación se acercó al 53%. Aunque todavía es temprano para valorar los efectos de la reciente reforma laboral, la mayor flexibilidad laboral adoptada en la nueva reforma se convierte en un determinante importante para la generación de empleo.

8 Las utilidades de las empresas inscritas en bolsa aumentaron 65,2% en el primer semestre del año y las ventas de las empresas del sector real crecieron más de 14% en el mismo período (Dinero, No. 188, 2003, p. 44)

9 En el período enero-julio de 2003, las importaciones de bienes de capital crecieron 20,5% anual con respecto al mismo período del año anterior, destacándose el crecimiento de las importaciones de bienes intermedios y de capital para la industria, con tasas de 6,7% y 165%, respectivamente. Estas importaciones fueron las de mayor contribución al crecimiento de las importaciones totales y las de mayor recuperación en los últimos dos meses (Anif, 2003; <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/909/oct9.pdf>. Acceso octubre 10 de 2003).

10 La industria, el comercio y la confianza de los hogares mantienen signos de recuperación sostenida durante este año, según se desprende de los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo publicados en el mes de septiembre. Para ampliar detalles al respecto, véase: Fedesarrollo (2003). *Tendencia Económica*, Informe Mensual No. 18, septiembre.

Gráfico 2
ITCR vs Tasa de Crecimiento de las Exportaciones No Tradicionales



Fuente: Banco de la República

No obstante, la situación laboral del país continua siendo crítica, en vista de que las actuales tasas de desempleo son todavía altas, además de la baja calidad de una parte importante del empleo y la gran magnitud de la informalidad. Sin embargo, no cabe duda de que los indicadores del mercado laboral tienden a mejorar, de continuar evolucionado favorablemente no sólo el ritmo de actividad económica en el segundo semestre de 2003, sino también las condiciones económicas, sociales y políticas para la inversión. De todas maneras, una condición para la reducción significativa de los niveles de desocupación en el país implica sostener tasas de crecimiento del PIB por encima del 4% en los próximos años.

II. Las preocupaciones en el 2003

A nivel general, pueden destacarse dos temas que concentran la preocupación

de las autoridades económicas en este año y que pueden constituirse en limitantes del crecimiento económico de corto y mediano plazo, son ellos: (i) las dificultades generadas por la delicada situación de las finanzas públicas y el crecimiento explosivo de la deuda pública, que ha llevado a modificar sistemáticamente las metas fiscales suscritas en los acuerdos con el FMI (Cuadro 2); (ii) el incumplimiento de la meta de inflación en este año, que probablemente frene la postura contracíclica que hasta ahora ha tenido la política monetaria.

A. La delicada situación fiscal

Con respecto a la problemática fiscal, el fuerte desequilibrio que enfrentan las finanzas públicas colombianas no es más que la continuación de la vena rota que heredó este gobierno como consecuencia del enorme déficit fiscal principalmente desde mediados de los noventa. El creci-

miento del gasto público en la década de los noventa como resultado, entre otros factores, de la constitución de 1991 y las malas reformas tributarias implementadas en la última década, que han limitado los

ingresos del Estado,¹¹ representan las causas estructurales del problema fiscal y pueden comprometer seriamente el desempeño económico colombiano de los próximos años.

Cuadro 2
Metas fiscales en el acuerdo con el FMI

	2000	2001e	2002pr
Acuerdo con el FMI 1999	-3,5	-2,4	1,3
Revisión 2000	-3,7		
Revisión 2001		-3,3	
Revisión 2002			-2,6
2a. Revisión 2002			-4,1
Observado	-3,3	-3,2	-3,6

*Para el 2002 la cifra observada corresponde a la proyección.

Fuente: ANIF - Acuerdo Extendido del Gobierno Colombiano con el Fondo Monetario Internacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta situación ha llevado a este gobierno a emprender rápidamente una serie de acciones en materia de gasto (como el referendo) y de reformas económicas e institucionales (pensional, tributaria, laboral y del Estado) tendientes a lograr la estabilidad presupuestal de mediano y largo plazo. La justificación de este conjunto de reformas se encuentra en la

necesidad apremiante que tiene el gobierno de frenar el carácter explosivo de la deuda pública. Como se observa en el Gráfico 3, de no llevarse a cabo este paquete de reformas, la deuda pública neta¹² colombiana en el 2010 podría ascender a 87,1% del PIB, casi el doble de su participación en el 2002 (49,6% del PIB). El éxito de las reformas podría

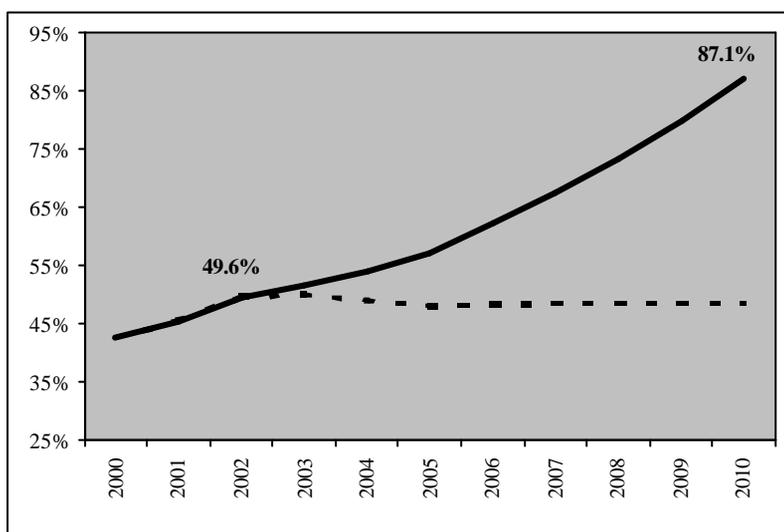
11 Los datos al respecto son concluyentes. En el período 1990-2002 se aprobaron alrededor de 8 reformas tributarias, que elevaron el peso de los tributos en el PIB del 8% al 15%. Mientras el gasto público pasó de 13,4% del PIB en 1990 a casi el 20% del PIB en el año 2000.

12 En general, la deuda neta es la deuda bruta descontando todas aquellas deudas en manos del mismo sector público, como por ejemplo, las deudas que tiene el gobierno nacional central (GNC) con el sector público no financiero (SPNF) y las que tienen algunas entidades con el GNC (por ejemplo el Metro de Medellín, algunas electrificadoras y entidades territoriales) entre otras. La deuda bruta es la suma de todas las deudas de las entidades no financieras que componen el sector público colombiano (GNC, municipios, departamentos, entidades descentralizadas de todos los niveles, de las empresas públicas de todos los niveles y de los establecimientos públicos de todos los niveles). Al respecto véase: CONFIS (2002). La deuda pública colombiana: definiciones, estadísticas y sostenibilidad. Documento asesores 2/2002, marzo 7, p. 2 y 3.

estabilizar la deuda neta del sector público en niveles del 50% del PIB, lo que podría ser sostenible para una economía como la colombiana. En este orden de ideas, con el referendo y las reformas tributaria, del Estado y pensional, el gobierno busca mejorar su capacidad presupuestal en los próximos años. En

particular, los “ingresos adicionales” pasarían del 1,7% del PIB en el 2003 al 5,6% del PIB en el 2010 (Gráfico 4). Sin embargo, con el fracaso del referendo estos ingresos se reducirían, dado que el Gobierno dejará de percibir un poco menos del 1% del PIB en los próximos años.

Gráfico 3
Proyecciones de la Deuda Pública Neta



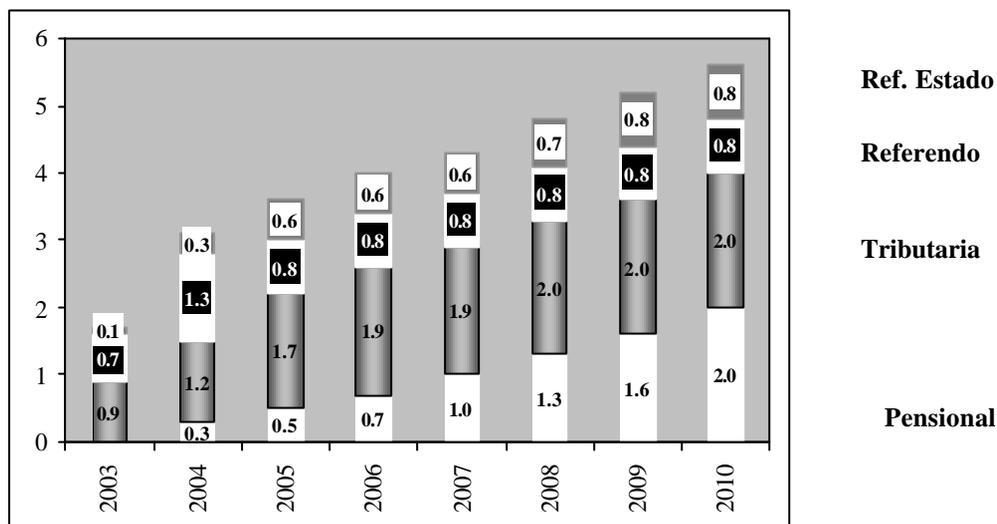
Fuente: CONFIS

El propósito de estas reformas es reducir el déficit fiscal, convirtiéndose este hecho en una buena señal para los mercados financieros internacionales que posibilitaría el acceso a fuentes de financiamiento y, de paso, cumplir las metas acordadas con el FMI. No obstante, sus probables efectos negativos dependerán de la calidad y características del proceso de ajuste.

En lo que tiene que ver con la reforma del Estado, a pesar de ser una de las

medidas más importantes por sus efectos positivos en el crecimiento económico de largo plazo, su impacto negativo principal se asocia con el despedido de empleados públicos. Según el plan de reestructuración de entidades, son 312 las instituciones que están incluidas en este proceso. A junio de este año, el plan de supresión de cargos había afectado a 41 entidades del gobierno para un total de 13.413 puestos de trabajo eliminados.¹³

Gráfico 4
Aportes de las reformas
(% PIB)



Fuente: CONFIS

Con respecto a la reforma tributaria, todo indica que quedó a medias (como la mayoría de las reformas impulsadas en los noventa) si consideramos el paquete de medidas que será presentado al congreso a finales de este año, que posiblemente significará mayores cargas tributarias para los colombianos y tendrá efectos negativos sobre la economía, por lo menos en el corto plazo. De hecho, la reforma aprobada a finales del año anterior fue una solución parcial a un problema de fondo, además de que mantuvo y, en algunos casos, aumentó los problemas estructurales de nuestro régimen impositivo: altas tasas nominales de tributación, múltiples tarifas de IVA y plagado de una cantidad de exenciones, deducciones y descuentos cuyos beneficios parecen haber sido bastante limitados en relación con su costo fiscal.

A propósito del referendo que fue votado el 25 de octubre pasado, algunas de las preocupaciones que se derivan de su fracaso están relacionadas con los probables efectos negativos que traería para el futuro de la economía. Como se sabe, el gobierno estimaba que su aprobación se traduciría en un ahorro total de 0,7% del PIB en el 2003 y de 1,3% del PIB en el 2004. Para el presupuesto general de la Nación, este ahorro ascendía a \$738.000 millones y \$599.000 millones, respectivamente.

Los impactos iniciales del fracaso de la consulta popular no han sido apreciables. De hecho, el precio del dólar y los *spreads* de la deuda soberana han permanecido relativamente estables. Las predicciones catastróficas que se hicieron de su eventual fracaso no se han cumplido,

debido, entre otras razones, a que el gobierno disponía de instrumentos y margen de maniobra para hacerle frente.

En este sentido, anunció un conjunto de medidas que abarcan desde una nueva reforma tributaria, eliminación de algunos beneficios pensionales y congelación de ciertos gastos de funcionamiento, hasta la posibilidad de renegociar la deuda pública y utilizar parte de las reservas internacionales para reducir su monto. El fracaso del referendo puede transformarse en una buena oportunidad para impulsar una serie de reformas (por ejemplo, tributaria) en la dirección adecuada, que contribuya a recuperar las tasas de crecimiento de largo plazo de la economía colombiana. Cabe señalar que algunas de las propuestas anunciadas deben tomarse con cautela (en particular, el prepago de deuda con reservas internacionales), puesto que pueden ser inconvenientes para la estabilidad externa de la economía.

Finalmente, en cuanto al tema puntual del presupuesto para el 2004, la situación de las finanzas públicas sigue siendo dramática, a juzgar por la forma como se pretende financiar los \$77,6 billones de gasto que tiene planeado ejecutar el gobierno.¹⁴ Se estima que el gobierno tendrá que colocar cerca de \$27 billones de pesos en deuda (35% de los ingresos esperados para el próximo año), puesto

que los ingresos tributarios solamente cubrirían el 50% y los ingresos de las entidades y empresas públicas 13%.¹⁵ El faltante de recursos seguramente será el resultado de otras medidas tributarias o el recorte de inversiones del Plan Nacional de Desarrollo.

B. El incumplimiento de la meta de inflación

La devaluación registrada en el 2002 (cercana al 25%) y en el primer semestre de este año (17,4% a junio), la inflación de alimentos, algunos choques transitorios originados en parte por la reforma al IVA, la actualización en el precio de los combustibles, las mayores tarifas de los servicios públicos y probablemente las mayores expectativas de inflación,¹⁶ han sido las principales causas que han desviado la inflación observada de la meta presupuestada por las autoridades económicas, especialmente desde noviembre de 2002. En este sentido, la inflación promedio observada en los nueve primeros meses de este año (7,4%) ha estado muy por encima del valor medio de los pronósticos del Banco de la República (5,5%).

Como sesabe, las autoridades monetarias respondieron aumentando en un punto porcentual las tasas de interés de intervención en dos oportunidades (17 de

14 En relación con la distribución de este gasto, el servicio de la deuda, tanto externa como interna, absorbe cerca del 39% del total del presupuesto, los gastos de funcionamiento y transferencias, un 52%, y la inversión social el 9%. Con respecto a la distribución del gasto del gobierno central en el 2002, el 86% se distribuyeron de la siguiente manera: pensiones 22%, gasto militar 17%, intereses 20%, transferencias territoriales 27%. Para inversión sólo se dedicó el 5% (El Colombiano, 24 de agosto de 2003, p. 2b).

15 El Colombiano, 24 de agosto de 2003, p. 2b

16 Véase: Informe sobre inflación junio de 2003, p. 13.

enero y 28 de abril del presente año).¹⁷ Estas alzas parecen haber logrado reducir la inflación de 7,9% en abril a 7,1% en octubre.¹⁸ Así mismo, pudieron contribuir a quebrar la fuerte tendencia alcista que registraba el precio del dólar en los cuatro primeros meses del año (Gráfico 5). Estas fuertes presiones devaluacionistas, motivadas en parte por un entorno internacional adverso que se avizoraba y una creciente incertidumbre fiscal (asociada con las posibles dificultades iniciales del referendo), fueron contrarrestados no sólo por la política de alzas en las tasas de interés, sino también por la intervención en el mercado de divisas a través del mecanismo de opciones tipo *call* para desacumulación de reservas internacionales. En efecto, como resultado de estas subastas realizadas entre febrero y abril del presente año, el Banco de la República vendió divisas por un total de US\$ 344.5 millones.¹⁹

No obstante este panorama, y teniendo en cuenta que todavía subsisten presiones inflacionarias ligadas con los fuertes aumentos en el precio de la gasolina y las tarifas de los servicios públicos, todo indica que el objetivo de la política monetaria en el 2003, consistente en un rango de inflación entre 5% y 6%, no se logrará. En efecto, según los resultados

de la encuesta de expectativas de inflación realizada por el Banco de la República en julio, sólo el 4,9% de los encuestados confiaba en el cumplimiento de la meta inflacionaria. La tasa de inflación promedio esperada por los encuestados (intermediarios financieros, académicos, consultores y sindicatos) era de 7,1%. Esta poca confianza de los agentes en la política antiinflacionaria actual, contrasta con el porcentaje de credibilidad en la meta de inflación que tenían en julio de los últimos 3 años: 53,8% en el 2002, 57,1% en el 2001 y 44% en el 2000.²⁰

Quizás, dos fenómenos podrían concentrar las mayores preocupaciones de las autoridades monetarias de persistir el incumplimiento de la meta inflacionaria. Uno está asociado en lo fundamental con la estrategia de aumentar las tasas de interés de referencia y sus posibles efectos en las demás tasas de interés de corto plazo de la economía, con un impacto negativo sobre la recuperación de la actividad económica. Aunque las alzas recientes de las tasas de interés de intervención no parecen haber sido importantes, desde el punto de vista de sus efectos reales, aumentos adicionales podrían frenar la recuperación. Como señala el Banco de la República (2003), "...el incre-

17 Con el incremento de dos puntos porcentuales, estas tasas de intervención quedaron así: mínima de expansión 7,25%, lombarda de expansión 11%, máxima de contracción 6,25% y lombarda de contracción 5,25%. Tomado de: Banco de la República (2003). "Las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República en materia de política monetaria". Reportes del Emisor No 50, julio, p. 2.

18 Después de abril, el IPC registra la siguiente variación: 7,73% en mayo, 7,21% en junio, 7,04% en julio, 7,26 en agosto y 7,11% en septiembre. (DANE, 2003; http://www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm Acceso octubre 15 de 2003)

19 Información tomada de: <http://www.banrep.gov.co/opmonet/resopcionescr.xls> Acceso octubre 15 de 2003.

20 Al respecto, se puede consultar: Banco de la República (2003). "Encuesta de expectativas de julio de 2003". Reportes del Emisor No 51, agosto, p. 2.

mento en las tasas de interés de intervención las mantiene en niveles reales cercanos a cero y, por ello, no afecta la carga real de la deuda de las empresas ni de las familias, así como tampoco la estabilidad del sector financiero”.

El segundo fenómeno tiene que ver con la pérdida de credibilidad que en la actualidad registra la política antiinflacionaria, de acuerdo con los resultados de la en-

cuesta de expectativas de julio. Aunque probablemente sea una cuestión transitoria, en un escenario de dificultades fiscales no cabe duda que podría acabar con uno de los activos que ha logrado el Banco de la República: la credibilidad de los mercados. Igualmente, esto podría limitar seriamente no sólo los resultados anti-inflacionarios, sino también comprometer el crecimiento económico de mediano plazo.

Gráfico 5 Evolución de la TRM



Fuente: Banco de la República

III. Perspectivas para el 2004

El desempeño de la economía colombiana en el 2004 dependerá, entre otros factores, de la evolución del problema fiscal y del logro de las metas inflacionarias. Cabe además preguntarse sobre la solidez de la recuperación que se viene observando. Con respecto a esta pregunta podrían plantearse, *grosso modo*, dos respuestas. La

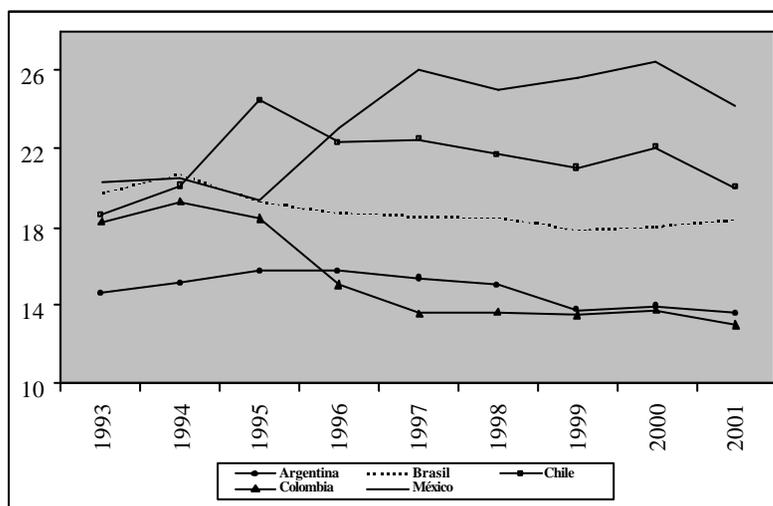
primera se asocia con los cambios favorables que muestran algunos indicadores macroeconómicos y sectoriales en el último año. Estos cambios permitirían afirmar que la recuperación de la actividad económica parece tener bases relativamente sólidas. La otra respuesta sería que el mejor comportamiento observado de la economía obedece, en gran parte, a un cambio transitorio en las expectativas en

los agentes derivado de la primera parte de una nueva administración.²¹

De cualquier forma, es bastante claro que la economía colombiana requiere urgentemente recuperar su senda de crecimiento de largo plazo (4,5-5% anual entre 1950 y 1995). Este ritmo de crecimiento podría situar las tasas de desempleo alrededor del 10%. Por lo pronto, parte de la sostenibilidad de este crecimiento será posible en la medida en que se corrijan algunos de los problemas que llevaron a la economía a un período de bajo crecimiento, como el que se inició desde la segunda mitad de los noventa. Recuperar ritmos

de crecimiento entre 4,5% y 5% anual no parecen probables rápidamente debido, entre otras razones, a las bajas tasas de ahorro e inversión del país características de los últimos años. Aún más, Colombia tiene una de las tasas de ahorro más bajas de América Latina, como se observa en el Gráfico 6. Esto explica que, de un lado, el producto potencial de la economía posiblemente sólo esté creciendo entre 3% y 3,5% y, de otro lado, pequeñas recuperaciones de las tasas de inversión o de crecimiento de la actividad económica encuentren rápidamente un límite en la restricción externa.

Gráfico 6
Tasas de ahorro nacional
Algunos países de América Latina



Fuente: CEPAL

En consecuencia, tasas de inversión o de crecimiento del producto mayores y de alguna duración, solamente son posibles si se reciben importantes volúmenes de

ahorro externo. Como resultado, de no recuperarse en forma significativa las tasas de ahorro internas, la reversión de los flujos de capital generarán reducciones

21 Ibid., nota al pie No 7.

severas de las tasas de crecimiento de la economía, amén de su gran inestabilidad asociada con la volatilidad de los flujos internacionales de capital. El desempeño macroeconómico colombiano reciente constituye un ejemplo. En efecto, con una tasa de crecimiento de la economía no superior a 3% anual, el déficit en cuenta corriente ya bordea el 2-2,5% del PIB.

En estas condiciones, la recuperación de las tasas de ahorro interno debe ser una prioridad de la política económica, especialmente la del sector público. El proceso de ajuste fiscal posibilita tanto elevar la tasa de ahorro público como hacer sostenible la deuda pública. No obstante, de la naturaleza y características de este proceso de corrección de las finanzas gubernamentales dependerán sus efectos de corto plazo. Desafortunadamente, los anuncios del gobierno de una nueva reforma tributaria, con la finalidad principal de obtener mayores recaudos, posiblemente tengan un impacto negativo sobre el comportamiento de la economía en el próximo año.

En cuanto a la política anti-inflacionaria, el probable incumplimiento de la meta de inflación en el presente año debe conllevar necesariamente a su replanteamiento para el próximo que, según el Informe de la Junta Directiva del Banco de la República al Congreso en julio pasado, debería ser un valor puntual comprendido entre 3,5% y 5,5%.²² Como posiblemente la tasa de inflación en el presente año será similar a la del

anterior (alrededor de 7%), incluso el techo del rango anterior como meta de inflación no parece ser adecuado en las condiciones actuales de la economía. Una meta de inflación entre 6% y 6,5% puede ser una meta prudente y consistente con el actual ritmo de crecimiento de la economía. Insistir en reducciones de la tasa de inflación de más de un punto porcentual, en un contexto de lento crecimiento, puede generar pocos beneficios y costos apreciables.

Cabe señalar que la evolución de las cuentas públicas constituye uno de los problemas para la política monetaria futura. Con un escenario de fracaso de las reformas (por ejemplo, el referendo), las dificultades fiscales aumentarían, comprometiendo las posibilidades de implementar una política monetaria adecuada.

La consolidación de las expectativas positivas que tienen los agentes en el nuevo gobierno posibilitará un mayor crecimiento en el próximo año, puesto que debe repercutir en un impulso importante principalmente de la inversión, pero también del consumo. No obstante, esta consolidación dependerá de la apreciación que tengan sobre la calidad de la política económica. Adicionalmente, la recuperación de las exportaciones será clave para impulsar el crecimiento de corto plazo. Las perspectivas de un crecimiento de Estados Unidos cercano a 3,5% en 2003 y 3,8% en 2004, permitirán consolidar el buen momento que atraviesan las exportaciones colombianas

22 Véase: Banco de la República (2003). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República julio de 2003*. Banco de la República, Bogotá, p. 13.

a ese país (en el período enero-julio representaron el 44% de las exportaciones totales). El *Atpdea* otorga preferencias arancelaria a más de 6.000 productos colombianos, donde se destaca el sector de las confecciones, intensivo en empleo.²³

Finalmente, en el Cuadro 3 se presentan las proyecciones del “Grupo de Macroeconomía Aplicada” del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) y del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia sobre el desempeño de la economía colombiana en 2003 y 2004.

Cuadro 3
Proyecciones Macroeconómicas
(porcentajes)

Variables	2003	2004
PIB	2,7	3,2
Inflación	7,0	6,5
Devaluación fin de año	3,0	6,0
Tasa de interés fin de año (DTF)	7,9	8,0
Tasa de cambio fin de año	2.950	3.130
Déficit fiscal	3,0	2,6
Desempleo Nacional	14,5	13,5

Fuente: Grupo Macroeconomía Aplicada –CIE-

Bibliografía

- ASOCIACIÓN Nacional de Instituciones Financieras, 2003. “La demanda de energía y la actividad industrial”. *Comentario Económico del Día*, (artículo en internet), ANIF, Bogotá, octubre. <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/910/oct10.pdf>. Acceso octubre 14 de 2003.
- ASOCIACIÓN Nacional de Instituciones Financieras, 2003. “Las cifras de préstamos aprobados a constructores registraron un buen comportamiento en agosto”. *Comentario Económico del Día*, (artículo en internet), ANIF, Bogotá, octubre. <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/893/sep25.pdf>. Acceso octubre 17 de 2003.

23 Según el Embajador de Colombia en los Estados Unidos Luis Alberto Moreno, acerca de la creación de empleo con los beneficios del *Atpa* en los primeros 10 años de vigencia, se pudieron generar alrededor de 50.000 puestos de trabajo. Con la inclusión de las confecciones en el nuevo *Atpa* (*Atpdea*), este año se habrán generado unos 70.000 empleos, cifra que podría llegar a unos 165.000 empleos en el 2006 (El Colombiano; 31 de agosto de 2003, p. 2b).

- ASOCIACIÓN Nacional de Instituciones Financieras, 2003. "Las importaciones toman un nuevo aire". *Comentario Económico del Día*, (artículo en internet), ANIF, Bogota, octubre. <http://www.anif.org/images/dynamic/articles/909/oct9.pdf> Acceso octubre 10 de 2003.
- BANCO de la República, 2003. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República julio de 2003*. Banco de la República, Bogotá.
- BANCO de la República, 2003. Estadísticas Monetarias y Cambiarias semana No 39, (estadísticas en internet), pagina 13, Bogotá: <http://www.banrep.gov.co/estad/ftp/estadmc39.pdf>. Acceso octubre 3 de 2003.
- BANCO de la República, 2003. *Informe sobre Inflación junio de 2003*. Banco de la República, Bogotá.
- BANCO de la República, 2003. "Las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República en materia de política monetaria", *Reportes del Emisor* No 50, Bogotá, julio.
- BANCO de la República, (2003). "Encuesta de expectativas de julio de 2003". *Reportes del Emisor No 51*, Bogotá, agosto.
- BANCO de la República, 2003. "Estadísticas, sector externo subastas de opciones", (estadísticas en internet), Bogotá. <http://www.banrep.gov.co/opmonet/resopcionescr.xls> Acceso octubre 15 de 2003.
- CONSEJO Nacional de Política Fiscal, 2002. *La deuda pública colombiana: definiciones, estadísticas y sostenibilidad*. Documento asesores 2/2002, CONFIS, Bogotá, marzo.
- DEPARTAMENTO Nacional de Estadísticas, 2003. "Estadísticas, índice de precios al consumidor", (estadísticas en internet), DANE, Bogotá. http://www.dane.gov.co/inf_est/inf_est.htm Acceso octubre 15 de 2003.
- DINERO, 2003. "El sector financiero pasa el semestre". *Revista No 188*, Bogotá.
- FEDESARROLLO, 2003. *Tendencia Económica*, Informe Mensual No 18, Bogotá, septiembre.
- EL COLOMBIANO, 2003. "Como muchas familias la nación vive al debe". *Periódico 24 de agosto*, p. 2b, Medellín.
- EL COLOMBIANO, 2003. "Aplauden TLC con EE.UU. Pero tiene sus riesgos". *Periódico 31 de agosto*, p. 2b, Medellín..
- PORTAFOLIO, 2003. "El empleo mejora, pero". *Periódico 30 de junio de 2003*, p. 7, Bogotá.

La encrucijada del sistema pensional colombiano: causas de la crisis y perspectivas de solución

- Introducción. - I. Resumen histórico. - II. El sistema actual. - III. Perspectivas de solución de la crisis del sistema pensional. - Conclusiones - Bibliografía.

Fernando Tobón B.¹

Resumen

A pesar de los avances logrados con la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los ajustes introducidos mediante la Ley 797 de 2003, el déficit del sistema pensional persiste y su solución exige conocer las causas que lo originan para combatirlas de inmediato. Es necesario, en este sentido, emprender tres acciones: i) aceptar como deuda pública la imprevisión al fondear el sistema para no cargarle el problema a las nuevas generaciones; ii) conseguir el equilibrio de los regímenes especiales, bien sea con las debidas cotizaciones o con apoyo de impuestos generales, o bien mediante el desmonte de beneficios; iii) resolver la coexistencia de los regímenes pensionales contemplados en la Ley 100.

Palabras claves: regímenes pensionales, cotización efectiva y programada, deuda pensional, Ley 100 de 1993, fondo de pensiones.

Abstract

In spite of the achievements of the Law 100 of 1993 and the adjustments produced by Law 797 of 2003, the deficit of the retirement system persists and resolving it demands the knowledge of its causes. Three actions must be implemented in order to combat such deficit: i) accepting the current retirement expenditures as public debt in order to alleviate the burden to future generations who are not responsible for the mistakes made by present generations and the government; ii) achieving equilibrium of special regimes by appropriate allowances or by general tax support, and iii) solving the coexistence of the retirement regimes embraced by Law 100.

Key Words: pensional regimes, effective and programmed quotation, pensional debt, Ley 100 de 1993, pensional fund.

1 Profesor Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

Introducción

El reconocimiento actual de las mesadas pensionales, esencialmente las que atiende la Nación y aquellas entidades en las que están comprometidas las finanzas públicas,² está llegando a un punto explosivo por el consumo de recursos del Presupuesto Nacional. En el Presupuesto de 2004 el Gobierno Nacional proyectó una partida para pensiones igual a \$7,611 billones, con un crecimiento de 25,5% con respecto al año anterior (en 2003 fue de \$6,063 billones). Para dimensionar el problema basta decir que la estimación representa casi el 10% del Presupuesto total sometido a consideración del Congreso de la República, equivale al 53,7% del Sistema General de Participaciones –SGP– (transferencias de la Nación a las entidades territoriales para atender educación, salud, saneamiento básico y otras necesidades fundamentales de las comunidades más pobres) y es superior en un 4,4% a los recursos previstos para la educación oficial en 2003. El problema es demasiado grave de por sí y sus causas son evidentes.

Este artículo consta de cuatro partes, además de esta introducción. En la pri-

mera sección se realiza un recuento histórico de la evolución del problema pensional en Colombia. La segunda presenta las características del sistema actual. En la tercera se analizan las perspectivas de solución de la crisis en que se encuentra el sistema pensional. Finalmente, se sintetizan las principales conclusiones.

I. Resumen histórico

El sistema pensional colombiano es muy joven si se entiende por tal, como lo indica la Ley 100 de 1993, tanto el conjunto de instituciones que participan en su desarrollo, como la suma de los recursos necesarios para garantizarle a todos los habitantes del territorio nacional las prestaciones económicas cuando sobrevenga una contingencia causada por invalidez, vejez o muerte.

Con anterioridad a la vigencia de la citada norma, el derecho a la protección pensional sólo la tenían, en lo fundamental, los asalariados del sector público y los del sector privado afiliados al ISS por las empresas localizadas en los centros urbanos importantes,³ con el agravante de que esta situación, la que acontecía por ejemplo en los años ochenta, se debe

2 La crisis pensional generalmente se refiere al impacto negativo sobre las finanzas públicas, omitiendo su efecto en las finanzas privadas por falta de estudios y dispersión de pagos; sin embargo, el costo laboral en empresas de ese sector y aún estatales que no reciben transferencias del Presupuesto Nacional para atender su pago, es bastante considerable como consecuencia de las convenciones colectivas de trabajo (mírese la situación del ISS como patrono, Avianca y ECOPEPETROL para citar sólo tres casos). Otro problema severo es el que tiene que ver con el caso de trabajadores de empresas privadas localizadas en zonas donde no operaba el ISS.

3 La norma de creación del ISS excluía la afiliación de patronos, trabajadores independientes y cuenta-propia. En la práctica, también, el servicio doméstico y su operación se limitó a las capitales de departamentos. Con posterioridad (pero bastantes años después), el Congreso de la República aprobó la afiliación de los independientes, del servicio doméstico (con un ingreso base de cotización igual a 0,5 del salario mínimo legal) y permitió la incorporación de los miembros de las comunidades religiosas.

entender como favorable en cuanto al aumento de cobertura, puesto que hasta 1967 la responsabilidad pensional correspondía directamente al patrono. En efecto, en un principio, entre las prestaciones sociales derivadas de la relación laboral se encontraba, con cargo al empleador, el derecho a la jubilación que se obtenía con 50 años de edad y 20 años de servicio a la misma empresa; la carga económica sólo se asignaba a los entes económicos que tuviesen un determinado patrimonio líquido (\$800.000 en los años cincuenta), lo que se traducía en una bajísima tasa (por no llamarla ridícula) de cobertura pensional, debido al poco número de patronos que reunían el capital requerido y a la enorme evasión de los que, cumpliendo la exigencia de la Ley, ocultaban patrimonio para desconocerle el beneficio a sus trabajadores.

Para el sector oficial, con la creación de la Caja Nacional de Previsión –CAJANAL— en 1946, el Gobierno Nacional unificó en una sola entidad el reconocimiento y pago de las pensiones de los servidores del nivel central, eliminando la obligación que tenía, en esta materia, cada una de las unidades administrativas que operaban bajo su control; sin embargo, las entidades territoriales, con los establecimientos públicos y demás entes estatales del orden territorial, permanecieron con la responsabilidad individual como empleadores hasta 1993 cuando la Ley 100 condiciona la continuidad del reconocimiento de las jubilaciones, para los vinculados con anterioridad a la entrada en vigencia del sistema contemplado en esta Ley, a la creación de un fondo público territorial de pensiones con la debida demostración de su solvencia económica.

Sobre la administración del sistema pensional del sector público merece resaltarse lo siguiente:

1. La multiplicidad de entidades que atendían su pago. En 1993 su número superaba el millar.
2. La falta de provisiones (o reservas) para atender la obligación. El sector oficial siempre entendió el pago de pensiones como un gasto ordinario de la respectiva vigencia fiscal.
3. Además de las negociaciones colectivas, en la práctica muchas de las entidades oficiales, responsables del reconocimiento de pensiones, lo hacían bajo un régimen especial. Existían diferencias en los requisitos y beneficios exigidos por la Nación y las entidades territoriales; y entre los sectores, ni se diga: educadores, ferrocarriles, puertos, fuerzas militares, parlamentarios, etc.

En cuanto al sector privado, el caos permaneció hasta 1967 cuando el Congreso aprobó sumarle al ISS, que sólo atendía salud en el campo de enfermedad general y maternidad, los riesgos económicos de invalidez, vejez y muerte (IVM) junto con los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (ATEP). La asunción por parte del Instituto se constituyó en el primer intento de organización del sistema pensional. Entre las principales características de la norma sobresalían las siguientes:

1. Sustrajo del empleador la obligación de pensionar directamente al trabajador; en sustitución, debía constituir una reserva en el ISS para que esta entidad pudiera cumplir

con ese propósito; la reserva se formaría con aportes o cotizaciones equivalentes a un porcentaje del salario del trabajador.

2. La sustracción trajo, como ventaja para el trabajador, la posibilidad de acumular tiempos de cotización con distintos empleadores eliminando, entonces, la condición aterradora según la cual el beneficio de la pensión sólo se conseguía con la fidelidad de servicio a un único patrono que reuniese un mínimo de capital y número de asalariados.
3. Elevó la edad de pensión a 55 o 60 años (género femenino o masculino, respectivamente) y estableció como requisito simultáneo, para solicitar el beneficio, la cotización mínima de 500 semanas (diez años escasos); el requisito tan bajo de tiempo laborado se fundamentaba en el concepto de expectativa pensional que regulaba la norma laboral.
4. Fijó el valor de la pensión mínima en el 45% del promedio de los salarios de cotización de los dos últimos años. Este porcentaje se podía incrementar hasta el 90% dependiendo de las semanas cotizadas adicionales a la base de las primeras quinientas y a la carga familiar del pensionado.
5. Exigió que los trabajadores con menos de diez años de servicio a la

empresa y la nueva fuerza laboral, del sector privado, obligatoriamente se afiliasen al Seguro Social;⁴ la disposición era aplicable a todos los empleadores con cualquier número de trabajadores, localizados en las ciudades donde operara el Instituto.

6. Se adoptó para el ISS el sistema de reparto simple con capitalización de excedentes, lo que significaba que se cubrían las pensiones con los recursos existentes en tesorería y si, eventualmente, resultaba un exceso de liquidez, se ahorra.

Lamentablemente, para la tremenda responsabilidad financiera que se asignaba al Instituto, la tasa de cotización que se estableció fue ridícula: 6% de los salarios, con la ingenuidad adicional, por parte del Congreso, de creer que el Gobierno Nacional tendría que asumir la cuarta parte del aporte (1,5%) con cargo al Presupuesto Nacional. Es posible que, en su momento, el *lobby* de los empresarios estuvo dirigido a impedir un alto costo de la nómina (¡alto costo cuando precisamente se eliminaba la prestación social más costosa!) y a que, como compensación por la reforma laboral, el Gobierno respondiera con una parte de las necesidades del fondo pensional. Como es obvio, el Estado no pudo contribuir con semejante subsidio a las empresas privadas y nunca realizó su aporte tripartita.⁵ Finalmente, el Seguro inicia con una cotización del 4,5% del

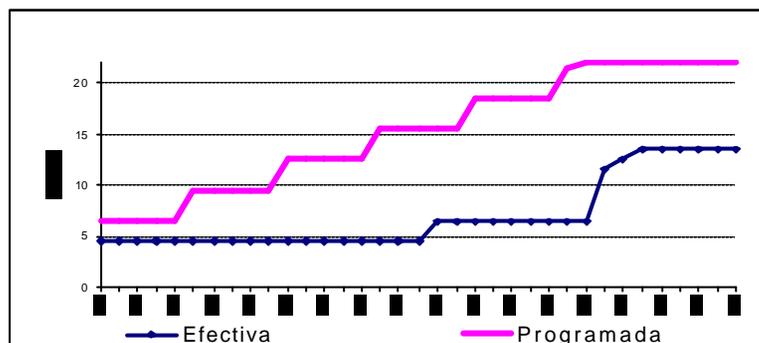
4 Con diez o más años de servicio, la responsabilidad continuaba en cabeza de la empresa. Igualmente, los beneficios convencionales de edad anticipada, mayor porcentaje de liquidación y factores especiales del ingreso base de liquidación de la pensión.

5 Paradójicamente, el subsidio dejado de aportar en las condiciones de Ley (al estudiar la crisis económica actual del Instituto, los sindicatos tasan la deuda con el ISS en unos \$14 billones), sumado a la imprevisión y a los rezagos en la actualización de las cotizaciones, ha llevado al Gobierno actual a empezar a programar los pagos para saldar el déficit del ISS y "honrar las deudas".

salario del cual las dos terceras partes (3%) lo aportó la empresa y el tercio restante el trabajador. Conscientes de la debilidad del Fondo, los parlamentarios previeron en la Ley ajustes quinquenales del 3%

hasta llegar a una tasa del 22% en las cotizaciones. Sin embargo, el único ajuste, con timidez, se efectuó en 1984, 17 años después, pasando el aporte del 4,5 al 6,5% (Gráfico 1).

Gráfico 1
Cotización efectiva y programada – ISS



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.

Posteriormente otras cargas financieras se fueron colgando de las menguadas finanzas del ISS a lo largo de los años hasta la aprobación de la Ley 100 de 1993, decisiones que han acrecentado el déficit de la entidad: la participación del servicio doméstico cotizando sobre la base de medio salario mínimo; ajuste de las pensiones hasta llevarlas a igualar el salario mínimo; el pago de la mesada catorce a los pensionados y la consideración, errada, de algunas profesiones como de alto riesgo, constituyen algunos ejemplos sobresalientes de las causas de la crisis por la financiación de las decisiones adoptadas.

II. El sistema actual

Con un panorama tan sombrío como resultado de un modelo público disperso

y carente de reservas y el privado con baja cobertura, desfinanciado y con amplios beneficios, el Congreso aprueba la Ley 100 en 1993 para intentar corregir las fallas anteriores, a la vez que desarrollar los principios contenidos en la Constitución Nacional en materia de seguridad social.

Con la aprobación de la Ley 100 de 1993 se lograron grandes avances en la financiación y administración, así como en la concepción del sistema pensional: eleva la cotización al 13,5%; separa la vejez de los riesgos de invalidez y muerte por causas distintas a la laboral; aumenta el tiempo de cotización para tener derecho a la pensión mínima en el ISS fijándolo en 1.000 semanas; unifica las condiciones exigidas a los empleados de los sectores público y privado; extiende la afiliación a todos los habitantes del territorio

nacional, entre muchos otros aspectos regulados en la norma citada.

No obstante, la exclusión de las fuerzas armadas, el magisterio y ECOPETROL y el mantenimiento de privilegios especiales, además de la coexistencia de dos regímenes⁶ opuestos en su metodología y en la forma de otorgar los beneficios (el porcentaje de pensión en el ISS, alcanzada la edad, depende únicamente de las semanas cotizadas; en el ahorro individual, en cambio, la pensión estará en función de dos variables: el capital acumulado y la esperanza de vida del ahorrador y sus sustitutos; vr. gr. afiliado de 60 años con cónyuge de 30 lo cual incide en el valor de la mesada por la sobrevivencia del futuro beneficiario), aunado a la lenta aplicación de la Ley (conservaban el sistema anterior, en virtud de la transición, las personas con 35 ó 40 años según fuesen del género femenino o masculino respectivamente, o hubiesen cotizado durante 15 años) y al mantenimiento de prerrogativas en el régimen de Prima Media (pensión mínima y la posibilidad de traslado del afiliado de un fondo privado al ISS al momento de solicitar la pensión si con el ahorro individual el monto de la pensión es inferior al que hubiese obtenido en el Instituto, para no citar sino dos casos), obligó al Gobierno del Presidente Uribe a presentar un ajuste en las condicionales pensionales para tratar de aliviar el déficit pensional, estimado por Planeación Nacional en 192,3% del PIB, donde la deuda del ISS se calcula en unos \$128 billones en valor presente del año 2000 y un horizonte hasta el año 2050 (Cuadro 1).

Por medio de la Ley 797 de 2002 se modificaron algunos artículos de la Ley 100, casi todos con la intención de intentar aliviar las finanzas del ISS. Entre las medidas más sobresalientes de la reforma pensional se pueden citar las siguientes:

1. Elimina, de la transición, la pensión mínima en el ISS con 500 semanas de cotización.
2. Reduce el techo de la pensión en el ISS: 90% en la transición inicial al 80% a partir de 2005.
3. Aumenta gradualmente las semanas de cotización para obtener la pensión mínima en el ISS al pasar de 1.000 semanas en 2003 (19,2 años) a 1.300 en 2015 (25 años).
4. Reduce al 1,5% el incremento de la pensión en el ISS por fidelidad o antigüedad por cada 50 semanas cotizadas a partir del 2005 (estaba, por cada 50 semanas, en 2% por las primeras doscientas y 3% por las siguientes doscientas).
5. Castiga o reduce (a partir de 2004) el porcentaje del ingreso de liquidación con medio punto por cada salario mínimo de pensión en el ISS, respetando un piso del 55,5% ó 70,5% según la fidelidad o antigüedad en el sistema.
6. Elimina la cotización sobre medio salario mínimo para el servicio doméstico, arrastrando la base al sistema de salud y riesgos profesionales.

6 La Ley 100 mantuvo la presencia del ISS (denominó su régimen Prima Media con Prestación Definida) y creó el régimen de Ahorro Individual administrado por fondos privados.

7. Aumenta el porcentaje de cotización de 13,5% en el 2003 al 15,5% en el 2006. Incrementa el aporte adicional de los cotizantes que devenguen 16 ó más salarios mínimos con destino al Fondo de Solidaridad Pensional.
8. Reduce el porcentaje de administración y seguro de invalidez y muerte por riesgo común al 3%, a la vez que endurece los requisitos para obtener la pensión de invalidez o sobrevivientes.
9. Condiciona la permanencia en el ISS, antes de obtener la pensión de vejez, fijando un tiempo mínimo de diez años.
10. Permite el traslado de reservas de Invalidez a Vejez, en el ISS.
11. Obliga a la constitución del Fondo de Pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual del cual se pagará, en primera instancia, la pensión mínima de los afiliados a este régimen. Los recursos requeridos provienen de medio punto de la reducción del porcentaje de los gastos de administración y los seguros de invalidez y muerte más el punto adicional de cotización de los afiliados en 2004.
12. Exige la afiliación al ISS de los servidores públicos de carrera por un tiempo no inferior a tres años.

Sin embargo, a pesar de la inyección de recursos por mayor cotización y reducción de pagos como consecuencia de la disminución de beneficios, en el régimen administrado por el ISS quedan rezagos

del déficit fiscal de la Nación no sólo por la pérdida creciente de afiliados que creen encontrar mayor seguridad y mejores beneficios en los fondos privados, sino por otras causas como:

1. La inversión de reservas del Instituto que debe hacerse en TES.
2. La menor edad de las mujeres para acceder a la pensión de vejez.
3. Permitir, en una especie de amnistía, el regreso de los afiliados del ahorro individual para pensionarse con el régimen anterior del ISS.
4. El cese de la obligación de cotizar cuando se cumplen los requisitos mínimos para obtener la pensión (edad y semanas cotizadas).
5. Otorgamiento de 14 mesadas por año, equivalentes a 17% adicional al porcentaje inicial de la pensión.
6. La concesión de la pensión según las semanas cotizadas, independientemente de las condiciones particulares del beneficiario (afiliado de 60 años con cónyuge de 30).
7. La contabilización de semanas cotizadas aunque no se hubiese producido la afiliación por omisión del patrono.

Complementan el déficit de las finanzas públicas, situaciones como:

1. Los maestros oficiales cuyas condiciones serán resueltas por ley independiente.
2. Las Fuerzas Armadas porque exigen tasas de cotización elevadas dadas las características del oficio.

3. Los servidores públicos que continúan con 55 años hasta 2014 y mejora el porcentaje del ingreso base de liquidación, además del pago de 14 mesadas al año.

Cuadro 1
Total deuda pensional (DNP) – 2050
(Valor actuarial año 2000)

Concepto	\$Billones	% PIB	% Deuda
ISS	127,6	61,4	31,9
Bonos "A"	35,6	17,1	8,9
Cajas Públicas	115,6	55,5	28,9
Magisterio	40,4	19,5	10,1
FF.AA.	80,8	38,8	20,2
TOTAL	400,0	192,3	100,0
OBLIGACIÓN DE PAGO			
Causada (Pensionados y sobrevivientes)	260	130	65
Futura (Disminuible)	140	70	35

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000).
Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia.

III. Perspectivas de solución de la crisis del sistema pensional

Vistas así las cosas en materia pensional, donde su crisis actual es multifacética (entramos con timidez y en forma parcial apenas en 1967; antes primaba la lírica jurídica sobre la conciencia económica; la imprevisión y la falta de decisión oportuna impidió la constitución de los fondos necesarios para atender el pago de la obligación futura derivada de los beneficios contemplados), el Gobierno Nacional debería liderar de inmediato las reformas necesarias para resolver la encrucijada. Para adelantar su trabajo tendrá que reconocer las causas y proponer la solución para cada debilidad.

- 1. El costo de la imprevisión pasada y la falta de decisión para hacer viable el sistema hay que sumarlo a la deuda pública y, como tal, pagarlo con ingresos corrientes o con recursos del crédito.**

Las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, a pesar de los intentos para conjurar el déficit, se quedaron cortas. Sin embargo, la reducción en el monto de la pensión asociada con el incremento en el número de las semanas cotizadas para alcanzar la tasa mínima o máxima de reemplazo (a partir de 2005 se endurecen gradualmente los requisitos de fidelidad para lograr la pensión hasta llegar al 2015 cuando, para obtener el porcentaje máximo, se necesitan 35 años de cotización)

no pueden seguirse profundizando porque gran parte de la solución de la crisis recaería sobre los jóvenes que nada tuvieron que ver en el pase.

El pago por parte del Ministerio de Hacienda de las obligaciones contraídas por el ISS con sus cotizantes que se trasladen a los fondos privados (redención de bonos tipo "A"), así como la asunción de parte de pasivo pensional de las universidades territoriales, ilustran, al igual que la creación del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET), las medidas que con urgencia ha venido adoptando el país, en lugar de estar cargando la responsabilidad a las nuevas generaciones.

2. Los beneficios pensionales de diversos grupos de la población y de distintos sectores tienen que ser equilibrados financieramente de inmediato para no seguir acumulando el déficit.

Pensión mínima, aún en el Ahorro Individual; pensión del género femenino en el régimen de Prima Media (ISS) y de los servidores del sector público (incluidas las convenciones colectivas de trabajo); magisterio, fuerzas armadas, congresistas y otros sectores, tienen que llevarse al equilibrio financiero. Esto se consigue con impuestos generales, mayores cotizaciones o disminución de beneficios; las medidas necesarias deben aplicarse con gradualidad dependiendo de la expectativa pensional de las personas. Lo cierto del caso es que el asunto exige tratamientos individuales porque es injusto hacer creer que con un apretón en el ISS y en los fondos privados el problema quedará solucionado.

Dos medidas recientes se han adoptado con la intención de equilibrar, por lo menos en parte, el déficit que generan los regímenes especiales. La primera, con la definición de las profesiones de alto riesgo, dejando bajo esta consideración sólo aquellas que, por las condiciones del ambiente en que se desarrollan, reducen la esperanza de vida de quien desempeñe el oficio. Es el caso de las actividades que usan materiales radioactivos y no lo es el periodismo como lo estipuló la norma anterior. La segunda, al elevar la cotización del sector educativo oficial a los porcentajes estipulados en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, para el común de los afiliados al sistema. El Fondo del Magisterio distribuirá los recursos entre los eventos de salud y pensiones.⁷

3. Debe ser resuelta la dualidad de regímenes pensionales contemplada en la Ley 100 de 1993.

La discusión, en su momento, de los alcances de la Ley 100 planteaba la sustitución paulatina del sistema pensional de prestación definida imperante en el país por el modelo de ahorro individual como había sido la experiencia chilena. Sin embargo, en parte por temor a desmontar el ISS y por una relativa prudencia, el Congreso decidió crear el sistema de ahorro individual y decidió mantener el régimen de prestación definida no sólo para el Instituto, sino también para los fondos y cajas públicas que pudieron, según los requisitos estipulados en la Ley, continuar operando.

7 Decreto 2341 de 2003, reglamentario de la Ley del Plan de Desarrollo.

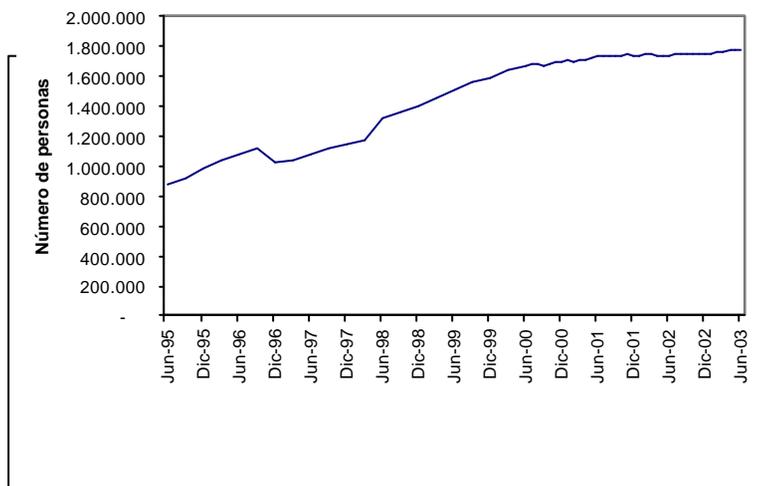
Como consecuencia, coexisten dos regímenes pensionales que, buscando un mismo objeto, son antagónicos tanto en su estructura financiera, como en el uso final del capital acumulado para ser disfrutado por el cotizante y en el impacto que producen en las finanzas públicas colombianas.

Mientras que en el régimen de prestación definida el cotizante y sus sobrevivientes saben a ciencia cierta cuál será el monto de la pensión (cumplidos los requisitos), porque en el evento de faltarles fondos el Estado completa la dote (el posible superávit por exceso de semanas cotizadas fue reducido con la Ley 797 de 2003 al

permitir la suspensión de los aportes cuando se satisfagan los requisitos mínimos para pensionarse), en el de ahorro individual la pensión depende del capital acumulado por cotizaciones y rendimientos financieros.

El equilibrio en el régimen de prima media con prestación definida (ISS) depende de un conjunto de variables: número de cotizantes por pensionado; ingreso base de cotización de los afiliados; tasa de reemplazo; tasa de rendimiento de las reservas; esperanza de vida de cotizantes y sobrevivientes, condiciones que, de no cumplirse, obligan al Estado a concurrir a cubrirlo.

Gráfico 2
Traslado de afiliados del ISS a los fondos de pensiones
Junio de 1995 - Junio de 2003



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superintendencia Bancaria. Cálculos Gerencia Económica - Asofondos

Con la coexistencia de regímenes, lo que ha ocurrido, en los diez años de vigencia del sistema, es un marchitamiento paulatino del ISS, en lugar de encontrar su

fortalecimiento a pesar de la ventaja de una pensión fija (su monto) que ofrece el Sistema. La rentabilidad de los fondos privados (las reservas del ISS se colocan

únicamente en TES), la mala imagen de administración del Instituto y la flexibilidad de los fondos para ofrecer programas de retiro han llevado al abandono de un importante número de afiliados del ISS. Según cálculos de ASOFONDOS (con base en información de la Superbancaria), 883.219 cotizantes habían emigrado hasta junio de 1995. Esa suma ha crecido permanentemente hasta llegar a 1.778.612 traslados al ahorro individual, en junio de 2003 (Gráfico 2).

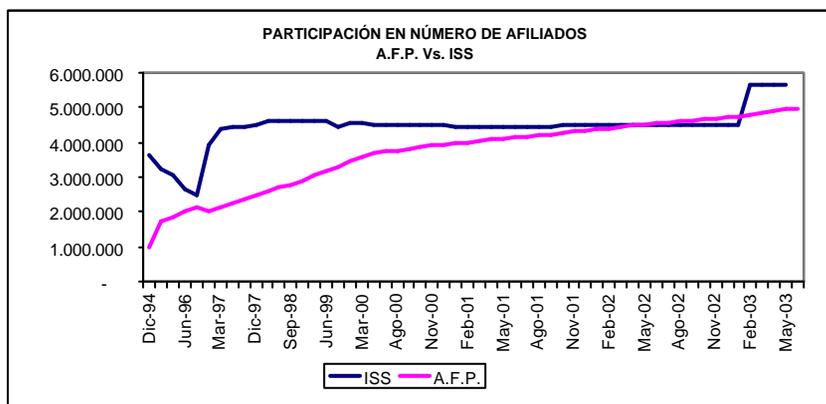
En adición a los afiliados provenientes del ISS, los fondos han captado un poco más de 2,5 millones de cotizantes de la

nueva fuerza laboral y recibido empleados del sector público.

En mayo de 2003, los afiliados totales al sistema sumaban 10.603.530 de los cuales el 46,6% pertenecían a los fondos, lo que significa que el ahorro individual está participando con casi la mitad del mercado pensional y con una tendencia permanente al aumento (Gráfico 3).

Los inactivos (sin cotización reciente) representan, en los fondos privados, el 52% del total de afiliados⁸. Es de suponer que en el ISS la situación es similar (Cuadro 2).

Gráfico 3
Participación en número de afiliados
A.F.P. vs ISS



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superbancaria. Cálculos Gerencia Económica - Asofondos.

En cuanto a la actividad económica, el 97% de los cotizantes se afiliaron a los fondos por medio de una relación laboral (Cuadro 3), lo que permite observar que los independientes y cuenta-propia continúan por fuera del sistema, si se asume una distribución análoga en el ISS. Como

consecuencia de esta distribución se tiene que aceptar que la tasa de cobertura pensional es baja (sólo se están afiliando los asalariados), con los inconvenientes futuros para el Estado cuando esas personas (no asalariados) no puedan laborar por causa de la vejez o una invalidez.

8 Por afiliado se entiende la persona que registra, por lo menos, una semana de cotización.

Cuadro 2
Fondos privados
Junio 2003

Afiliados activos	Afiliados inactivos	Total
2'373.019	2'592.678	4'965.697
48%	52%	100%

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Cuadro 3
Fondos privados: Afiliados según actividad económica
Junio 2003

Dependientes	Independientes	Total
4'830.465	135.232	4'965.697
97%	3%	100%

Fuente: Superintendencia Bancaria.

Si se analiza el nivel de ingresos de los afiliados, se concluye que los fondos privados no han encontrado dificultad para concentrar su acción en las personas de bajos salarios. El 83% devengan hasta dos salarios mínimos legales y apenas el 2,5% supera los siete salarios mínimos (Cuadro

4). La distribución no dista mucho de lo que informan a los medios de comunicación las directivas del ISS sobre lo que ocurre en el Instituto y desmonta la creencia según la cual son los asalariados de buenos ingresos los que pertenecen a los fondos privados (Gráfico 4).

Cuadro 4
Fondos privados: Afiliados según nivel de ingresos.
Junio 2003

Hasta 2 SM	2 a 4 SM	4 a 7 SM	7 a 10 SM	Mayor 10 SM	SM TOTAL
4'139.580	506.429	188.369	65.422	65.897	4'965.697
83,36%	10,2%	3,79%	1,32%	1,33%	100%

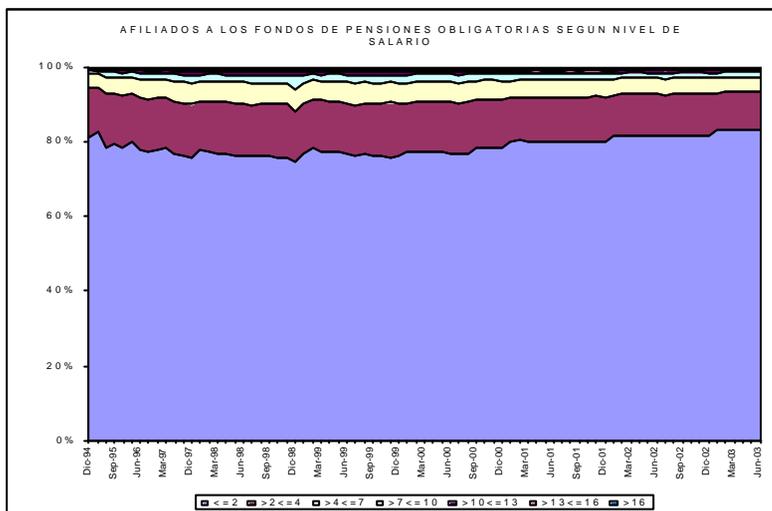
Fuente: Superintendencia Bancaria.

Un dato esperado, como resultado de la capacidad de venta de los fondos privados, es el de la distribución etárea de la población de afiliados en esas instituciones. El 78% tiene menos de 40 años, lo

que indica que la gente joven (los cotizantes que con anhelo esperaba el ISS para contribuir al pago de los pensionados) están siendo captados por el régimen de ahorro individual (Cuadro 5).

Gráfico 4

Afiliados a los fondos de pensiones obligatorias según nivel de salario



Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria.
Boletín Mensual – Superbancaria. Cálculos Gerencia Económica – Asofondos.

Cuadro 5

Afiliados a Fondo de Pensiones Obligatorias según edad Junio de 2003

EDAD	AFILIADOS	PORCENTAJE
15-19	75.213	1,51%
20-24	729.907	14,70%
25-29	1'057.262	21,29%
30-34	1'081.823	21,79%
35-39	923.437	18,60%
40-44	633.764	12,76%
45-49	303.271	6,11%
50-54	109.096	2,20%
55-59	34.044	0,69%
60-64	8.637	0,17%
65 o Más	9.243	0,19%
TOTAL	4'965.697	100,00%

Fuente: Informes de Coyuntura - Superintendencia Bancaria. Boletín Mensual - Superintendencia Bancaria. Cálculos Gerencia Económica – Asofondos

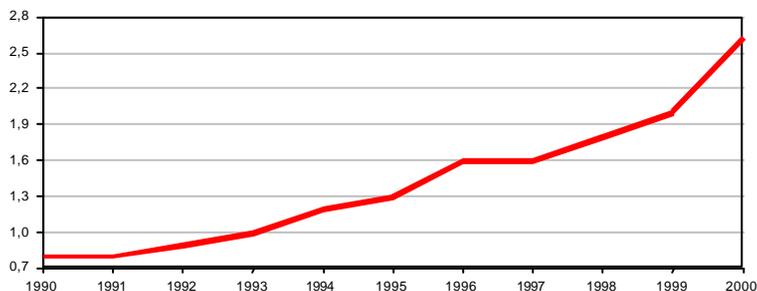
En conclusión, la coexistencia de los dos regímenes no es viable desde el punto de vista de las finanzas públicas, salvo que el Estado esté dispuesto a “tapar el hueco” permanente que genera, en esas condiciones, el régimen de prima media. Este régimen, a diferencia del de ahorro individual, necesita una muy buena proporción entre cotizantes (ojalá jóvenes) y pensionados, lo que no se consigue disputando un pequeño mercado con los fondos privados; el impacto negativo en las finanzas públicas derivado de la falta de afiliados podría compensarse con una elevación drástica en las tasas de cotización y rendimiento de las reservas, acompañada de una reducción de los beneficios de tal magnitud que ningún cotizante permanecería en las filas del ISS.

Conclusiones

El reconocimiento actual de las mesadas pensionales, esencialmente las que atien-

de la Nación y aquellas entidades en las que están comprometidas las finanzas públicas, está llegando a un punto explosivo por el consumo de recursos del Presupuesto Nacional (Gráfico 5). En el Presupuesto de 2004 el Gobierno Nacional proyectó una partida para pensiones igual a \$7,611 billones, con un crecimiento de 25,5% con respecto al año anterior (en 2003 fue de \$6,063 billones). Para dimensionar el problema basta decir que la estimación representa casi el 10% del Presupuesto total sometido a consideración del Congreso de la República, equivale al 53,7% del Sistema General de Participaciones – SGP (transferencias de la Nación a las entidades territoriales para atender educación, salud, saneamiento básico y otras necesidades fundamentales de las comunidades más pobres) y es superior en un 4,4% a los recursos previstos para la educación oficial en 2003.

Gráfico 5
Pago de pensiones a cargo de la Nación 1990 - 2001
% del PIB



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2000). Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia. Bogotá.

El problema, demasiado grave de por sí, no debe sorprendernos porque las causas son evidentes:

1) Un sistema novísimo que data apenas desde 1993. Antes, sector público y privado como empleadores atendían, por su lado, un asunto que la legislación laboral incluía como parte de las prestaciones sociales (sumas que el patrono está en la obligación de reconocer al trabajador cuando le sobreviene un evento “inesperado”).

Lo público se atendía con CAJANAL, si correspondía al nivel central, o con multiplicidad de cajas (una por institución), si se trataba de entidades territoriales o de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales u otra forma de organización jurídica del sector oficial. Lo privado, por su parte, acudía al ISS para lo básico (lo extralegal lo reconoce el empleador), con el inconveniente de que su presencia sólo se hizo en los grandes centros urbanos. Debe recordarse que la presencia del ISS en la región de Urabá ocurrió muy entrada la década de 1980.

2) Un sistema plagado de imprevisión donde primó lo lírico sobre la obligación de costear o fondear el programa. Grandes beneficios pensionales sin el respaldo para atender su pago: jubilación a los 50 años (año del jubileo) y 20 años de servicio, en el sector público, con una tasa de reemplazo del 75% de la suma devengada en el último año, con el agravante de que los pagos anuales se consideraban gastos ordinarios del período porque no existían reservas pensionales; pen-

sión a los 55/60 años (mujer u hombre) en el ISS con 500 semanas cotizadas (escasos 10 años) y una tasa de reemplazo que se movía entre 45 y 90% dependiendo de las semanas cotizadas y del número de personas a cargo del pensionado. El conflicto financiero del ISS estriba en que con una tasa de cotización del 4,5% (por casi 20 años) del salario, pretendió el Congreso que el Instituto atendiera los riesgos de invalidez, vejez y muerte y, además, capitalizara excedentes.

A pesar de los avances logrados con la aprobación de la Ley 100 de 1993 y los ajustes introducidos mediante la Ley 797 de 2003, el déficit del sistema pensional persiste y su solución exige conocer las causas que lo originan para combatirlas de inmediato. Es necesario, en este sentido, emprender tres acciones:

i) Aceptar como deuda pública la imprevisión al fondear el sistema para no cargarle el problema a las nuevas generaciones.

ii) Conseguir el equilibrio de los regímenes especiales, bien sea con las debidas cotizaciones o con apoyo de impuestos generales, o bien mediante el desmonte de beneficios. La medida, contemplada en la Ley del Plan de Desarrollo, de elevar la cotización a 25,5% para el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio desde el segundo semestre del año en curso y su posterior incremento en dos puntos a partir de 2006, cuando la tasa de cotización era el 14% de la nómina, constituye una prueba en este sentido.

iii) Resolver la coexistencia de los regímenes pensionales contemplados en la Ley 100.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN de Fondos de Pensiones, 2003. Estadísticas varias. ASOFONDOS. www.asofondos.org.co. Bogotá.
- CENTRO de Investigaciones para el Desarrollo, 1992. *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia. 1946-1992*, Universidad Nacional, Bogotá.
- CLAVIJO, Sergio, 1997. "Principios teóricos y prácticos del régimen pensional colombiano: logros y desafíos de la Ley 100 de 1993", ASOFONDOS, Bogotá.
- LEGIS, 2003. *Código Laboral Colombiano*. Bogotá.
- CONGRESO de la República, 1993. *Ley 100 de 1993*. Bogotá.
- CONGRESO de la República, 2003. *Ley 797 de 2003*. Bogotá.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2001. *La reforma pensional. Pacto político y social por las pensiones*. DNP. Bogotá.
- ESCOBAR, MERCHÁN, PIRAQUIVE y SANTA MARÍA, 2000. *Elementos para el debate sobre una nueva reforma pensional en Colombia*. DNP, Bogotá.
- MINISTERIO de Protección Social, 2002. *Exposición de motivos para proyecto de ley con miras a reformar la Ley 100 de 1993*, Bogotá.

El desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana: recesión y recuperación frágil*

- **Introducción.** - **I. Una visión general de la década de los noventa.**
- **II. El cuatrienio de Pastrana: 1998-2002.** - **Conclusiones** - **Bibliografía.**

Remberito Rhenals M.¹

Alejandro Torres G.²

Resumen

Después de las relativamente altas tasas de crecimiento en la primera mitad de la década de 1990, la economía colombiana comenzó desde 1996 un fuerte proceso de desaceleración que culminó en una de las crisis más agudas del siglo XX. Una caída del producto de 4,2% en 1999; aumentos, quizás, sin precedentes en las tasas de desempleo; fuertes ataques cambiarios y alzas drásticas en las tasas de interés, configuraron un cuadro dramático que empezó a ser superado desde el 2000. Este artículo analiza el desempeño macroeconómico colombiano en el cuatrienio Pastrana (1998-2002), tratando de identificar los principales facto-

res internos y externos que determinaron dicho desempeño, así como los probables efectos de las políticas económicas (cambiaria, fiscal y monetaria) adoptadas. Para este fin se utilizan como referentes teóricos dos modelos macroeconómicos de corto plazo, denominados IS-LM-DD e IS-MP-IA.

Palabras claves: Política fiscal, política monetaria, tipo de cambio fijo y flexible, esquema de inflación objetivo, modelo IS-LM-DD, Modelo IS-MP-IA.

Abstract

After the relatively high rates of growth in the first half of the nineties, the

* Este artículo es uno de los productos del proyecto de investigación titulado "Balance Económico del Cuatrienio Pastrana", financiado por el Comité de Apoyo para la Investigación -CODI- de la Universidad de Antioquia. Los autores forman parte del Grupo de Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- de la Universidad de Antioquia.

1 Profesor Titular, Departamento de Economía, Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rhenals@agustinianos.udea.edu.co

2 Economista, Asistente de Investigación, -CIE- Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: atorres@agustinianos.udea.edu.co

Colombian economy suffered a strong process of deceleration that ended up in one of the sharpest crises in the XX century. In 1999, the product fell 4.2 percent increasing the unemployment rate at levels never seen before. Great exchange rate shocks and drastic increments of interest rates configured a dramatic frame that just in year 2000 started to improve. This article analyzes the Colombian macroeconomic policy between 1998 and 2002, identifying the main internal and external factors that determined such policy as well as its probable. Two macroeconomic short term models are used to explain the situation, the IS-LM-DD and IS-MP-IA.

Key words: fiscal policy, monetary policy, fixed and flexible exchange rate, outline of objective, model inflation IS-LM-DD, Model IS-MP-IA.

Introducción

Sin duda alguna, la década de 1990 fue un período de intensos cambios en materia económica para los países de América Latina. La implementación de una serie de reformas estructurales, enmarcadas en el denominado “Consenso de Washington”, marcaron el inicio de la década, cuyos propósitos eran, entre otros, una mayor integración de los mercados locales a los mundiales, la modernización de las economías regionales y la recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, contrario a lo esperado, el desempeño regional en materia económica estuvo lejos de lo esperado; el bajo ritmo de crecimiento del producto, su volatilidad y el aumento del desempleo, entre otros, se convirtieron en las característi-

cas de la economía regional de finales de la década de 1990 y principios de la siguiente.

El desempeño colombiano no se alejó de las tendencias regionales. En la primera mitad de los noventa, el producto creció a tasas importantes, el desempleo descendió y la inflación se redujo. Sin embargo, en la segunda mitad de la década se presentó una desaceleración sostenida de la economía que culminó con una caída de la actividad económica de 4,2% en 1999, cifra sin precedentes en la historia económica nacional de las últimas décadas, aumentos alarmantes en las tasas de desempleo, fuertes alzas en las tasas de interés y ataques contra el peso que obligaron a las autoridades económicas a abandonar el régimen cambiario vigente. Desde entonces, aunque se retornó a ritmos de crecimiento positivos, éstos han sido bajos e inestables.

En la literatura existen diversas explicaciones de este comportamiento, entre las cuales pueden señalarse el programa de “apertura económica” iniciado a principios de la década, la acumulación de desequilibrios macroeconómicos derivados de los *boom* de consumo público y privado, así como las burbujas en los precios de los activos ocurridos en la primera parte de la década. En el campo externo, el menor crecimiento de los países industrializados, la disminución de los precios internacionales de los productos básicos y la inestabilidad y crisis de los mercados financieros.

Este artículo pretende evaluar el desempeño macroeconómico de la economía colombiana en la segunda mitad de la

década, específicamente en el cuatrienio Pastrana, tomando en cuenta tanto los factores domésticos como externos que caracterizaron dicho período, así como las cuestiones de política económica (cambiaría, fiscal y monetaria) más relevantes. Se intenta, por tanto, explicar, entre otros aspectos, la fuerte recesión de finales de los noventa, las alzas sostenidas de las tasas de interés y los ataques a la banda cambiaria, así como el impacto que tuvieron las respuestas de política. Con este propósito se utilizan dos modelos macroeconómicos de corto plazo, denominados IS-LM-DD e IS-MP-IA.

El trabajo se ha dividido en cuatro partes, además de esta introducción. En la primera se presenta una visión general de la década de 1990, reseñando brevemente el desempeño económico mundial y regional. En la segunda se realiza una mirada rápida de la economía colombiana en dicha década. La tercera se concentra en el examen de la economía colombiana durante el cuatrienio Pastrana. Finalmente se presentan las principales conclusiones.

I. Una visión general de la década de los noventa

A. El contexto internacional

La década de los noventa fue un período de balances poco alentadores en materia de crecimiento económico mundial. De hecho, el ritmo de expansión de la economía fue solamente de 2,4% anual, siendo el nivel más bajo registrado en la posguerra. Este menor crecimiento fue resultado de un modesto desempeño de los países desarrollados, la fuerte caída de

Europa Oriental y el escaso crecimiento de África. En cambio, en los países en desarrollo las cifras son mejores, destacándose los países asiáticos cuyo crecimiento fue del orden de 6,5% anual, los países del Medio Oriente con un 3,3% y, finalmente, América Latina con una tasa de crecimiento de 3,2% anual (CEPAL, 2001).

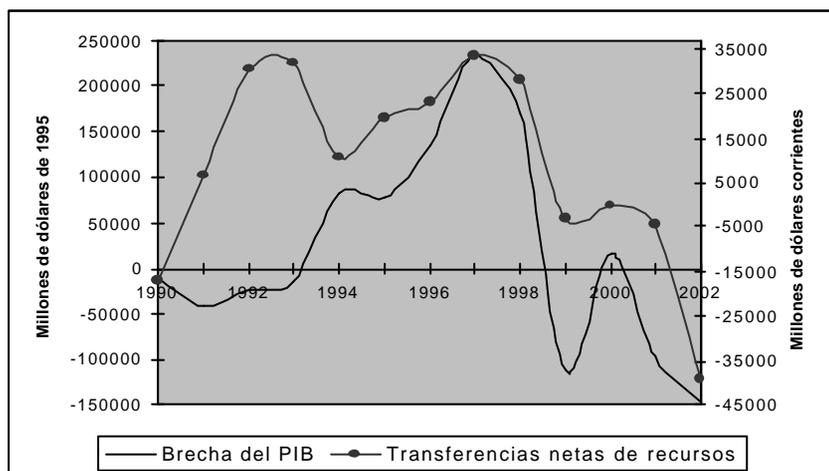
Los bajos ritmos de crecimiento de los países desarrollados se explican, en parte, por los crecientes desequilibrios macroeconómicos durante la década. En Estados Unidos, el persistente déficit comercial y la disminución en sus niveles de ahorro domésticos afectaron su desempeño económico. Igualmente, en Japón, la drástica disminución de la tasa de inversión privada, derivada de la crisis financiera, impulsó un aumento del desempleo que obligó al sector público a asumir la responsabilidad de mantener la demanda en niveles razonables, lo que se tradujo en un importante déficit fiscal. Con respecto a los países europeos, los compromisos en materia fiscal e inflacionaria establecidos para los países de la Unión y para aquellos candidatos a ingresar a la zona común impulsaron el desempleo y la desaceleración de la economía en gran parte de esta década.

En el ámbito regional, la década de los noventa se destacó por las grandes transformaciones económicas y sociales, fruto de la necesidad de integrar los mercados locales al mercado mundial. La liberalización de los mercados de bienes y servicios, así como el mercado financiero, fueron una constante en la mayoría de los países, lo que se tradujo, en principio, en un aumento de los ritmos de exportación

y en una mayor diversificación, aunque a finales de la década, debido a la desaceleración mundial, el precio de las exportaciones latinoamericanas experimentó una fuerte disminución, el valor total exportado de la región se estancó y aumentó el déficit comercial. La liberalización financiera, por su parte, estuvo asociada con una entrada masiva de capitales externos a la región, que, en gran medida,

marcaron la pauta del crecimiento regional (Gráfico 1) debido, entre otras razones, a los importantes aumentos que provocaron en la demanda interna de los países receptores. Las reformas implementadas permitieron, igualmente, la disminución de los desequilibrios fiscales, así como la disminución de la inflación, males característicos de la economía regional en décadas anteriores.

Gráfico 1
América Latina: Ciclo del PIB y transferencias netas de recursos, 1990-2002



Fuente: FMI y CEPAL.

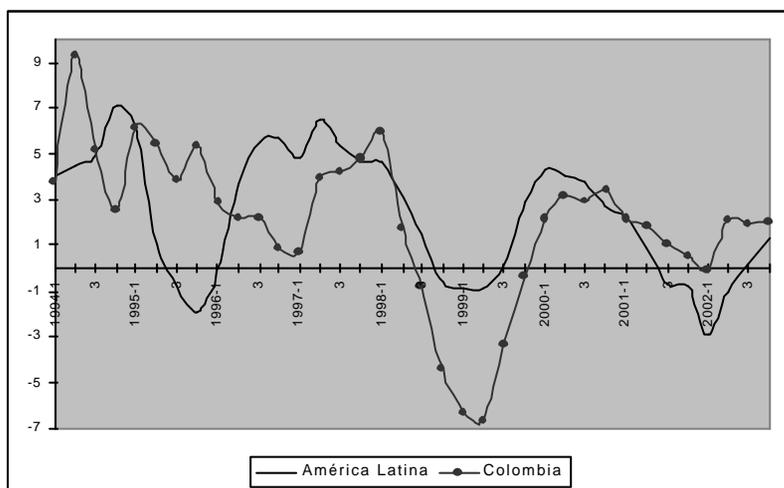
Pero, pese a las reformas y al esfuerzo de integración a los mercados internacionales, los resultados en términos de crecimiento económico no pueden juzgarse adecuados. De hecho, la tasa de crecimiento del producto regional fue inferior a la que registró en las tres décadas comprendidas entre 1950 y 1980. Aún más, la reducción de los flujos externos de capital hacia la región, con la crisis financiera mexicana en 1994-1995, provocó una caída importante en los niveles de inversión, originando la

primera recesión latinoamericana de la década (Gráfico 2). Además, varios países de la región experimentaron un mayor deterioro en sus balances externo y fiscal. Cabe señalar que la contracción que registró la inversión con la detención de los flujos de capital se explica, en gran parte, por el proceso de sustitución de ahorro interno por externo que tuvo lugar en las fases de fuerte financiamiento externo. El repunte en el ritmo de crecimiento regional, una vez superada la crisis mexicana, se vio nuevamente fre-

nado con la crisis financiera de los países asiáticos (1997), la cesación de pagos de Rusia (1998) y la devaluación brasileña de 1999, que se transmitieron a la región, tanto por los canales financieros

(problemas de contagio y pérdida de confianza de los inversionistas internacionales) como comerciales, y generaron la segunda recesión regional de la década (Gráfico 2).

Gráfico 2
América Latina y Colombia: PIB trimestral, 1994-2002
(Tasas de variación anual)



Fuente: CEPAL y DANE.

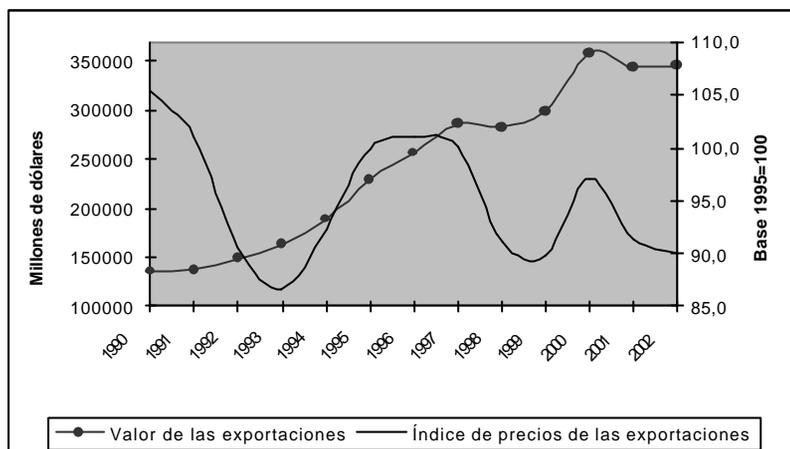
El aumento de los precios del petróleo y la corrección de algunos desequilibrios macroeconómicos mejoraron levemente el crecimiento regional en el 2000. Sin embargo, este pequeño repunte en la actividad económica latinoamericana fue bastante corto debido, en parte, a la crisis financiera experimentada por Argentina (2001), lo que nuevamente generó una alta percepción de riesgo por parte de los inversionistas internacionales. Adicionalmente, la disminución de la demanda mundial afectó los precios internacionales de los bienes básicos y la mayoría de las exportaciones regionales (Gráfico 3). De nuevo, el producto global de la región

cae, registrándose la tercera recesión en el período comprendido entre 1994 y 2002.

Como puede observarse en el Gráfico 2, donde se presentan las tasas anuales de crecimiento del PIB trimestral de América Latina y Colombia, desde 1998 las economías nacional y regional registran un patrón similar, lo que hace pensar que los factores que originaron la crisis nacional no son de carácter interno exclusivamente, sino que son fruto de condiciones internacionales y estructurales comunes a las economías de la región.

Gráfico 3

América Latina y el Caribe: Valor y precio de las exportaciones, 1990-2002



Fuente: FMI y CEPAL.

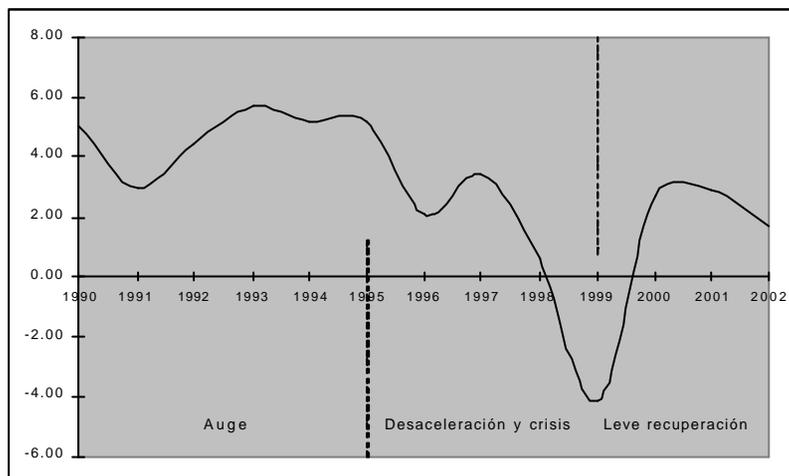
Se destaca, además, la relativa invulnerabilidad de la economía nacional a la crisis mexicana (1994-95), que afectó en forma importante a América Latina. En cambio, la recesión de finales de los noventa, también en un contexto internacional adverso, fue más intensa y duradera en Colombia que en la región.

B. La economía colombiana en la década de los noventa

Un examen de los principales agregados macroeconómicos permite afirmar que el desempeño de la economía colombiana en los noventa puede considerarse poco satisfactorio. De un lado, en la década, como un todo, la actividad económica colombiana registró una tasa de crecimiento

(2,9% anual) inferior a la promedio de la región (3,2% anual) y a la experimentada por la misma economía nacional en décadas anteriores. De otro lado, este desempeño estuvo caracterizado por su gran inestabilidad: el producto global del país registró tasas de crecimiento importantes en forma prácticamente continua hasta mediados de dicha década (se situó durante tres años consecutivos por encima de 5%), para luego caer casi ininterrumpidamente hasta situarse en -4,2% en 1999, la tasa de crecimiento más baja que registra las estadísticas nacionales. En los primeros tres años de la presente década se presentó una leve recuperación de la actividad económica (Gráfico 4), caracterizada además por su fragilidad.

Gráfico 4
Colombia Tasas de crecimiento del PIB real, 1990-2002
(Porcentaje)



Fuente: DANE.

La tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas se situó en 10,5% en 1990, cayó a 8,8% en 1995 y subió a 19,4% en 1999, siguiendo de cerca el comportamiento de mediano plazo de la actividad económica. De hecho, el coeficiente de ocupación pasó de 52,3% a 54,6% y a 50,9% en los mismos años. La calidad de la ocupación, medida por la tasa de subempleo y el grado de informalidad, registró una evolución similar a la de la tasa de desempleo. Finalmente, uno de los mejores resultados de la década de 1990 se presentó en materia de precios. La tasa de inflación cayó de 32,4% en 1990 a 9,2% en 1999, en forma gradual inicialmente y muy rápida después. Cabe señalar que, en toda la década, las autoridades monetarias diseñaron un programa de desinflación gradual cuya meta en 1999 fue fijada en 15%. Los resultados en materia de cumplimiento de las metas de

inflación pueden observarse en el Cuadro 1.

Varios factores explican la dinámica de la economía nacional en la primera mitad de la década, entre los cuales se destacan: el programa de “apertura económica”, que permitió el surgimiento o ampliación de mercados no tradicionales de exportación, la entrada de nuevos inversionistas privados, el aumento de la inversión extranjera y el abaratamiento de las importaciones. Sobresalen también la entrada de abundantes flujos de capital en forma de inversión de cartera, derivada de la disminución de las tasas de interés internacionales, las mayores exportaciones petroleras en virtud de los descubrimientos de Cusiana y Cupiagua a principios de la década y la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política colombiana, que otorgó al Estado mayores responsabilidades políticas, so-

ciales y económicas, impulsando el gasto público.³ Todos estos factores influyeron de manera positiva en la demanda agregada y generaron altas expectativas de ingresos futuros que, aunados a la relajación de las restricciones crediticias y a la gran abundancia de recursos financieros, se tradujeron en fuertes aumentos del

gasto público y privado (Gráfico 5). Sin embargo, el aumento en el gasto de los distintos agentes desembocó en una serie de desequilibrios en los frentes externo, fiscal y cambiario (Gráfico 6), que no fueron corregidos oportunamente y terminaron por contraer la demanda agregada.

Cuadro 1
Colombia: Metas de inflación e inflación observada, 1991-2003
(Porcentaje)

	Meta	Observada
1991	22,0	26,8
1992	22,0	25,1
1993	22,0	22,6
1994	19,0	22,6
1995	18,0	19,5
1996	17,0	21,6
1997	18,0	17,7
1998	16,0	16,7
1999	15,0	9,2
2000	10,0	8,8
2001	8,0	7,7
2002	6,0	7,0
2003	5.5 (a)	

Nota: (a) es un rango entre 5 y 6.

Fuente: Banco de la República y DANE.

De hecho, la corrección de los mayores recursos petroleros esperados inicialmente, una política tributaria orientada a elevar los recaudos del gobierno nacional y la salida de capitales extranjeros de la región ocasionaron una contracción de la demanda interna, debido, entre otras razones, a la reducción en la disponibilidad de crédito y al debilitamiento de la confianza en la economía. En particular, el alza de las

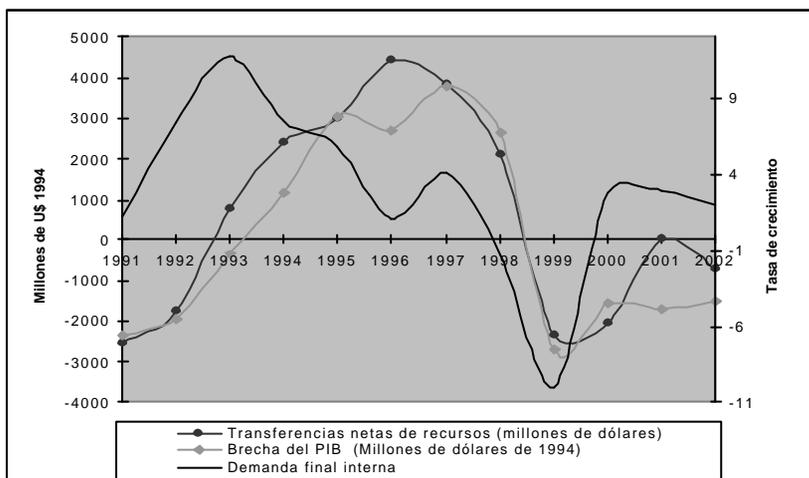
tasas reales de interés, asociada en parte con los mayores niveles de gasto público, y el cierre del financiamiento internacional generaron una fuerte contracción de la inversión privada. En el campo externo, la revaluación de la tasa de cambio real y la pérdida de dinamismo de la economía mundial, especialmente de nuestros principales socios comerciales, redujeron las exportaciones colombianas. Este panorama

3 El gasto del Gobierno Nacional Central, como porcentaje del PIB, pasó de 10,5% en 1990 a 22,5% en 1999. Una parte importante de este aumento se derivó de la nueva Constitución. Según Echeverry (1999), un poco más de 55% entre 1990 y 1998.

ma explica, *grosso modo*, la fase de desaceleración y posterior crisis de la economía que caracterizó la segunda mitad

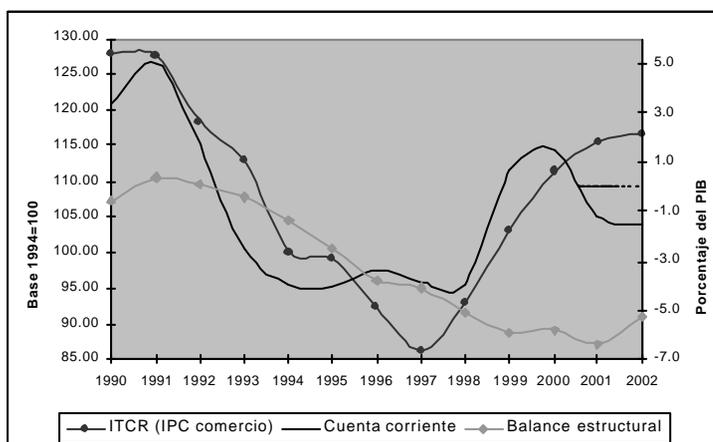
de la década. Como se señaló, en los tres años siguientes se presentó una cierta recuperación.

Gráfico 5
Colombia: Transferencias netas de recursos, brecha del PIB y demanda agregada, 1990-2002



Fuente: CEPAL y DANE.

Gráfico 6
Colombia: Tasa de cambio real, saldo de la cuenta corriente y balance estructural del Gobierno Nacional Central, 1990-2002



Fuente: Banco de la República y Rincón, Berthel y Gómez (2003).

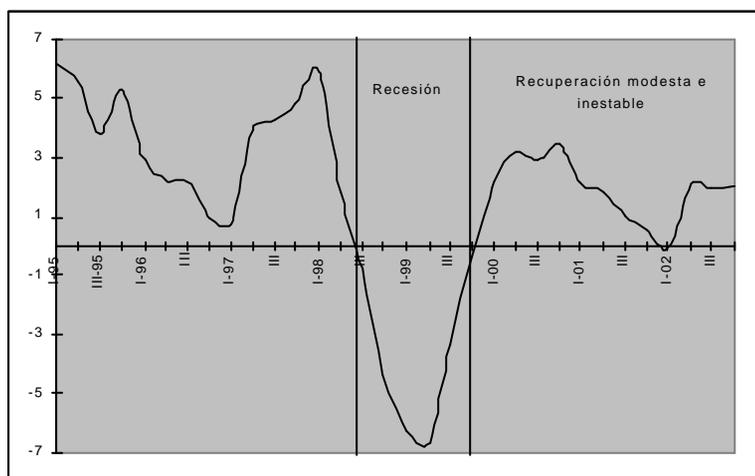
II. El cuatrienio de Pastrana 1998-2002

El cuatrienio de la administración Pastrana fue, en su conjunto, un período de estancamiento de la economía. Sin embargo, pueden identificarse claramente dos fases (Gráfico 7).

La primera (1998-1999), caracterizada por una fuerte contracción de la actividad económica: el producto global cayó durante seis trimestres consecutivos (III/1998-IV/1999), caídas que

oscilaron, en términos anuales, entre 0,8% y 6,6%. La segunda (2000-2002) puede caracterizarse como una fase de recuperación modesta y frágil: el crecimiento del producto fue de solamente 1,9% anual y sus ritmos anuales fluctuaron entre 3,4% en el cuarto trimestre de 2000 y - 0,1% en el primer trimestre de 2002. A finales de dicho gobierno, la economía crecía aproximadamente en 2% anual. En materia de empleo, el Gráfico 8 presenta el comportamiento de los principales indicadores del mercado laboral.

Gráfico 7
Colombia: PIB trimestral 1995 2002
(Tasa de variación anual)



Fuente: DANE.

A. El período III/1998-IV/1999: la gran recesión de la historia colombiana

Prima facie, puede afirmarse que la recesión de los noventa fue resultado de

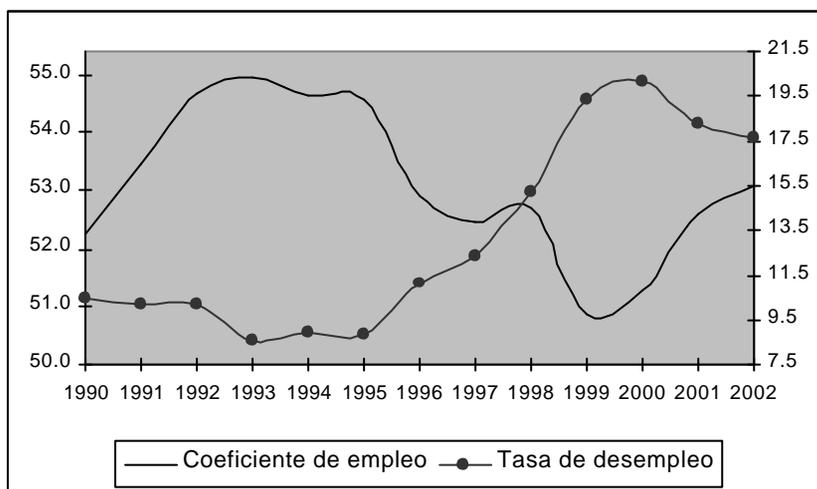
factores de origen externo y de política económica contemporáneos y anteriores. En efecto, desde 1996 se inició una fuerte desaceleración del PIB colombiano,⁴ brevemente interrumpida por la burbuja de actividad económica que se

4 Esta desaceleración parece fundamentalmente de origen doméstico, puesto que coincide en una primera parte con una importante recuperación y expansión de la actividad económica de América Latina.

registró en el período II/1997-I/1998, en un contexto de grandes desequilibrios macroeconómicos (Gráfico 9).⁵ Esta burbuja fue resultado, principalmente, de una política monetaria contracíclica

adoptada entre finales de 1996 y principios de 1998,⁶ que precipitó un ataque cambiario y obligó a las autoridades monetarias a responder mediante alzas en las tasas de interés.

Gráfico 8
Colombia: Comportamiento del mercado laboral, 1990-2002
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE. Cálculos Banco de la República desde 2000.

La contracción de la demanda agregada fue también impulsada por los choques externos, tanto reales como financieros, que se presentaron desde mediados de 1997. El primero fue la caída en los precios mundiales de los bienes básicos entre el segundo trimestre de dicho año y el primer trimestre de 1999 (Gráfico

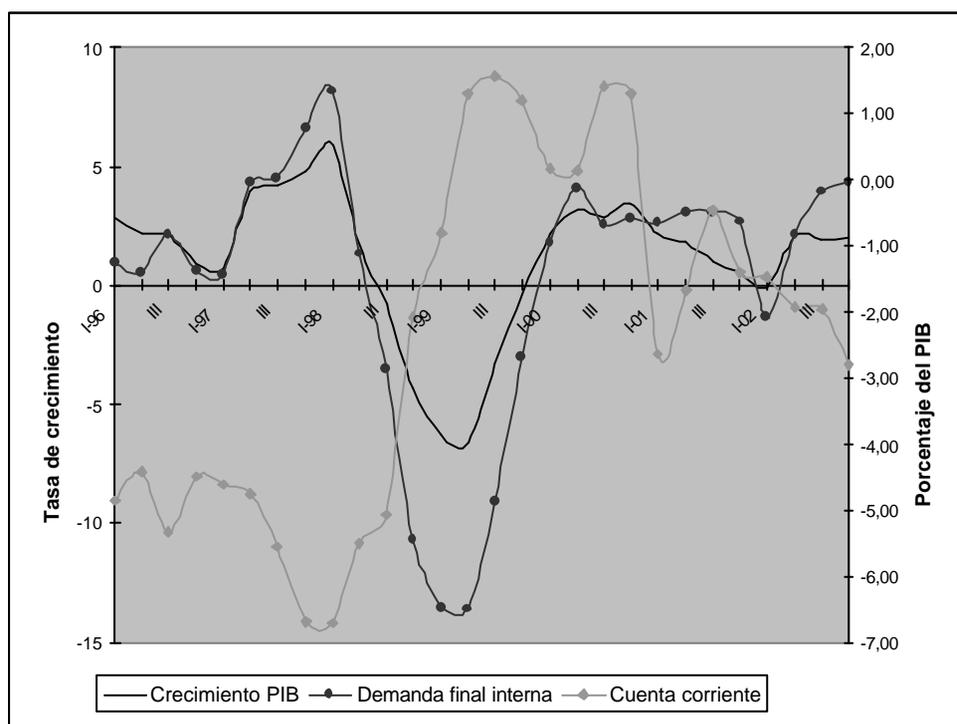
10). Los precios internacionales del café descendieron un 60% entre enero de 1998 y mayo de 2002, debido a la acumulación de inventarios en los países consumidores y a la entrada en el mercado de la oferta de los países asiáticos. Los precios internacionales del petróleo cayeron también en forma signi-

- 5 Uno de los antecedentes de la recesión de los noventa puede situarse en el *boom* de consumo (es decir, el auge de gasto público y privado) de los primeros años de la década de 1990, que generó una importante acumulación de deuda por empresas, hogares y Gobierno. Esta contracción de la actividad económica forma parte de la fuerte desaceleración del producto que se inició en 1996 (Echeverry, 1999).
- 6 La política fiscal fue expansiva desde mediados de los noventa, a juzgar por el alza continua del déficit estructural del Gobierno Nacional Central. Según Rincón, Berthel y Gómez (2003) los déficits estructural total y primario del Gobierno Nacional Central, como porcentaje del PIB, pasaron, en su orden, de 1,4% y 0,3% en 1994 a 5,9% y 2,5% en 1999.

ficativa, alcanzado en diciembre de 1998 su nivel más bajo de los últimos cinco años, en virtud principalmente de la mayor oferta de los países miembros de la OPEP. Esta evolución desfavorable de los precios internacionales, conjuntamente con la menor oferta exportable colombiana,⁷ redujeron el valor en dólares de las exportaciones tradicionales del

país, que pasaron de \$US 6.256,2 millones anuales en el tercer trimestre de 1997 a \$US 5.264,9 millones en el primer trimestre de 1999. Por su parte, las exportaciones no tradicionales cayeron de \$US 5.581,9 millones anuales en el primer trimestre de 1998 a \$US 5.313,6 en el tercer trimestre de 1999 (Gráfico 11).

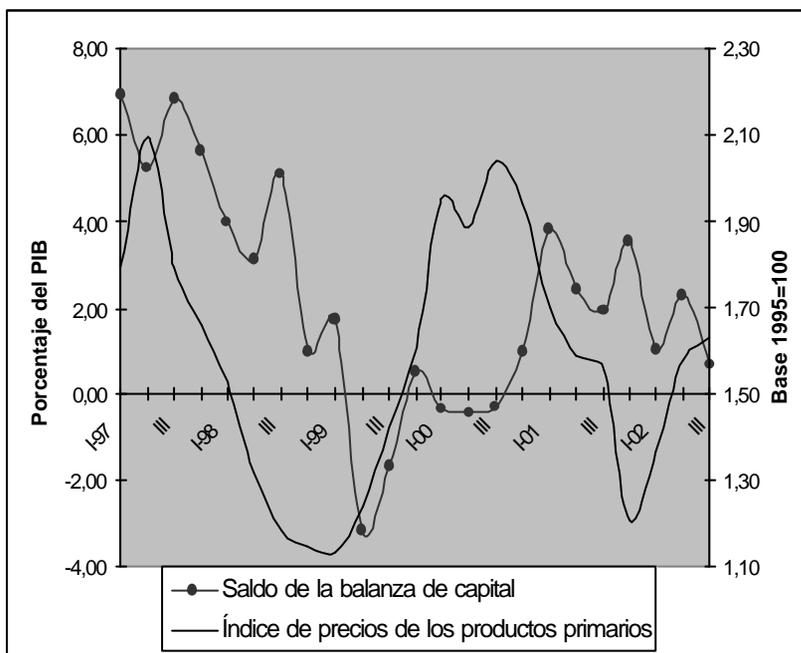
Gráfico 9
Colombia: Producto, demanda y saldo de la cuenta corriente trimestrales, 1996-2002



Fuente: Banco de la República y DANE.

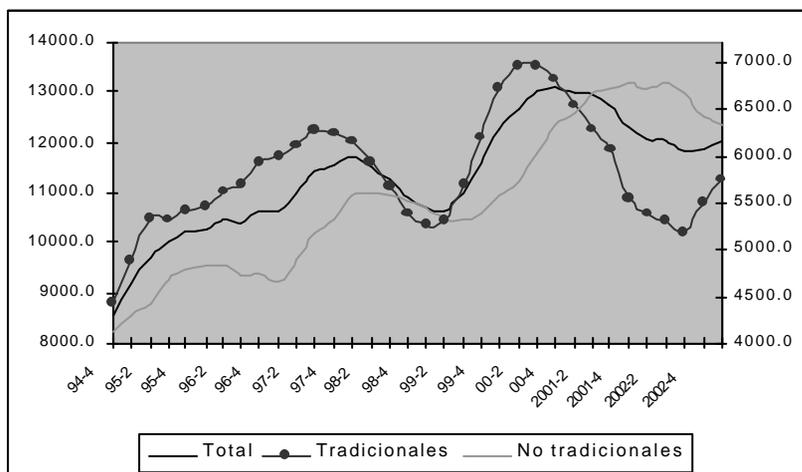
7 En el caso del petróleo, debido a la maduración de algunos pozos y al incremento de los atentados contra su infraestructura.

Gráfico 10
Colombia Precio de las exportaciones y saldo de la balanza de capitales,
1995-2002



Fuente: DNP y Banco de la República.

Gráfico 11
Colombia Exportaciones tradicionales, no tradicionales y totales, 1994-2002
(Millones de dólares)



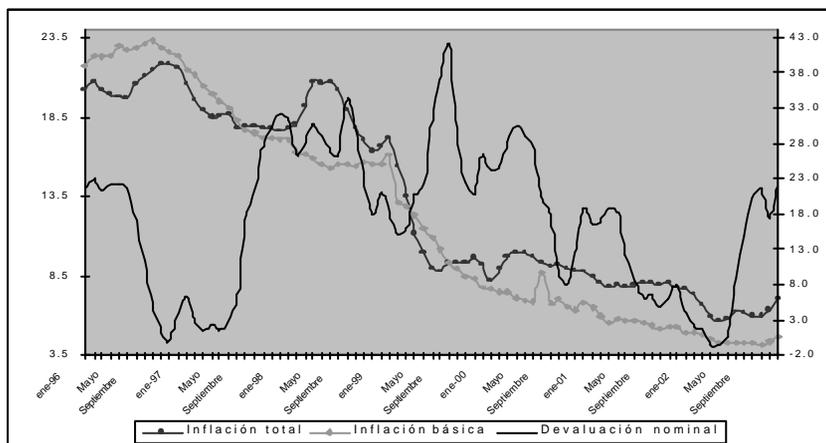
Fuente: Banco de la República.

El segundo choque está asociado con la salida repentina de capitales del país (Gráfico 10) y de la región,⁸ producto de las crisis financieras asiática (1997) y rusa (1998), entre otras, que redujo de manera importante el acceso al crédito externo y dificultó el mantenimiento de los niveles de gasto interno y el financiamiento del desequilibrio en cuenta corriente.

Las tasas de interés reales se elevaron a niveles sin precedentes en la historia macroeconómica colombiana de las últimas décadas y agudizaron los problemas de deuda de los diferentes agentes

(Echeverry, 1999). El resultado fue una gran contracción del gasto interno (Gráfico 9) que, pese a los shocks negativos de oferta asociados con los fuertes aumentos en los salarios reales⁹ y la mayor devaluación nominal, redujo la inflación total de 20,7% en junio de 1998 a 9,2% en diciembre de 1999 y la inflación básica de 15,6% a 7,7% en el mismo período (Gráfico 12). De hecho, el único componente del gasto interno que aumentó fue el consumo del gobierno, mientras que el consumo privado cayó y la inversión (pública y privada) registró una dramática caída (Gráfico 13).

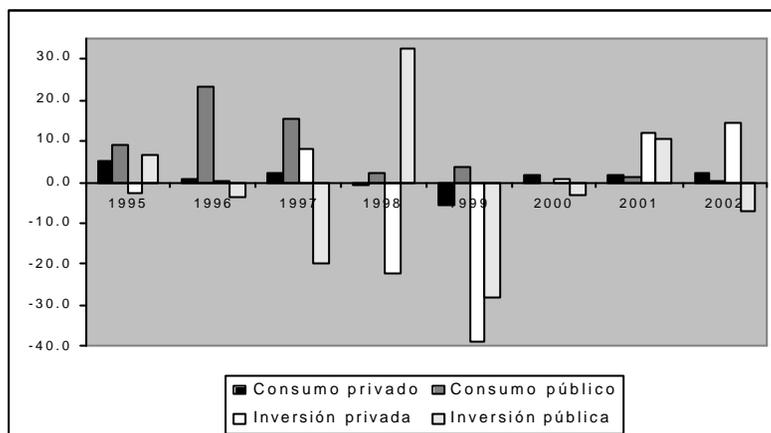
Gráfico 12
Colombia: Devaluación e inflación, 1996-2002
(Tasas de variación anual)



Fuente: Banco de la República, DANE y DNP.

- 8 El efecto de este choque pudo ser más intenso para Colombia debido al mayor riesgo crediticio a que estaba expuesto su sistema financiero y su menor liquidez.
- 9 Los salarios reales (con base en el IPC) aumentaron en la década de los noventa. Sin embargo, sus mayores aumentos se registraron en 1999: en la industria sin trilla de café aumentaron 7,9% empleados y 8,4% obreros. El salario mínimo real aumentó 6,2% en dicho año.

Gráfico 13
Colombia Consumo e inversión bruta fija, 1995-2002
(Tasas de crecimiento)



Fuente: DANE y DNP.

Estas alzas fueron producto también de la fuerte reducción de los flujos de capital hacia la región (Gráficos 1 y 5), que se inició como efecto de las crisis en algunas economías emergentes (asiática, rusa y brasilera) y las mayores tasas de interés internacionales,¹⁰ y de una política de gasto público expansiva.

El resultado fue un proceso de ajuste macroeconómico que combinó alzas en las tasas de interés, mayor devaluación, caída de reservas internacionales y contracción de la actividad económica. El saldo de la cuenta corriente, como porcentaje del PIB, pasó de un déficit de 6,7% en el primer trimestre de 1998 a

un superávit de 1,2% en el último trimestre de 1999 (Gráfico 9).

En síntesis, aunque las difíciles condiciones que enfrentó la economía colombiana, en particular, desde mediados de 1998 fueron resultado de una coyuntura externa adversa y un manejo macroeconómico inadecuado en años anteriores,¹¹ la nueva administración no estuvo exenta de responsabilidades en la profundización de la recesión.

En efecto, un “programa de ajuste fiscal” caracterizado por mayores impuestos (Bonos de Paz, impuesto a las transacciones financieras y modificaciones del impuesto a la renta, entre otros),¹² recortes

10 Por ejemplo, la Libor (tres meses) registró un alza entre octubre de 1998 y noviembre de 2000.

11 Según la CEPAL (2002), la evolución de América Latina desde finales de la década pasada ha estado también marcada por los desequilibrios que se acumularon durante los noventa.

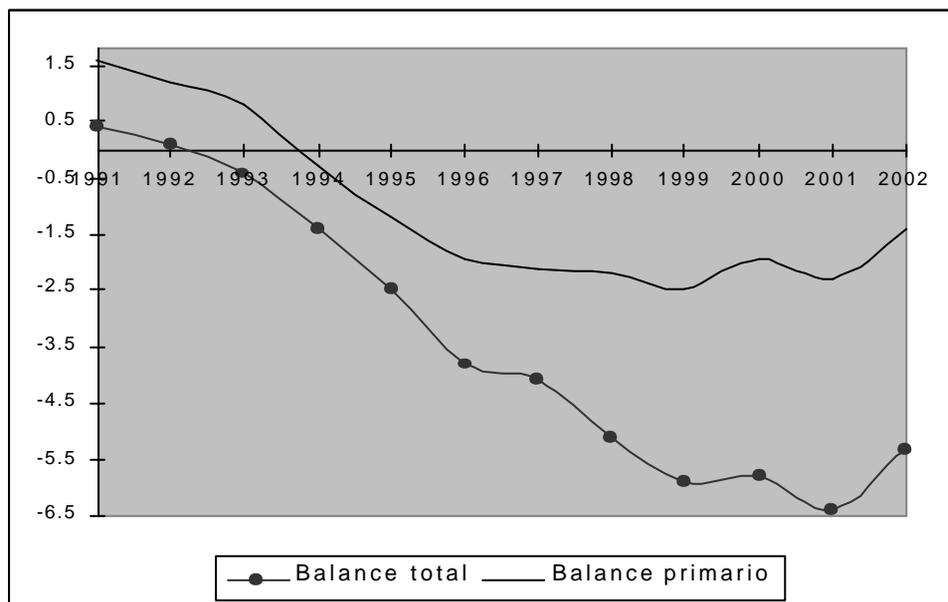
12 Como se sabe, el proyecto de reforma tributaria inicial esperaba recaudos por \$ 2,4 billones. Debido a sus modificaciones posteriores, los recaudos (incluyendo los Bonos de Paz) estimados se redujeron a \$ 1,6 billones (aproximadamente 1,1% del PIB).

de la inversión pública y aumentos en los gastos de funcionamiento, conjuntamente con la falta de rapidez en la toma de decisiones, terminaron por empeorar el ambiente y las expectativas empresariales y debilitar aún más la economía. De hecho, como se señaló, la política fiscal fue claramente expansiva en esta fase (Gráfico 14), pero de efectos perversos.

El comportamiento de la economía colombiana en esta fase puede ser interpre-

tado mediante un conocido esquema teórico de análisis de corto plazo: el denominado modelo Mundell-Fleming en su versión keynesiana (el producto en el corto plazo está determinado por factores de demanda y financieros)¹³ de una pequeña economía abierta, con movilidad imperfecta de capitales (existencia de restricciones legales, información asimétrica en relación con la banca mundial y aversión al riesgo, entre otras razones) y tipo de cambio fijo.¹⁴

Gráfico 14
Colombia: Balance estructural del Gobierno Nacional Central 1991-2002
(Porcentaje del PIB)



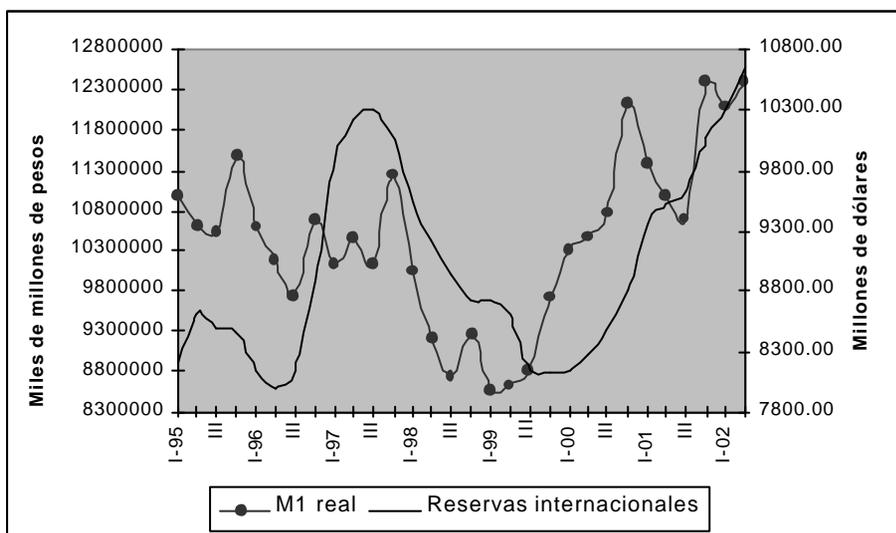
Fuente: Rincón, Berthel y Gómez (2003).

- 13 Los resultados, por ejemplo, en actividad económica e inflación son consistentes con esta versión, pese a los choques de oferta negativos que se presentaron en este periodo.
- 14 Entre finales de 1997 y septiembre de 1999, la tasa de cambio estuvo en los extremos de la banda en una gran parte y las autoridades monetarias decretaron dos alzas de dicha franja, lo cual significa que en la práctica operó como un régimen de tasa fija.

En el panel (a) de la figura 1 se presentan tres curvas en el plano $i - y$ (tasa media de interés nominal interna y nivel de producto, en su orden), que corresponden a los equilibrios de los mercados de bienes (IS), de dinero (LM) y

de divisas (DD),¹⁵ dados los valores de las variables exógenas en este modelo (por ejemplo, las tasas esperadas de inflación y devaluación). Las pendientes de las curvas aseguran que el equilibrio será estable.

Gráfico 15
Colombia: Reservas internacionales y oferta monetaria



Fuente: Banco de la República.

Supongamos que la economía se encuentra inicialmente en el punto A (correspondiente a 1997, por ejemplo).¹⁶ Como resultado de los shocks internacionales, la curva DD se desplaza hacia arriba y la curva IS hacia la izquierda (la política fiscal expansionista y la devaluación fueron insuficientes para contrarrestar este desplazamiento). En consecuencia, se inicia una contracción del

producto en medio de un desequilibrio externo. La rápida pérdida de reservas internacionales obligó a las autoridades monetarias a reducir la oferta monetaria (Gráfico 15) y a devaluar la moneda (la franja cambiaria se reajusta hacia arriba en septiembre 2 de 1998 y en junio 28 de 1999, además de su mayor amplitud en esta última fecha), produciéndose un aumento casi sostenido de la tasa de

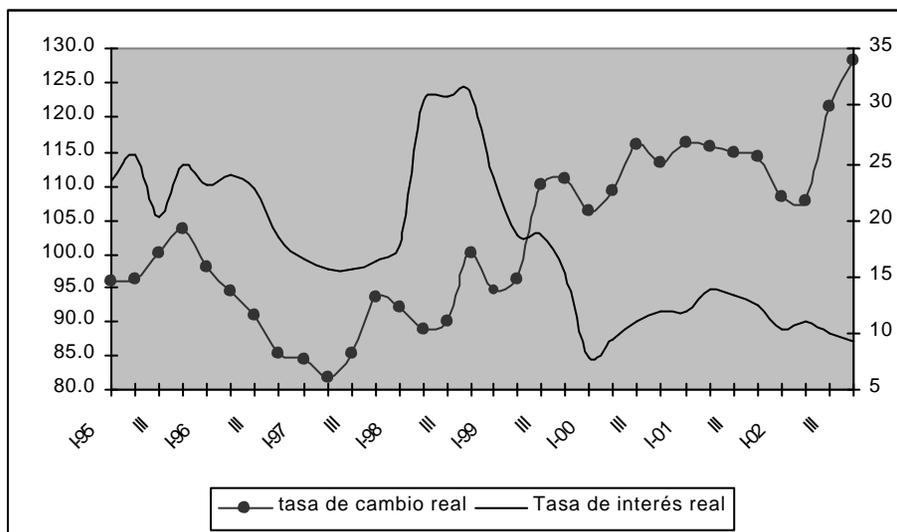
15 Este equilibrio admite variaciones en las reservas oficiales de divisas en un determinado rango, que pueden considerarse "normales".

16 La situación de equilibrio externo que se supone se basa en una variación de reservas internacionales "normal". De hecho, en diciembre de 1997 cayeron solamente en US\$ 27.8 millones con respecto a igual mes de 1996.

cambio real (Gráfico 16). Estas medidas de política económica desplazan la curva LM hacia arriba y la curva DD hacia abajo, situándose la economía finalmente en el punto C, con una tasa de interés más alta, una mayor contracción de la actividad económica y un freno a la

caída en las reservas internacionales, retornándose a una situación de equilibrio externo. La reducción del déficit en cuenta corriente permitió que, no obstante las menores entradas netas de capital, las reservas internacionales se estabilizaran.

Gráfico 16
Colombia: Tasa de cambio real y tasa de interés real

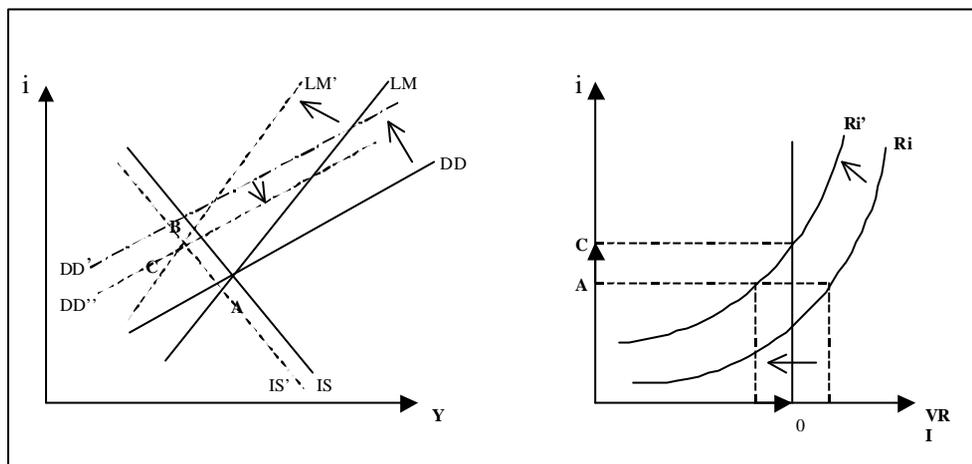


Fuente: Banco de la República y DANE.

En el panel (b) de la Figura 1 se muestra la curva que relaciona la tasa de interés interna y la variación de las reservas internacionales, denominada (R_i). La curva R_i^* muestra su desplazamiento final como consecuencia del shock de flujos de capital, la mayor devaluación y

la recuperación de los precios mundiales de los bienes básicos exportados por Colombia. Como puede observarse, el aumento de las tasas de interés internas frenó la pérdida de reservas internacionales que se registraba desde principios de 1998.

Figura 1
Equilibrio externo con contracción monetaria y producto



B. La fase 2000 – 2002: recuperación modesta e inestable

En términos generales puede afirmarse que los cambios más importantes en la política macroeconómica en este período fueron las modificaciones en el manejo monetario y cambiario y el programa de ajuste fiscal acordado con el FMI. Como se sabe, desde septiembre 25 de 1999 Colombia adoptó un régimen de tipo de cambio flexible, que sustituyó el anterior sistema de franja cambiaria.¹⁷ En este mismo período, otros países de América Latina abandonaron también sus regímenes cambiarios vigentes. La tendencia predominante fue hacia esquemas de flo-

tación de la tasa de cambio, principalmente como resultado de la eliminación del sistema de bandas cambiarias móviles, después de varios intentos de defenderlas, modificando su amplitud o sus niveles. Un contexto internacional adverso, asociado principalmente con los efectos de la crisis asiática, e importantes desequilibrios macroeconómicos heredados de años anteriores están en la base de estas modificaciones en los regímenes cambiarios. En general puede afirmarse que la adopción de un sistema cambiario flotante constituye un intento por recuperar un mayor grado de control monetario, en medio de un ambiente de grandes movimientos de capitales, y disponer

17 Aunque los sistemas cambiarios son claros en teoría, en la práctica resulta complicado clasificarlos. La clasificación de la CEPAL es dolarización, caja de conversión, otros con paridad fija, paridades móviles, bandas móviles y flotación. Por su parte, el FMI distingue cinco tipos de regímenes: tipo de cambio fijo a una sola moneda, tipo de cambio fijo a una canasta de monedas, flexibilidad limitada o cuasi-fija, flexibilidad controlada y libre flotación. Otra clasificación sobre los arreglos monetarios actuales (Bordo, 2003) es la siguiente: Fixed Arrangements (Currency Unions, Currency Boards-dollarization- y Truly fixed exchange rates), Intermediate Arrangements (adjustable pegs, crawling pegs, basket peg y target zone or bands) y Floats (managed floats y free floats).

de un margen de discrecionalidad más amplio para los propósitos de estabilización macroeconómica de la política monetaria.

El régimen de flotación colombiano está acompañado de reglas precisas de intervención de la autoridad monetaria en el mercado cambiario. El esquema de intervención tiene dos componentes: uno, para acumular reservas internacionales mediante un mecanismo de subasta de opciones tipo *put* y, otro, para controlar la volatilidad de la tasa de cambio a través de la colocación de opciones tipo *put* y tipo *call*, dependiendo de las presiones devaluacionistas o revaluacionistas. Esta última intervención se daría cuando la cotización spot del dólar se ubicara por encima (por debajo) de un cuatro por ciento del promedio móvil de la tasa de cambio en los últimos 20 días hábiles.

En cuanto al manejo monetario, en octubre de 2000 comenzó formalmente a implementarse en el país el esquema de inflación objetivo,¹⁸ en virtud del nuevo régimen cambiario, el retorno a la estabilidad cambiaria y la reducción de la tasa de inflación a un dígito.¹⁹ Esta estrategia consiste en la fijación de una meta de inflación explícita (un valor puntual) o implícita (un rango) que las autoridades monetarias se comprometen a alcanzar. Bajo este esquema, las autoridades monetarias colombianas definen la política monetaria teniendo en cuenta la meta de

inflación, las condiciones generales de la economía y sus perspectivas y el seguimiento de los agregados monetarios, de manera que resulten consistentes con la meta de inflación establecida.

En un modelo macroeconómico de inflación objetivo, el Banco Central puede afectar el producto modificando el instrumento de política monetaria (la tasa de interés, en este caso). Los cambios en el producto (desviaciones con respecto a su nivel potencial) afectan la inflación, aunque estos efectos suelen presentarse con retardos. En otras palabras, la política monetaria opera con rezagos que se explican por las relaciones estructurales de la economía y no pueden ser afectados por las acciones que emprenda el Banco Central. La función objetivo muestra que, aunque el Banco Central desea estabilizar la inflación alrededor de determinado valor, la estabilidad de precios no es necesariamente su único objetivo. Otras variables macroeconómicas (empleo y producto, por ejemplo) pueden ser también consideradas al diseñar la política monetaria.

Como se señaló, las decisiones de política fiscal en este período estuvieron enmarcadas en el acuerdo con el FMI, que contemplaba medidas tendientes a frenar la expansión del gasto público, restringir el endeudamiento territorial y ajustar los ingresos públicos mediante ampliaciones de la base del IVA y del

18 En 1991 se le asignó, por mandato constitucional, al Banco de la República la función de mantener la estabilidad de precios. Desde entonces empezó a fijar metas de inflación anuales.

19 En la mayoría de los países esta estrategia se implementó simultáneamente con la adopción de un régimen de tipo de cambio flotante.

impuesto de renta. Se estableció, además, un impuesto a las transacciones financieras de carácter transitorio, que después se tornó permanente.

Como se sabe, los dilemas de corto plazo entre reducción del déficit público y expansión de la actividad económica²⁰ pueden ser superados o morigerados si la política fiscal es sostenible y creíble. Dos aspectos pueden resaltarse de una política fiscal de estas características. De un lado, su intensidad. En este caso el gobierno optó por un programa de reducción suave y vacilante, a juzgar por el comportamiento del déficit estructural primario y total del Gobierno Nacional Central.²¹ Además, como puede observarse en el Cuadro 2, las metas de déficit acordadas con el FMI fueron constantemente modificadas al alza, reflejando la

reducida voluntad política del gobierno de adelantar un programa de ajuste fiscal severo que frenara la trayectoria explosiva de la deuda pública.²² De otro lado, los componentes de la política fiscal sobre los que recae el ajuste. En particular, las políticas de reducción del gasto público son fundamentales tanto para lograr un ajuste, por lo menos, no recesivo de las cuentas públicas como en sus resultados. Y, en este sentido, la inversión pública no constituye una buena política, no solo porque sus reducciones tienden a ser transitorias y muy poco creíbles, sobre todo en países caracterizados por una insuficiente dotación de infraestructura como Colombia, sino también por su carácter complementario con la inversión privada y sus probables impactos positivos sobre la productividad marginal del capital privado.

Cuadro 2
Balance del Sector Público Consolidado y metas establecidas con el FMI
(Porcentaje del PIB)

	2000	2001e	2002pr
Acuerdo con el FMI 1999	-3,5	-2,4	1,3
Revisión 2000	-3,7		
Revisión 2001		-3,3	
Revisión 2002			-2,6
2a. Revisión 2002			-4,1
Observado	-3,3	-3,2	-3,6

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP.

- 20 Sobre los probables impactos positivos de las políticas de austeridad fiscal en situaciones de recesión pueden señalarse los trabajos de Giavazzi y Pagano (1990), Bertola y Drazen (1993) y Alesina y Perotti (1995). Una presentación teórica muy didáctica y sencilla se encuentra en Martner (2000).
- 21 Según cálculos de Rincón, Berthel y Gómez (2003), el último año de la administración Pastrana fue donde la magnitud del ajuste fue relativamente importante.
- 22 La deuda neta del Sector Público No Financiero, como porcentaje del PIB, pasó de 29,5% en 1998 a 52,9% en septiembre de 2002.

El programa de ajuste fiscal implementado por la administración Pastrana se caracterizó por mayores impuestos,²³ reducción de la inversión pública y prácticamente nada en gastos de consumo (Gráfico 16). En estas condiciones fue un programa de ajuste fiscal claramente recesivo que, sin duda, impidió una mayor recuperación de la actividad económica.

En el Gráfico 7 puede observarse que en el primer trimestre de 2000 la actividad económica empezó un proceso de recuperación que se agotó rápidamente. En efecto, la tasa de crecimiento anual del PIB pasó de 2,2% en el primer trimestre de 2000 a 3,5% en el cuarto trimestre de dicho año, para luego registrar una desaceleración sostenida hasta el primer trimestre de 2002 cuando el PIB se estancó en relación con el mismo período del año anterior. Desde entonces, su tasa de crecimiento se situó un poco por encima de 2% anual. Esta evolución estuvo asociada, en primer lugar, con el comportamiento del valor de las exportaciones, debido a un mejoramiento en los precios internacionales de los productos primarios y al aumento de la tasa de cambio real. En segundo lugar, la política monetaria que, conjuntamente con el proceso de ajuste fiscal adoptado en el

marco del acuerdo con el FMI,²⁴ contribuyó a la reducción de las tasas de interés internas²⁵ e impulsó la recuperación del gasto privado doméstico. Como se sabe, Colombia fue uno de los pocos países en la región que impulsó una política monetaria contracíclica, aunque sus efectos expansivos se frustraron parcialmente debido a que se concentraron en las tasas de interés de corto plazo (CEPAL, 2002).²⁶ En tercer lugar, el relativo retorno del país a los mercados financieros internacionales desde finales de 2000.

El comportamiento de las principales variables agregadas en este período puede interpretarse con base en un modelo macroeconómico de corto plazo, denominado IS-MP-IA, con tipo de cambio flexible.²⁷ La relación IS es la curva tradicional de economía abierta en el plano producto-tasa de interés real. La curva MP representa la política monetaria definida con base en una regla de tasa de interés real o, en otras palabras, el objetivo intermedio del banco central no es un agregado monetario sino la tasa de interés real. Este objetivo de tasa de interés real se asocia con el hecho de que las autoridades monetarias, cuando establecen una determinada tasa de interés nominal, tienen en cuenta la inflación o las expectativas de inflación. La tasa de

23 Se aprobaron dos reformas tributarias con el fin de aumentar los recaudos.

24 El déficit primario estructural pasó, como porcentaje del PIB, de 2,5% en 1999 a 1,9%, 2,3% y 1,4% en los tres años siguientes, respectivamente. Quizás una política de restricción fiscal sostenida hubiese contribuido a una mayor recuperación del gasto privado y frenado la desaceleración observada en el producto.

25 Esta reducción desde finales de 2000 fue facilitada por la caída de las tasas de interés externas (por ejemplo, la Libor) y del spread de la deuda colombiana hasta mediados de 2002, en este último caso.

26 La cartera crediticia muestra una reducción en este período debido, entre otras razones, a la cautela tanto de los bancos como de los deudores privados.

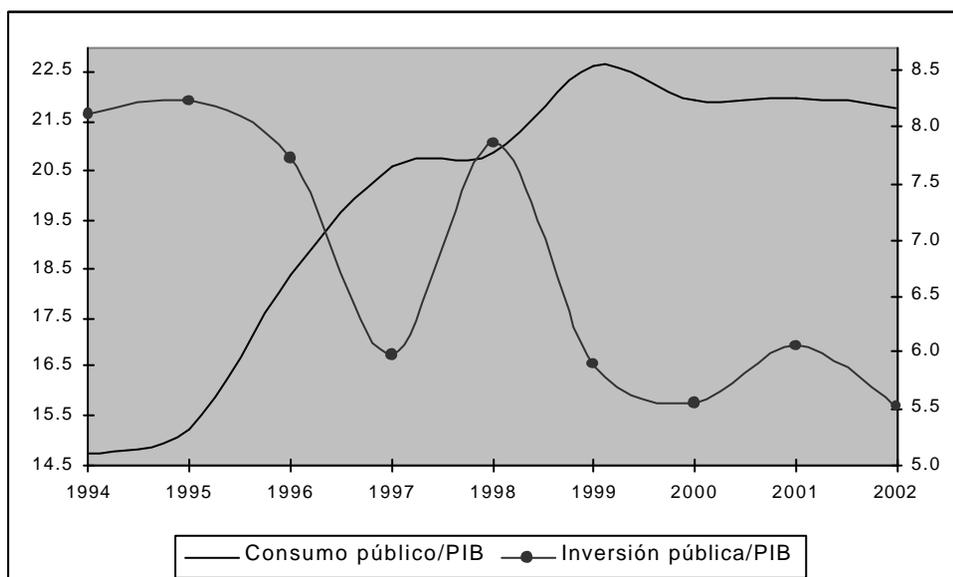
27 Una presentación de este modelo y sus ventajas frente al modelo IS-LM-AS puede encontrarse en Romer (2000).

interés real objetivo (r) depende solamente y en forma positiva de la tasa de inflación (p) de la siguiente forma: como a las autoridades monetarias les interesa una inflación baja y un producto alto (el producto potencial), entonces cuando la inflación es alta (digamos que por encima de la meta), buscará reducirla aumentando la tasa de interés real. En cambio,

cuando la inflación es baja (por debajo de la meta, por ejemplo), su preocupación será el producto y reducirá la tasa de interés real. En términos funcionales, la curva MP (que sustituye la curva LM del modelo keynesiano convencional) puede escribirse como:

$$r = r(?)$$

Gráfico 16
Colombia: Consumo e inversión pública
(Porcentaje del PIB)



Fuente: DANE y DNP.

Como puede deducirse, en el plano producto-tasa de interés real, la curva MP será una línea horizontal. La intersección entre las curvas IS y MP determina el nivel de producto. Además, dado que,

cuando la inflación aumenta, el banco central incrementará la tasa de interés real y se reducirá, por tanto, el producto,²⁸ se establece en consecuencia una relación negativa entre inflación y pro-

28 En este esquema macroeconómico, los cambios en la demanda agregada afectan inmediatamente el producto. La inflación solamente cambiará cuando el producto observado sea diferente del producto natural o potencial.

ducto. Esta relación constituye la curva de demanda agregada (AD).

Finalmente, puesto que, en la versión más simple de este modelo, la inflación está dada en cualquier momento del tiempo, la curva de oferta agregada de corto plazo será una línea horizontal en el plano producto-tasa de inflación. No obstante, en ausencia de *shocks* inflacionarios, la inflación subirá (bajará) cuando el producto se encuentre por encima (debajo) de la producción potencial. Obviamente, esto implica también que cuando el producto observado se encuentra en su nivel potencial, la inflación será estable. Dado que la curva de oferta agregada determina como cambia la inflación ante cambios en el producto, esta relación se denominará la línea IA (*inflation adjustment*). La intercepción entre las curvas AD-IA determina el producto y la tasa de inflación. La mecánica del modelo es la siguiente: dado que se conoce la inflación en el momento t , las autoridades monetarias fijan la tasa de interés nominal objetivo y , por tanto, la tasa de interés real, que a su vez determina el nivel de producto. En la medida en que la inflación continúe aumentando (disminuyendo), las autoridades monetarias aumentarán (disminuirán) sucesivamente la tasa de interés nominal hasta el punto en que la inflación cese y la tasa de interés real se encuentre en su nivel de equilibrio. La tasa de interés de equilibrio, entonces, será aquella que asegura la igualdad entre el producto observado

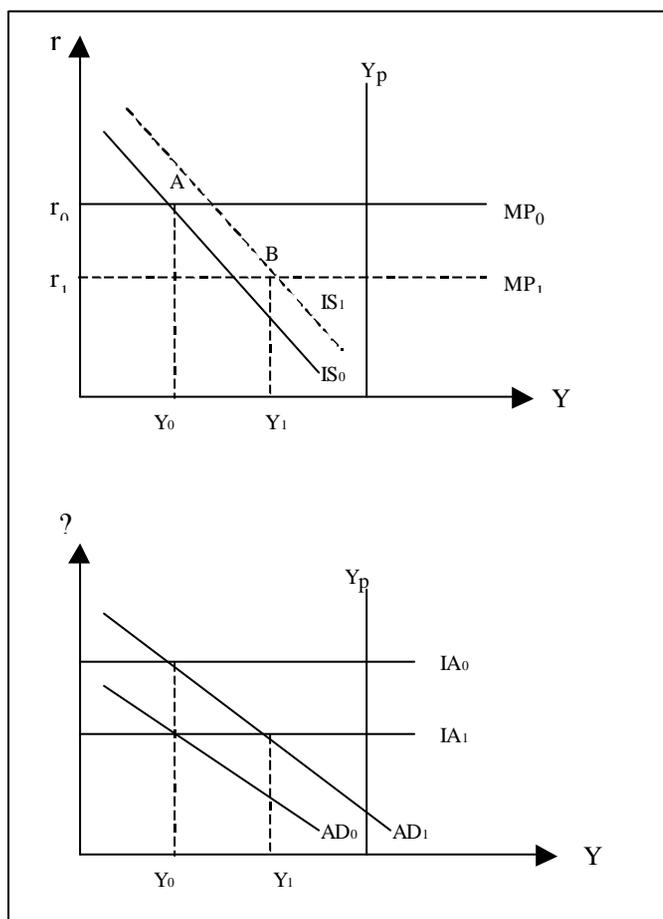
y potencial o entre el ahorro interno y la inversión doméstica más la inversión externa neta.

El modelo descrito parece útil para interpretar el desempeño macroeconómico en los tres últimos años de la administración del Presidente Pastrana (2000-2002). En efecto, en este período se adoptó un régimen de tipo de cambio flexible y un esquema de política monetaria basado en la tasa de interés como objetivo intermedio. Además, dado que este período se inicia con un nivel de producto significativamente inferior a su valor potencial, puede suponerse una curva de oferta agregada de corto plazo bastante horizontal en el tramo relevante.

En la Figura 2, el punto A representa la situación de la economía en 1999. En dicho año, el PIB cayó 4,2% y la inflación se situó en 9,2%.²⁹ De acuerdo con el modelo presentado, la inflación debía continuar reduciéndose, en ausencia de *shocks* inflacionarios importantes, como efectivamente ocurrió. Además, desde entonces, la inflación observada se situó por debajo de la meta, lo que facilitó una política monetaria de bajas tasas de interés nominales y reales (desplazamiento de la curva MP_0 a MP_1) que, conjuntamente con un aumento en el valor de las exportaciones y un relativo retorno a los mercados financieros internacionales (desplazamiento de la curva IS_0 a IS_1), impulsaron la recuperación de los niveles de gasto y producto (el PIB pasó de Y_0 a Y_1).

29 Según Clavijo (2000), la fuerte desinflación que se registró en este año (bajó de 16,7% en 1998 a 9,2% en 1999) fue sorpresiva.

Figura 2
2000-2002: Recuperación y menor inflación



Conclusiones

Aunque el período de la administración Pastrana puede caracterizarse, en general, como de estancamiento, un examen más detallado permite identificar claramente dos fases: 1998/III – 1999/IV y 2000 – 2002.

En la primera fase, la economía colombiana enfrentó una de las recesiones más fuertes de la historia, incluso mayor a la

experimentada en la década de 1930. Esta situación parece explicarse en un proceso de contracción de la demanda agregada como resultado de la acumulación de una serie de desequilibrios macroeconómicos, la reducción de los precios internacionales de los productos primarios y la drástica disminución de los flujos de financiamiento externo, en virtud de las crisis financieras en algunas economías emergentes.

De otro lado, las reacciones de política fueron tardías e inadecuadas y terminaron por profundizar la recesión. Un “ajuste fiscal” caracterizado por mayores impuestos, reducción de la inversión pública y prácticamente nada en materia de gastos de consumo es, sin duda, recesivo y poco sostenible. Aún más, a juzgar por el déficit estructural, dicho ajuste no se presentó. Por su parte, la defensa de la banda cambiaria, en el marco de una salida intempestiva de flujos de capital de la región, generó alzas sin precedentes en las tasas de interés domésticas, pérdidas significativas en las reservas internacionales y un ambiente de alta incertidumbre en los mercados financieros. En estas condiciones, el proceso de ajuste macroeconómico combinó fuertes alzas en las tasas de interés, pérdida de reservas internacionales, altos ritmos de devaluación y una severa disminución en el producto.

En relación con el segundo período, puede decirse que los cambios de política y el mejoramiento de las condiciones externas permitieron un leve repunte de la actividad económica. La liberación de la tasa de cambio y la adopción del esquema de inflación objetivo otorgó mayor autonomía a las autoridades económicas, lo que permitió la implementación de una política monetaria contracíclica. Los reajustes de la franja cambiaria de finales de los noventa y su eliminación posterior contribuyeron a mejorar la competitividad de la economía. En materia fiscal, lo más destacable fue el acuerdo con el FMI, que

revivió la confianza de los agentes en términos de compromisos fiscales y redujo la incertidumbre en cuanto a financiamiento externo.

Como resultado, aumentó la capacidad de las autoridades monetarias para iniciar un proceso de disminución de las tasas de interés, al mismo tiempo que logró consolidar una inflación de un dígito. Adicionalmente, el aumento en el valor de las exportaciones, debido básicamente al aumento de los precios internacionales del petróleo, así como el mayor dinamismo de las exportaciones no tradicionales y el retorno del país a los mercados financieros internacionales, permitieron la recuperación del producto.

Finalmente, aunque en estos momentos los mayores ritmos de crecimiento de la economía se mantienen, la recuperación parece frágil. En especial, debe fortalecerse la política de austeridad fiscal que, de un lado, frene el crecimiento explosivo de la deuda pública y, de otro lado, contribuya al crecimiento de mediano y largo plazo. Es necesario, además, una política monetaria coherente con un objetivo de inflación baja y estable. El retorno a los mercados financieros internacionales debe evitar la generación de *booms* de consumo público y privado, puesto que si algo quedó claro en la década anterior fue que la dependencia excesiva de las economías de los mercados financieros internacionales puede resultar altamente nociva.

Bibliografía

- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto, 1995. "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *Economy Policy: A European Forum*, No. 21, Octubre.
- BERTOLA, Giuseppe y DRAZEN, Alban, 1993. "Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity", *American Economic Review*, Vol. 83, No. 1, marzo.
- BORDO, Michael, 2003. "Exchange Rate Regime Choice in Historical Perspective", *NBER*, Working Paper, No. 9654, abril.
- COMISIÓN Económica para América Latina, 2001. *Una década de luces y sombras: América Latina y El Caribe en los años noventa*. Alfaomega, Bogotá.
- COMISIÓN Económica para América Latina, 2002. *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2002*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.
- CLAVIJO, Sergio, 2000. "Reflexiones sobre política monetaria e "inflación objetivo" en Colombia", *Borradores de Economía*, No. 141, Bogotá, febrero.
- ECHEVERRI, Juan Carlos, 1999. "La recesión actual en Colombia: flujos, balances y política anticíclica", *Archivos de Macroeconomía*, No. 113, Bogotá, junio.
- GIAVAZZI, Francesco y PAGANO, Marco, 1990. "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary?", *NBER Macroeconomic Annual*. MIT Press.
- MARTNER, Ricardo, 2000. "Estrategias de política económica en un mundo incierto", *Cuadernos del ILPES*, 45, abril.
- RINCÓN, Hernán, BERTHEL, Jenny y GÓMEZ, Miguel, 2003. "Balance fiscal estructural y cíclico del Gobierno Nacional Central de Colombia, 1980-2002", *Borradores de Economía*, No. 246, Bogotá, junio.
- ROMER, David, 2000. "Keynesian Macroeconomics Without the LM Curve", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 2, Spring.

Sector externo y política cambiaria en Colombia 1999-2002: del desequilibrio externo al equilibrio precario*

- *Introducción.* - *II. Desempeño del sector externo en el gobierno Pastrana.*
- *II. Análisis de la política cambiaria y su relación con el entorno doméstico.*
- *Conclusiones* - *Bibliografía.*

Ramón Javier Mesa C.¹

Elizeth Ramos O.²

Resumen

En este artículo se analizan las condiciones que permitieron alcanzar el equilibrio externo en Colombia en el período 1999-2002, asociadas con el desempeño del sector externo y con la evolución de la política cambiaria. La hipótesis principal señala que el equilibrio logrado fue precario, debido al escaso nivel de crecimiento económico, la reducción sustancial de las importaciones y las bajas tasas de ahorro. Seguidamente, un análisis de la evolución de la política cambiaria en el cuatrienio permite argumentar, en pri-

mera instancia, como la política de ajuste implementada en el último año del régimen de banda terminó por acelerar aún más el deterioro de la actividad. En segunda instancia, la adopción del esquema de libre mercado ha permitido lograr hasta el momento un mayor grado de autonomía de la política monetaria y una disociación de corto plazo entre el tipo de cambio y las reservas internacionales.

Palabras claves: equilibrio externo, déficit en cuenta corriente, política de ajuste, política cambiaria, régimen de tipo de cambio flexible.

* Este trabajo es uno de los productos derivados del proyecto de investigación "Balance Económico del Cuatrienio Pastrana", financiado por el Comité de Apoyo para la Investigación -CODI de la Universidad de Antioquia. Los autores forman parte del Grupo de Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas -CIE- y del Departamento de Economía de la Universidad de Antioquia.

1 Profesor Asociado, Jefe del Departamento de Economía. Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: rjmesa@agustinianos.udea.edu.co

2 Estudiante del Programa de Economía. Participó en calidad de Estudiante en Formación del mencionado proyecto. Dirección electrónica: elyramos@hotmail.com

Abstract

This article analyzes the conditions allowing the external equilibrium in Colombia during the period 1999-2002 associated with the performance of the external sector and the exchange rate policies. The main hypothesis is that the equilibrium achieved is precarious due to the poor level of economic growth, the substantial reduction of imports and the drop of savings rate. Following this, the analysis of the exchange policy allows arguing that the adjustment implemented in the last year of the exchange rate band regime, ended up lowering the external activities. Additionally, the adoption of a free market regime has achieved a greater level of autonomy of the monetary policy as well as a short term break between the exchange rate and international reserves.

Key words: external balance, deficit in bill current, adjustment policy, exchange policy, regimen of flexible exchange rate.

Introducción

Quizás, el sector económico más dinámico en la evolución de la economía colombiana desde principios de los noventa ha sido el sector externo. Esto parece claro si se tiene en cuenta que el período 1999-2002, pasará a la historia como una de las épocas donde se registraron los peores indicadores de desempleo y crecimiento económico, en medio de un conjunto de hechos ligados con el comportamiento del

sector externo que limitaron no solo las posibilidades de crecimiento del país, sino también el desarrollo de la política económica.

Fenómenos ligados con las crisis financieras internacionales, la modificación del régimen cambiario, la recuperación de la tasa de cambio real y el ajuste de la cuenta corriente, se convirtieron en los aspectos centrales que caracterizaron el desarrollo del sector externo en el cuatrienio 1999-2002. En este sentido, la hipótesis que se pretende desarrollar en este trabajo apunta a señalar que, en el período de la administración del Presidente Pastrana, la economía colombiana recuperó el equilibrio externo, aunque precario, logrado en el cuatrienio 1991-1994.

El propósito de este ensayo es presentar una lectura macroeconómica del desempeño del sector externo en el gobierno Pastrana en comparación con los cuatrienios anteriores, especialmente el de la administración Samper. Se analizarán la evolución de las exportaciones no tradicionales y la relación entre la política cambiaria y el entorno macroeconómico que caracterizó a la economía colombiana en el período 1999-2002. Este artículo está dividido en dos partes. En la primera, se describe la evolución y desempeño del sector externo durante la administración Pastrana y, en la segunda parte, se realiza un análisis de la política cambiaria colombiana, con base en el comportamiento de la tasa de cambio en la última etapa del régimen de banda y bajo el esquema de flotación.

I. Desempeño del sector externo en el gobierno Pastrana

A juzgar por los resultados de la cuenta corriente, puede afirmarse que, a diferencia del cuatrienio Samper (1995-1998), la economía colombiana registró una situación de equilibrio externo en el período 1999-2002.³ En efecto, la cuenta corriente pasó, en promedio, de un déficit de US\$ 4.937,4 millones (5% del PIB) en el cuatrienio 1995-1998, a solamente uno de US\$ 365,8 millones, aproximadamente 0,5% del PIB (Cuadro 1).⁴

Contrario a lo registrado entre 1950 y 1998, en donde los fuertes déficit en la cuenta corriente estaban asociados con bajos crecimientos del PIB y bajas tasas

de ahorro (1980-1985 y 1992-1998), y los déficit moderados con altos crecimientos de la producción nacional y altas tasas de ahorro (1959-1971 y 1971-1980);⁵ en el período 1999-2002, el equilibrio externo coincidió con una de las tasas de crecimiento más bajas de la historia colombiana de la segunda mitad del siglo XX y con una reducción importante de las tasas de ahorro nacional (Cuadro 2). Esta evidencia parece mostrar que la recuperación de déficit externos sostenibles tienden generalmente a asociarse con disminuciones significativas en los ritmos de crecimiento de las economías. Puede observarse además que en los cuatrienios 1991-1994 y 1995-1998, se registró también un comportamiento similar al patrón histórico.

Cuadro 1
Indicadores de Balanza de Pagos

	1991-1994	1995-1998	1999-2002	1991-1994	1995-1998	1999-2002
	(millones de dólares)			(% del PIB)		
Cuenta Corriente	-668,05	-4.937,35	-365,78	-0,39	-4,99	-0,47
Balanza Comercial	2,60	2.600,86	1.164,23	0,64	-2,64	1,38
Transferencias Corrientes	1.409,43	742,11	1.948,19	2,36	0,76	2,35
Flujos de Corto Plazo	-32,44	-553,01	-1.279,40	-0,14	-0,50	-1,49
Flujos de Largo Plazo	1.400,98	5.839,14	2.001,15	1,87	5,84	2,39

Fuente: Banco de la República. Cálculos propios.

- 3 Se considera que existe equilibrio externo cuando el déficit en cuenta corriente es inferior a 2,5-3 % del PIB (Arango, Castaño, Gómez, Mesa, Pérez y Rhenals; 1999).
- 4 El financiamiento del déficit en cuenta corriente que se registró en el cuatrienio Samper, fue explicado por el fuerte superávit en la cuenta de capitales sustentado en gran parte, por el crecimiento de los flujos especulativos de corto plazo y el endeudamiento del sector público. Las mayores tasas de interés que se registraron, la fuerte apreciación de la moneda nacional tanto nominal como real y el crecimiento del déficit fiscal en el periodo 1995-1998, se convirtieron en las causas más importantes que explicaron, no sólo el problema de la entrada de capitales y el mayor déficit comercial (Cuadro 1), sino también, marcaron lo que fue el desempeño del sector externo en el gobierno Samper (Mesa; 1998).
- 5 Ver: Arango, Castaño, Gómez, Mesa, Pérez y Rhenals (1999).

Cuadro 2
Cuenta corriente, ahorro y producto
(% del PIB)

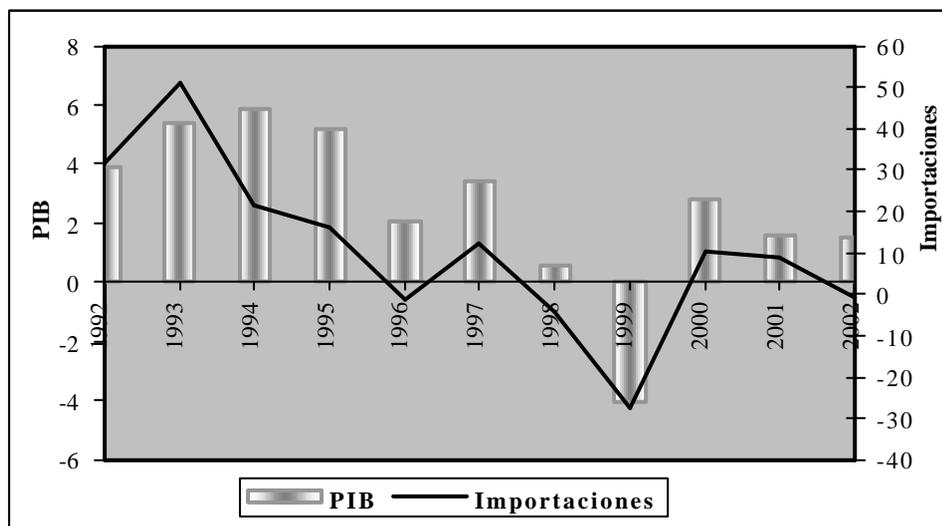
	1991-1994	1995-1998	1999-2002
PIB	4,31	2,83	0,44
Ahorro	18,61	17,64	12,50
Cuenta Corriente	-0,39	-4,99	-0,47

Fuente: Banco de la República y DNP. Cálculos propios.

Ahora bien, el desempeño favorable de la cuenta corriente se explica, principalmente, por los resultados positivos de la balanza comercial, acompañado por el incremento significativo de las transferencias corrientes. En efecto, dos hechos impor-

tantes marcan el repunte de la balanza comercial: la caída significativa de las importaciones, asociada en gran parte con la desaceleración de la actividad económica (Gráfico 1),⁶ y el buen comportamiento de las exportaciones no tradicionales.

Gráfico 1
Tasa de crecimiento de las importaciones y tasa de crecimiento del PIB



Fuente: MINCOMEX, Banco de la República. Cálculos propios

6 Por ejemplo, para 1999, cuando el PIB registró una tasa de crecimiento de -4,2%, las importaciones lo hicieron en -27,4%, la tasa de decrecimiento más alta en toda la década de los noventa, superando la caída que se presentó en 1996 (-1,5%) y en 1998 (-4,3%). De la misma forma, cuando la actividad económica se recupera lentamente para los años siguientes, las importaciones lo hacen en el mismo sentido.

A. Comportamiento de las exportaciones no tradicionales

Como puede observarse en el Cuadro 3, las exportaciones no tradicionales registraron en el cuatrienio Pastrana una tasa de crecimiento superior (10,2% anual) a la obtenida en el cuatrienio anterior (5,5%) y en los tres últimos años de la administración Gaviria (-11,6%). Se destacan las exportaciones mineras (25%) e industriales (11,3%). En esencia, la

mayor tasa de cambio real observada en el período de la administración Pastrana, la caída de la demanda interna y la mayor decisión de los empresarios de ampliar la oferta exportable,⁷ fueron los factores que probablemente explicaron el crecimiento de las exportaciones no tradicionales entre 1998 y 2002. En el Gráfico 2, puede observarse una relación bastante estrecha y positiva entre la tasa de cambio real (ITCR) y las exportaciones no tradicionales como porcentaje del PIB.

Cuadro 3
Tasa de crecimiento de las exportaciones colombianas

	1992-1994	1995-1998	1999-2002
EXPORTACIONES TOTALES	-11,42	4,19	8,51
EXPORTACIONES TRADICIONALES	-11,27	3,19	7,52
Café	-2,39	-1,23	-14,99
Petróleo y derivados	-18,84	16,41	21,99
Carbón	-19,32	13,07	8,17
Ferróníquel	-21,23	0,96	30,39
Esmeraldas	31,58	-30,84	9,86
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES	-11,52	5,43	10,15
1. SECTOR AGOPECUARIO	-12,87	0,78	6,16
Banano	-12,32	-2,11	4,53
Flores	-2,61	4,60	10,59
Otros Agropecuarios	-20,44	0,86	2,88
2. SECTOR MINERO	13,42	10,55	24,95
3. SECTOR INDUSTRIAL	-10,85	7,63	11,34
Agroindustriales	2,19	9,53	4,51
Industria Liviana	-14,84	-0,49	11,24
Industria Básica	-4,48	17,31	12,47
Maquinaria y Equipo	-15,52	11,18	11,76
Demás Productos	72,58	102,65	36,50

Fuente: MINCOMEX. Cálculos propios

Adicionalmente, la estrategia gubernamental de impulsar las exportaciones como motor de reactivación y crecimien-

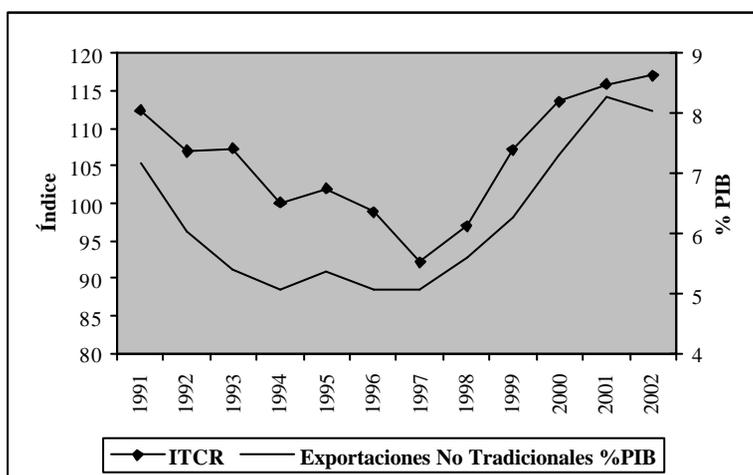
to económico, probablemente contribuyó también a esta expansión de las ventas externas. Según Analdex (2002), se ob-

7 Esta decisión pudo deberse en parte a la contracción del mercado interno, originando una situación característica de muchos países latinoamericanos: recesión doméstica y auge exportador.

serva una mayor decisión de los empresarios colombianos de ampliar la oferta exportable nacional. En efecto, entre 1998 y 2001, Colombia pasó de 143 mercados de destino de las exportaciones a 184 y su canasta exportadora se amplió en 335 nuevos productos, originados en diferentes sectores (agroindustrial y manufacturero, por ejemplo). De la misma

forma, Colombia comenzó el período exportando cerca de 3.790 partidas arancelarias y pasó a 4.220 partidas en el 2001. Los mercados internacionales con mayor dinamismo fueron Estados Unidos (1.332 y 1.801 partidas en los mismos años), la Unión Europea (882 y 1128) y la CAN (un incremento de 329 partidas arancelarias).

Gráfico 2
Tasa de cambio real y exportaciones no tradicionales



Fuente: Banco de la República, MINCOMEX. Cálculos propios.

Pese a estos buenos resultados, se destaca el menor crecimiento de las ventas externas de bienes no tradicionales hacia ciertas áreas comerciales importantes para el país como la CAN, MERCOSUR, G-3 y Unión Europea.⁸ No obstante, las tasas de crecimiento de las exportaciones al conjunto de las principales zonas de acuerdos comerciales

fueron mayores en comparación con el cuatrienio anterior, tanto para las exportaciones tradicionales (7,7% en el cuatrienio) como para las no tradicionales (9,8%). Sobresale, la expansión de las exportaciones no tradicionales a los países que conforman el Tratado de Libre Comercio (TLC) y el Mercado Común Centroamericano (MCC).

8 Las exportaciones menores hacia la CAN pasaron de 17,8% en el período 1995-1998 a 10,2% en el cuatrienio 1999-2002. En el caso del MERCOSUR, éstas descendieron de 9,7% a 3,6% para el mismo período. Por su parte, las dirigidas a la Unión Europea continuaron cayendo en la misma época. Finalmente, las exportaciones no tradicionales al G3, se redujeron de 18,8% a 12,2% (Ministerio de Comercio Exterior, página web: <http://www.mincomex.gov.co/mincomexvbecontent/NewsDetail.asp?ID=791&IDCompany=2> Cálculos propios)

B. El repunte de las transferencias corrientes

El otro componente de la cuenta corriente que explica el logro del equilibrio externo son las transferencias corrientes.⁹ En efecto, desde 1998 se registró un incremento sustancial atribuible a las mayores remesas de trabajadores colombianos en el extranjero. Este fenómeno parece ser el resultado de la difícil situación social y de orden público del país en los últimos años, lo cual ha aumentando considerablemente el flujo de colombianos hacia el extranjero en busca de mejores oportunidades.

Según el Banco Mundial (2003), estas mayores transferencias se vienen registrando en la mayoría de los países de América Latina, en virtud de la crisis reciente de la región. Las remesas de sus trabajadores pasaron de US\$ 60.000 millones en 1998 a US\$ 80.000 millones en 2002. De esta manera, los países de la región se constituyen en los mayores receptores de remesas (como porcentaje del PIB) en el ámbito mundial. En este escalafón, Colombia se ubica entre los primeros 20 países que recibe una mayor proporción de remesas en el mundo.

En el caso colombiano, las mayores transferencias corrientes netas (2,3% del PIB, promedio anual, en el cuatrienio) contrarrestó, en gran parte, la caída de los flujos de capital en dicho período, especialmente, los flujos privados de endeudamiento de corto y largo plazo que descendieron a

-1,49% del PIB y 2,39% del PIB, respectivamente (Cuadro 1). En este sentido, tanto las remesas como la inversión extranjera directa, se han convertido en los últimos años en una fuente importante y más estable de recursos externos. Además, posiblemente contribuyeron a frenar las fuertes expectativas de devaluación que se generaron como resultado de las crisis internacionales recientes.

II. Análisis de la política cambiaria y su relación con el entorno doméstico

Un examen de la política cambiaria colombiana en este cuatrienio permite distinguir dos fases caracterizadas por el régimen cambiario vigente. En la primera fase, que abarca el último año del régimen de banda cambiaria, se destaca la política de ajuste implementada por las autoridades económicas, a raíz de las mini-crisis cambiarias que se registraron entre el 2 de septiembre de 1998 y la eliminación de dicho régimen el 24 de septiembre de 1999. La segunda fase, que comprende el régimen de flotación cambiaria, se caracterizó por un mayor divorcio de corto plazo entre las reservas internacionales, el tipo de cambio y el manejo monetario.

A. Primer período: ajuste cambiario y recesión 1998-1999¹⁰

Los dos últimos años de la década de los noventa fueron, sin duda, de grandes

9 Según los resultados de la cuenta corriente, las transferencias netas pasaron de representar US\$ 742,11 millones en el período 1995-1998 a US\$ 1.948,19 millones en el cuatrienio Pastrana.

10 Algunos apartes de esta sección son tomados de Mesa (2000). "Macroeconomía de la recesión en Colombia: del ajuste cambiario al caos del PIB". *Semestre económico* No 7. Universidad de Medellín, enero-junio.

dificultades económicas, a juzgar por la fuerte caída del producto en 1999 y las crisis financiera y cambiaria en estos dos años (por ejemplo, dos realineamientos de la franja en septiembre 2 de 1998 y junio 24 de 1999 y su posterior desmonte). Estos acontecimientos, obligaron a las autoridades económicas colombianas a adoptar una drástica política de ajuste tendiente a evitar una crisis de mayores proporciones, en medio de un contexto internacional particularmente adverso.

El boom de consumo público¹¹ y privado, los grandes déficits externo y fiscal y las crisis financieras internacionales, entre otros factores, determinaron el comportamiento de la tasa de cambio en este período. Las fuertes expectativas de depreciación que se desataron, condujeron paulatinamente a la pérdida de credibilidad en el sistema de franja y a su posterior derrumbe. En particular, las crisis financieras de Asia y Rusia y las dificultades de algunas economías vecinas como Brasil y Ecuador en 1999, generaron una fuerte reducción de los flujos de capital.

Las dificultades de financiar vía impuestos el mayor gasto público y, por consiguiente, las varias reformas tributarias que se implementaron en Colombia des-

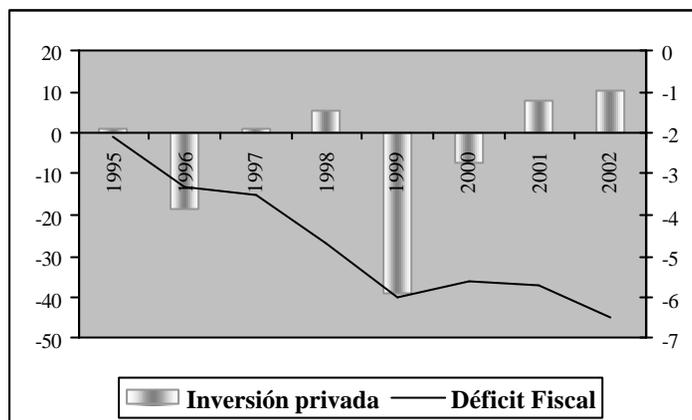
de 1992, se tradujeron en un aumento de la deuda pública desde mediados de los noventa que, conjuntamente con los cambios en su composición a favor de la deuda interna, agudizaron el conflicto entre tasa de interés y tipo de cambio real. En efecto, debido a las dificultades de financiar sanamente sus mayores gastos, el sector público recurrió al mercado financiero doméstico, impulsando el alza de las tasas de interés internas y reduciendo la tasa de cambio real. Este proceso de revaluación fue una de las causas importantes del mayor déficit en cuenta corriente observado entre 1995 y 1998. Además, se trató de un gasto intensivo en bienes no transables, lo que reforzó este proceso de apreciación (Echeverry; 1999). Los mayores niveles de déficit público no solamente afectaron negativamente las exportaciones, sino también la inversión privada,¹² que cayó 17,5% anual entre 1995 y 1999 (Gráfico 3). Sin duda, este entorno macroeconómico aumentaba la vulnerabilidad de la economía.

En resumen, los desequilibrios macroeconómicos existentes desde mediados de los noventa debilitaron la capacidad de respuesta de la economía y contribuyeron a la contracción de la actividad económica que se registró en esta primera fase.

11 Por ejemplo, el gasto del gobierno nacional central pasó del 11% del PIB en 1990 a 18% del PIB en 1998, mientras la generación de los ingresos totales del gobierno representaban en 1997, el 14% del PIB, frente a un 10,3% en 1990 (Banco de la República, Informe al Congreso; julio de 1998).

12 Estos resultados son consecuencia del denominado "efecto desplazamiento", tanto sobre el sector externo como sobre la inversión privada.

Gráfico 3
Tasa de crecimiento del déficit fiscal y la tasa de inversión privada



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

1. ¿Cuál fue la respuesta de política económica?

En un contexto de fuertes desequilibrios macroeconómicos, las posibilidades de implementar una política de estabilización relativamente exitosa se reducen en forma importante frente a *shocks* externos adversos. De hecho, Colombia y, en general, América Latina enfrentaron una reducción súbita de los flujos de capital y una caída en los precios mundiales de sus exportaciones.

Las autoridades económicas colombianas respondieron defendiendo la tasa de cambio nominal, mediante una política

monetaria restrictiva.¹³ La necesidad de reducir la inflación y controlar la especulación contra el peso en 1998, las obligó a implementar una política de ajuste con el fin de defender el techo del corredor cambiario, parcialmente, a través de las reservas internacionales. En estas condiciones, la venta de divisas reduce la oferta monetaria y eleva las tasas de interés internas, contribuyendo a moderar también las presiones de devaluación. Este proceso de ajuste estuvo acompañado también por el desplazamiento hacia arriba de la franja cambiaria.

Las mayores tasas de interés internas¹⁴ acentuaron la debilidad de la demanda y

13 Aunque vale la pena de nuevo insistir en este hecho, de todas maneras el aumento de la tasa de interés en Colombia era inevitable, no sólo por la política de ajuste implementada por las autoridades económicas, sino también, por razones exógenas asociadas con las condiciones del entorno imperantes, especialmente, la crisis internacional y el financiamiento del déficit fiscal.

14 1998 se recordará por ser un año en donde la economía colombiana presentó los niveles de tasas de interés más altos en los últimos 50 años. En efecto, entre finales del mes de mayo y principios de junio, la tasa REPO a un día alcanzó un pico del 80%, para un promedio cercano al 50% en un periodo de 15 días. Este fenómeno se volvió a repetir durante la segunda semana de septiembre, cuando de nuevo la tasa REPO a 7 y 14 días bordeó un nivel histórico del 90%. Para la misma fecha, la interbancaria crecía por encima del 52%. Finalmente, en los primeros días de octubre, estas tasas de interés volvieron al alza pero esta vez, no superaron el límite del 60% (Perfil de Coyuntura Económica; diciembre de 1998)

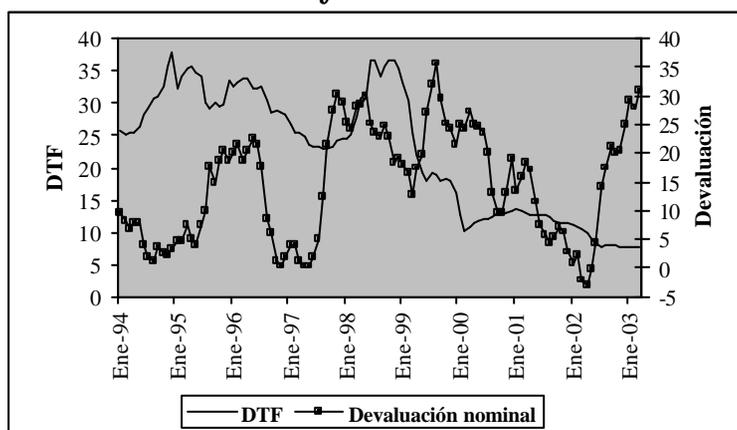
la producción. El PIB pasó de un crecimiento de 0,4% en 1998 a una caída de 4,2% en 1999, la tasa de desempleo continuó aumentando y la inflación registró una fuerte disminución. Por su parte, la cuenta corriente pasó de un déficit de US\$ 5.905,5 millones en 1998 a uno de US\$ 1.019,6 millones en 1999.

En suma, de acuerdo con la literatura económica, podría señalarse que la estrategia de ajuste giró entorno a lo que Dornbusch, Fischer y Startz (2002, p. 475) denominan “mecanismo de ajuste automático clásico”. Según estos autores, dicho mecanismo opera en la medida en que se presentan problemas de balanza de pagos, bajo esquemas de control cambiario y tipo de cambio fijo, con miras a evitar una crisis cambiaria. Los desequilibrios en balanza de pagos pueden afectar la oferta monetaria y el gasto.

Estos cambios en los niveles de gasto impulsan el desempleo y reducen los salarios y los precios, lo que mejora la competitividad de la economía. En resumen, se privilegian los mercados en el proceso de ajuste interno y externo.

La defensa del techo de la banda elevó las tasas de interés internas que, de un lado, deprimió la demanda agregada, la producción y el empleo¹⁵ y, de otro lado, redujo las presiones devaluacionistas y evitó una crisis cambiaria (Gráfico 4). A mediano plazo, la recesión y el mayor desempleo redujeron la tasa de inflación y los salarios reales y aumentaron la competitividad de la economía. En síntesis, el mecanismo de ajuste automático parece haber funcionado, aunque en forma parcial. Ciertamente se evitó una crisis cambiaria, pero los mercados solamente volvieron a la calma después de eliminado el régimen de banda (Gráfico 5).¹⁶

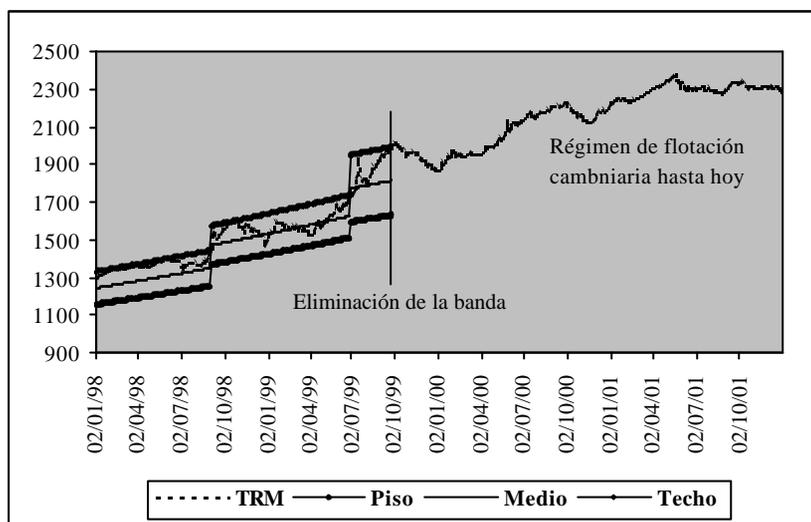
Gráfico 4
Tasa de interés y devaluación nominal



Fuente: Banco de la República

- 15 Para 1999, el PIB creció a una tasa del -4,2% y el desempleo superó el 19% en las cabeceras a nivel nacional.
- 16 La evidencia empírica parece indicar el momento “óptimo” de eliminación del régimen de banda, dada la ausencia del “overshooting” después de introducido el régimen de flotación el 24 de septiembre de 1999 (Gráfico 5).

Gráfico 5
Evolución del tipo de cambio representativo del mercado 1998-2002



Fuente: Banco de la República.

B. Segundo período: flexibilidad cambiaria y recuperación lenta 2000-2002

El pobre desempeño económico en 1998 y 1999, la recuperación del equilibrio externo y de los fundamentales del tipo de cambio, y la reducción de la inflación, fueron los principales factores que facilitaron el desmonte del sistema de banda cambiaria y la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible desde septiembre de 1999. Otros países de América Latina como Ecuador, Chile y Brasil abandonaron también sus regímenes de bandas cambiarias móviles en este período. Como puede observarse en el Cuadro 4, la tendencia predominante en la región fue hacia esquemas de flotación de la tasa de cambio, después de varios intentos de defender los límites de los corredores cambiarios.

En términos generales, estos esfuerzos por mantener los esquemas cambiarios de banda se debilitaron como resultado de un contexto internacional adverso que data desde 1998, asociado principalmente con los efectos de la crisis asiática e importantes desequilibrios macroeconómicos heredados de años anteriores. Como señala la CEPAL (2002), los fenómenos externos de mayor impacto para la región han sido el deterioro de las condiciones financieras externas y la caída persistente de los términos de intercambio, principalmente para las economías no petroleras de América Latina, amén del menor dinamismo registrado por la economía de Estados Unidos en los últimos años. En el caso colombiano, la ausencia de *overshooting*, la tendencia decreciente del tipo de cambio desde finales de 1999 y la recuperación de la actividad económica, parecen mostrar el éxito relativo del régimen de flotación cambiaria.

Cuadro 4
América Latina: Regímenes cambiarios
1998 y 2002

Régimen	Países			
	1998		2002	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Dolarización	1	5,3	3	15,8
Caja de conversión	1	5,3
Otros con paridad fija	1	5,3
Paridades móviles	3	15,8	3	15,8
Bandas móviles	7	36,8	1	5,3
Flotación	6	31,5	12	63,2

Fuente: Rhenals (2003), con base en CEPAL (2000 y 2002).

De acuerdo con la literatura sobre regímenes cambiarios, puede afirmarse que la adopción de un sistema cambiario flotante constituye un intento por recuperar un mayor grado de control monetario, en medio de un ambiente de grandes movimientos de capitales, y disponer de un margen de discrecionalidad más amplio para los propósitos de estabilización macroeconómica de la política monetaria. Sin embargo, la experiencia de los últimos años muestra que estos propósitos no se han alcanzado en algunos países de la región y su cambio a un régimen de flotación, condujo a una depreciación excesiva de la moneda nacional (*overshooting*). De hecho, en muchos de ellos, la política monetaria ha acentuado el impacto negativo del escenario internacional debido a sus intentos de moderar o impedir un sobreajuste cambiario, reflejando pocos grados de libertad de las autoridades monetarias para manejar la coyuntura económica. En otros, la modificación del régimen cambiario no generó una sobre-reacción inicial de la tasa de cambio y permitió a las

autoridades económicas, disponer de la autonomía o libertad necesaria para impulsar políticas monetarias contracíclicas (Chile, Colombia y Perú, por ejemplo).

La coyuntura cambiaria colombiana reciente (2000-2002) parece mostrar que la flotación cambiaria logró moderar, con relativo éxito, los efectos de los choques externos que enfrentó la economía nacional en este tiempo. Como resultado, la política monetaria en estos años tuvo un mayor grado de libertad para promover la recuperación de la actividad económica, sin descuidar las metas inflacionarias establecidas. Como se sabe, en un contexto de relativa movilidad de capitales y tipo de cambio flexible, la efectividad de la política monetaria se refleja directamente en el comportamiento del tipo de cambio, que afecta la composición del sector externo y el nivel de ingreso de la economía. En consecuencia, una política monetaria expansiva provoca una depreciación de la moneda local y un aumento de las exportaciones netas y de la demanda agregada.

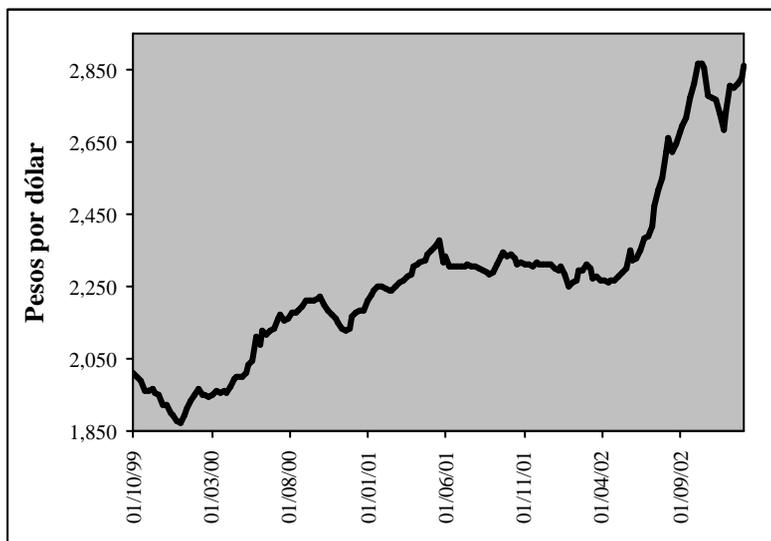
En suma, bajo un régimen de libre mercado buena parte del ajuste requerido tiene lugar a través de la depreciación del tipo de cambio nominal. No obstante, pese a que la volatilidad del tipo de cambio permite ajustar los desequilibrios de la balanza de pagos y puede conducir a diferentes tipos de efectos,¹⁷ las reservas internacionales permiten amortiguar estos efectos y lograr que el ajuste necesario de la tasa de cambio tenga lugar de un modo más gradual y con menores costos económicos y sociales (Banco de la República; 2003. Informe de la Junta Direc-

tiva al Congreso de la República, marzo, página 49).

1. Evolución y determinantes del tipo de cambio nominal

La característica principal de un esquema de flotación es la mayor inestabilidad del tipo de cambio, asociada con períodos relativamente cortos e intensos de apreciación y depreciación. Obviamente, estos movimientos son resultado de cambios tanto de los fundamentales de la tasa de cambio como de las expectativas de devaluación de los agentes.

Gráfico 6
Tasa de cambio nominal semanal (TRM)
Septiembre 25 de 1999 – enero de 2003



Fuente: Banco de la República. Cálculos propios

17 Por ejemplo, considerando los efectos positivos de una devaluación que puede estimular las exportaciones, también puede generar efectos adversos asociados con: (i) el aumento de los costos financieros a consecuencia del endeudamiento en dólares, (ii) las mayores presiones inflacionarias que se pueden reflejar en alzas en los salarios reales y en las tasas de interés nominales y (iii) salidas de capital.

Un examen del comportamiento semanal del tipo de cambio nominal en Colombia entre septiembre de 1999 y enero de 2003, permite afirmar que los períodos de depreciación fueron más persistentes, aunque moderados (excepto entre mayo y octubre de 2002, donde se presentó una fuerte depreciación), y representaron el 51% de las semanas referenciadas¹⁸ (Gráfico 6). Por su parte, en el 32,1% de dichas semanas, se presentó una relativa estabilidad del tipo de cambio y el 16,9% correspondió a períodos cortos de apreciación (Gráfico 6).¹⁹

Este comportamiento del tipo de cambio, bajo el nuevo esquema cambiario, coincidió con la evolución de la tasa de cambio real en el mismo período (Gráfico 7), de la misma manera como se observó en el antiguo régimen de banda. Es decir, los movimientos de corto plazo de la tasa de cambio real estuvieron estrechamente relacionados con los registrados por la tasa de cambio nominal sin tendencia determinística (Castaño, Gómez, Mesa, Ortiz y Rhenals; 2002, página 87, gráfico 4). Este comportamiento similar de los tipos de cambio nominal y real en los dos regímenes no es extraño en la literatura puesto que, como señala Rogoff (1996), en el corto plazo,

los movimientos de la tasa de cambio nominal producen modificaciones en la tasa de cambio real debido a la presencia de rigideces nominales de precios.

En resumen, un análisis de la experiencia colombiana bajo el esquema de flotación cambiaria permite afirmar que, a pesar de la persistencia de presiones devaluacionistas, éstas fueron inferiores a las registradas en los últimos meses en que prevaleció el esquema de banda cambiaria,²⁰ excepto entre mayo y noviembre de 2002. Este comportamiento apoya uno de los argumentos del Banco de la República para justificar la introducción del esquema de libre mercado: reducir la dependencia de la economía de los fenómenos cambiarios como resultado de choques externos.

En general, desde el punto de vista de los fundamentales del tipo de cambio, la tendencia devaluacionista en los tres primeros años de la década actual parece deberse a las presiones especulativas generadas por: la inestabilidad política y económica que sufrió América Latina, como consecuencia de las crisis en Ecuador y Turquía en el 2000, Argentina en el 2001 y Venezuela y Brasil en el 2002; las bajas tasas de interés do-

18 De un total de 165 semanas analizadas, 84 correspondieron al período de depreciación, 28 al de apreciación y 53 al de estabilidad con tendencia a la apreciación.

19 Utilizando un modelo de tendencias estocásticas segmentadas para la tasa de cambio en el período de franja cambiaria, las pruebas estadísticas mostraron que el estado de apreciación fue más persistente (también menos volátil) que el de depreciación: aproximadamente el tipo de cambio permaneció 29 semanas en el primer estado contra solamente 12 semanas del segundo estado (Castaño, Gómez, Mesa, Ortiz y Rhenals; 2002). La comparación entre estos dos períodos (régimen de franja cambiaria y de flotación) parece mostrar que se registraron cambios en el patrón de comportamiento de la tasa de cambio nominal.

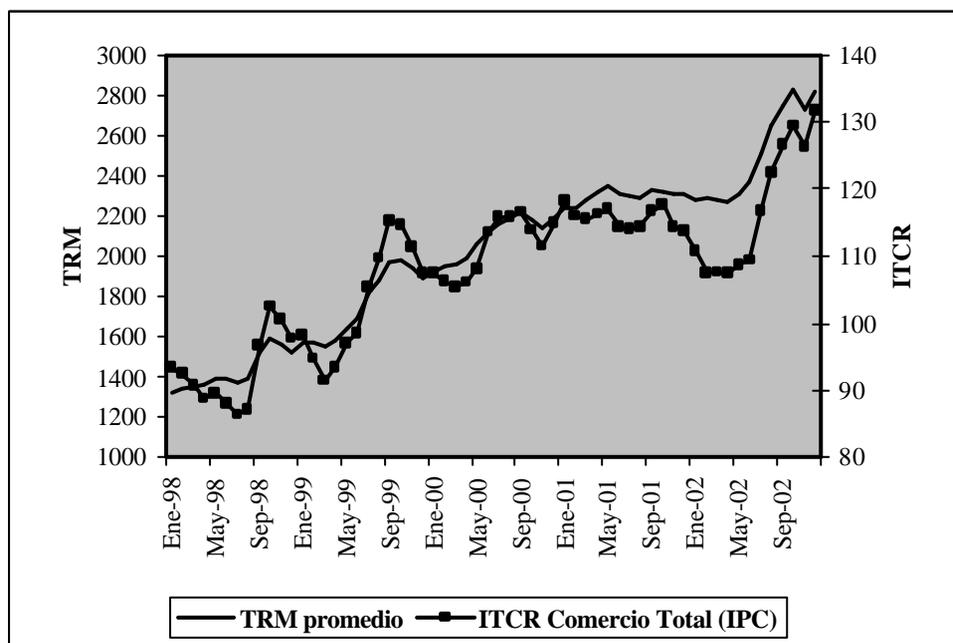
20 Entre enero y septiembre de 1999, la tasa de devaluación promedio alcanzó el 22,6%, mientras que en el período comprendido entre octubre de 1999 y mayo del 2002, este índice se ubicó en 13,4%. Sin embargo, en lo restante de este último año la devaluación nominal bordeaba el 15%.

místicas y, probablemente, el insuficiente ajuste de las finanzas públicas. Además, los factores derivados de la difícil situación de orden público, resultado de la agudización del conflicto armado en el país, también explican las presiones especulativas que se observaron en estos años.

Como consecuencia de estos factores, la inversión extranjera neta en Colombia cayó, pasando de US\$ 2.570,39 millones anuales en el cuatrienio 1995-1998 a US\$ 1.700 millones anuales en el

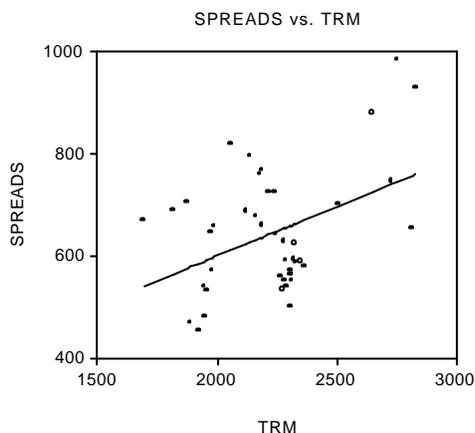
siguiente cuatrienio. Los flujos netos de capital de corto plazo también se redujeron, pasando de -US\$ 553 millones a -US\$ 1.279,4 millones en los mismos períodos (Cuadro 1), probablemente reforzado por los diferenciales entre las tasas de interés internas e internacionales. De otro lado, las debilidades y vacilaciones en el ajuste de las finanzas públicas, que probablemente aumentaron en determinados períodos los *spread* de la deuda soberana, también contribuyeron a los ataques especulativos contra el peso (Gráfico 8).

Gráfico 7
Tasa Representativa del Mercado vs Índice de la Tasa de Cambio Real



Fuente: Banco de la República.

Gráfico 8
Spread y TRM



Fuente: Banco de la República y L.P. Morgan.
Correlación simple 0.424

2. Los mecanismos de intervención cambiara

Como se sabe, bajo el esquema de banda cambiaria el Banco de la República intervenía de una manera directa en el mercado tratando de cambiar la tendencia del tipo de cambio cuando se acercaba a los límites del corredor cambiario. En el esquema de flotación, las nuevas reglas de intervención quedaron sujetas a los objetivos que establecieran las autoridades económicas en relación con el nivel de reservas internacionales y la volatilidad del tipo de cambio.

Con estas medidas, adoptadas el 19 de noviembre de 1999, el Banco de la República, como la mayoría de los bancos centrales del mundo, no renunció a la posibilidad de influir sobre el comportamiento de la tasa de cambio, con el fin de moderar sus variaciones. Los mecanismos de intervención buscan, de un lado, disminuir las presiones revaluacionistas

que resultan de la acumulación de reservas internacionales y, de otro lado, evitar los desequilibrios transitorios asociados con una mayor volatilidad de la tasa de cambio.

Básicamente, de acuerdo con los objetivos, se establecieron dos mecanismos de intervención en el mercado cambiario: uno de subastas tipo *put* de acumulación de reservas internacionales y otro de subastas tipo *call* y *put* para controlar la volatilidad de la tasa de cambio. Posteriormente, en diciembre de 2001, la Junta Directiva del Banco de la República aprobó un mecanismo ocasional de “desacumulación” de reservas, con el fin de moderar las presiones inflacionarias que surgirían de una depreciación excesiva del peso debido a un choque externo transitorio (Banco de la República; 2002. Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República, julio, p. 38-39).

Un balance de estos mecanismos de intervención entre 1999 y 2002, permite afirmar que han sido eficaces y han contribuido a una mayor transparencia y flexibilidad del esquema de flotación, debido a que las reglas son conocidas por los agentes que participan en el mercado cambiario. Esto contrasta con la experiencia de Brasil y Chile en que, a pesar de tener reglas de intervención similares a la colombiana, los resultados no han sido satisfactorios en términos de transparencia y flexibilidad de sus esquemas de flotación (Clavijo; 2002, p. 30).

Según Clavijo (2002), “la principal virtud de flotar la tasa de cambio y amortiguar sus fluctuaciones a través de estos mecanismos de opciones es que permite repotenciar la política monetaria, al

otorgale cierta exogeneidad a esta última". En este sentido, la estabilidad y las bajas tasas de interés internas que ha registrado Colombia en estos años, a pesar de los choques externos que enfrentó, muestran una mayor independencia de la política monetaria. De hecho, bajo el sistema de flotación cambiaria, las autoridades económicas no han tenido que recurrir a aumentos en las tasas de interés para moderar las presiones alcistas que registró el tipo de cambio, a diferencia de lo sucedido durante el régimen de franja cambiaria.

En este sentido, los mecanismos de intervención cambiaria cumplieron su objetivo de moderar las presiones sobre el tipo de cambio si se tiene en cuenta que, de un lado, el Gobierno no tuvo la necesidad de utilizar el crédito del FMI para evitar una crisis de balanza de pagos y, de otro lado, las reservas internacionales aumentaron mediante el sistema de subasta de opciones tipo *put*. En efecto, desde que se estableció este mecanismo de compra de divisas, el Banco de la República adquirió US\$ 1.399,3 millones entre 1999 y 2002 (Cuadro 5).

Cuadro 5
Resultados de las subastas de intervención PUT para la acumulación de Reservas Internacionales (US millones)

Años	Monto presentado	Monto aprobado	cupo	Monto ejercido
1999*	1.354,7	280	280	200
2000	5.105,8	1.114,9	1.160	398,6
2001	3.143,5	784,9	785	599,2
2002	2.045,8	699,9	700	201,5
Total	11.649,8	2.879,7	2.925	1.399,3

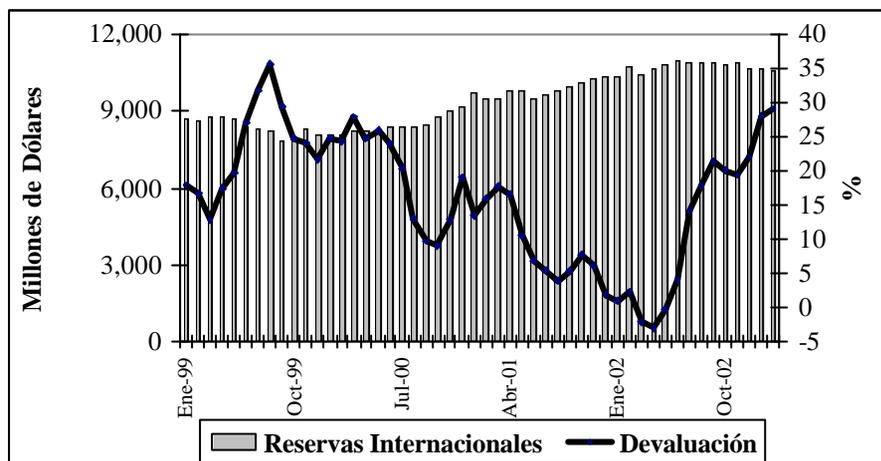
* Corresponde a los meses de noviembre y diciembre.

Fuente: Banco de la República

Así mismo, un examen del mecanismo de opciones tipo *call* para control de volatilidad muestra que el tipo de cambio prácticamente fluctuó de una manera libre desde que se adoptó el nuevo esquema cambiario, puesto que el Banco de la República solamente realizó tres intervenciones, en estos casos para frenar sus alzas (julio 29, agosto 1 y octubre 2 de 2002) por un

monto total de US\$ 540 millones. En suma, considerando los resultados de las subastas (*put* y *call*), en términos netos, el Banco de la República compró divisas por un valor de US\$ 859,3 millones, equivalentes al 31,4% de las reservas internacionales netas acumuladas entre 1999 y 2002, que ascendieron a US\$ 2.738,5 millones (Gráfico 9).

Gráfico 9
Reservas internacionales y tasa de devaluación



Fuente: Banco de la República

En resumen, los nuevos esquemas de intervención cambiaria, mediante el mecanismo de opciones, permitieron mantener un nivel adecuado de reservas internacionales y reducir la dependencia entre tasa de interés y tipo de cambio nominal.²¹

Conclusiones

Colombia, en el cuatrienio Pastrana, recuperó el equilibrio externo en medio de un gran deterioro de la actividad económica (la producción cayó 4,2% en 1999 y se estancó en los cuatro años siguientes) y una baja tasa de ahorro (12,5% del PIB). En el cuatrienio 1991-1994, la economía colombiana creció 4,3% anual y su tasa de ahorro se situó en 21,1% del PIB. En la administración Samper, aun-

que la economía registró niveles preocupantes de déficit en cuenta corriente (aproximadamente, 5% del PIB), los resultados en materia de crecimiento y ahorro fueron mejores (2,8% anual y 17,7%, respectivamente).

La recuperación del equilibrio externo se debió, de un lado, al repunte de las exportaciones no tradicionales, como resultado de una mayor tasa de cambio real, la caída en la demanda interna y una mayor decisión de los empresarios de ampliar la oferta exportable; y, de otro lado, al desplome de las importaciones y el fuerte crecimiento de las transferencias corrientes.

A pesar del pobre desempeño del PIB en el cuatrienio Pastrana, puede afirmarse

21 Después de la crisis de 1998-1999 y con la introducción del régimen de libre mercado, el año 2003 puede resultar el más complicado para el mercado cambiario si se tiene en cuenta que durante los meses de febrero y marzo, el Banco de la República salió a vender divisas en el mercado por el mecanismo ocasional de "desacumulación" de reservas creado en diciembre de 2001, por un valor de US\$ 344,5 millones.

que la economía colombiana recuperó una relativa estabilidad macroeconómica después de la crisis de finales de los noventa. De hecho, el mercado cambiario retornó a la tranquilidad con el nuevo régimen de cambios, la inflación continuó reduciéndose, las reservas internacionales aumentaron y la actividad económica registró una cierta recuperación.

Finalmente, la adopción del esquema de flotación cambiaria y los nuevos mecanismos de intervención en el mercado de divisas otorgaron un mayor grado de libertad a la política monetaria, que le permitió a las autoridades monetarias implementar una política contracíclica en un contexto internacional relativamente adverso.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN Nacional de Exportadores, 2002. "Un motor de crecimiento y empleo", [artículo en internet], http://www.analdex.org/exponotas/textos/art_2002_008.asp. ANALDEX, Bogotá. Fecha de acceso: marzo de 2003.
- ARANGO, Héctor, CASTAÑO, Elkin, GÓMEZ, Wilman, MESA, Ramón, PÉREZ, Freddy y RHENALS, Remberto, 1999. "Determinantes de la cuenta corriente en Colombia: un enfoque intertemporal", *Lecturas de Economía*, No 50, Universidad de Antioquia, Medellín, enero-junio.
- BANCO Mundial, 2003. "La inversión extranjera y las remesas desplazan al endeudamiento como fuente de recursos para América Latina y el Caribe", [artículo en internet], <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003>. Fecha de acceso: 4 de junio de 2003.
- BANCO de la República, 1998. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República julio de 1998*. Banco de la República, Bogotá, julio.
- BANCO de la República, 2002. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República julio de 2002*. Banco de la República, Bogotá, julio.
- BANCO de la República, 2003. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República marzo de 2003*. Banco de la República, Bogotá, marzo.
- BANCO de la República, 2003. Balanza de Pagos. [Estadísticas en internet], Bogotá. http://www.banrep.gov.co/economia/ctanal1sec_ext.htm#balanza. Fecha de acceso: Marzo de 2003.
- CASTAÑO, Elkin, GÓMEZ, Wilman, MESA, Ramón, ORTIZ, Catalina y RHENALS, Remberto, 2002. "Realineamientos y estados de la tasa de cambio nominal en Colombia: 1994-1999". *Lecturas de Economía*, No 56, Universidad de Antioquia, Medellín, julio.
- CENTRO de Investigaciones Económicas, 1998. *Perfil de Coyuntura Económica*, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín, diciembre.
- COMISIÓN Económica para América Latina, 2002. *Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2002*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, diciembre.

- CLAVIJO, Sergio, 2002. "Política monetaria y cambiaria en Colombia: progresos y desafíos (1991-2002)". *Borradores de Economía*, No 201, Banco de la República, Bogotá.
- DORNBUSCH, Rudiger, FISCHER, Staley y STARTZ, Richard, 2002. *Macroeconomía*. Octava Edición, McGrawHill. Madrid.
- ECHEVERRI, Juan Carlos, 1999. "La recesión actual en Colombia: flujos, balances y política anticíclica", *Archivos de Macroeconomía*, No. 113, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, junio.
- FRESARD, Christian y MESA, Ramón, 2000. "La economía colombiana en 1999 y perspectivas para el 2000", *Informe de Coyuntura*, Centro de Investigaciones Económicas –CIE- Universidad de Antioquia, Medellín, febrero.
- MESA, Ramón, 2000. "Política monetaria y cambiaria", *Perfil de Coyuntura Económica*, Universidad de Antioquia, Medellín, junio.
- MESA, Ramón, 2000. "Macroeconomía de la recesión en Colombia: del ajuste cambiario al caos del PIB", *Semestre económico*, No 7, Universidad de Medellín, Medellín, enero-junio.
- MESA, Ramón, 1998. "Desempeño del sector externo en el cuatrienio Samper", *Perfil de Coyuntura Económica*, Universidad de Antioquia, Medellín, diciembre.
- MINISTERIO de Comercio Exterior, Exportaciones e importaciones, [Estadísticas en internet], Bogotá. <http://www.mincomex.gov.co/mincomexvbecontent/NewsDetail.asp?ID=791&IDCompany=2>. Fecha de acceso: Octubre de 2002.
- RHENALS, Remberto, 2003. "El problema fiscal colombiano: ¿se trata de una baja presión fiscal?", *Perfil de Coyuntura Económica*, N° 1, Universidad de Antioquia, Medellín, febrero.
- RHENALS, Remberto, 2003. "Nuevo régimen cambiario y proceso generador de la tasa de cambio nominal en Colombia". *Proyecto de investigación*, CIE Universidad de Antioquia, Medellín.
- ROGOFF, Kenneth, 1996. "The purchasing power parity puzzle", *Journal of Economic Literature*, 34(2), junio.

Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio Pastrana: deterioro alarmante*

- *Introducción. – I. Evolución del empleo en la década de los noventa.*
- *II. En el cuatrienio Pastrana, se acentuó el deterioro del mercado laboral.*
- *III. Las políticas de empleo en la administración del Presidente Pastrana.*
- *Conclusiones – Bibliografía.*

Ana Lucía Villegas A.¹

Resumen

Este artículo presenta una breve evaluación del cuatrienio Pastrana en materia de empleo. En primer lugar, se presenta un panorama general de la evolución de los principales indicadores del mercado laboral en los noventa. Luego, se realiza una lectura de lo sucedido en el cuatrienio y se reseñan las políticas propuestas por el gobierno en el Plan de Desarrollo, así como sus principales resultados. Estos resultados muestran que dichas políticas fueron insuficientes, lo que, conjuntamente con el pobre desempeño de la actividad económica, explican las altas tasas de desempleo y la mala calidad del empleo que caracterizó el cuatrienio analizado.

Palabras Claves: desempleo, subempleo, Población Económicamente Activa, Población en Edad de Trabajar, Tasa Global de Participación.

Abstract

This article presents a short assessment about employment's situation in Colombia between 1999 and 2002. First a general outlook of the labor market's main indicator's evolution during the nineties is shown. Later, an analysis of the outcomes during Pastrana's presidential period and his proposed policies on his "Plan de Desarrollo" (Development Plan) and their consequences are outlined. This results show that these policies were insufficient, so that, joint with economic activity's poor performance, explain the high employment's how quality that characterized this period.

Key words: unemployment, underemployment, Economically Active Population, Population in Age of Working, Participation Global Rate.

* Este trabajo es uno de los productos derivados del proyecto de investigación titulado "Balance Económico del Cuatrienio Pastrana", financiado por el Comité de Apoyo para la Investigación –CODI- de la Universidad de Antioquia. La autora forma parte del grupo Macroeconomía Aplicada del Centro de Investigaciones Económicas –CIE- de la Universidad de Antioquia.

1 Economista, Asistente de Investigación, –CIE- Universidad de Antioquia. Dirección electrónica: alvillegas@agustinianos.udea.edu.co

Introducción

El desempleo, el subempleo y el empleo informal constituyen quizás los problemas más agudos y preocupantes de la economía colombiana desde la segunda mitad de los noventa. Aunque las profundas transformaciones que tuvieron lugar en la economía en dicha década se reflejaron en cierta medida en la dinámica del mercado de trabajo, factores macroeconómicos incidieron también en su comportamiento. En el cuatrienio de Pastrana, los indicadores laborales registraron un gran deterioro. La tasa de desempleo alcanzó niveles no registrados en las estadísticas del país; la tasa de subempleo y el grado de informalidad experimentaron un aumento peligroso, reflejando la precariedad de los puestos de trabajo; los grupos de población más vulnerables al desempleo vieron más agudizado su problema y la oferta de trabajo tendió a aumentar.

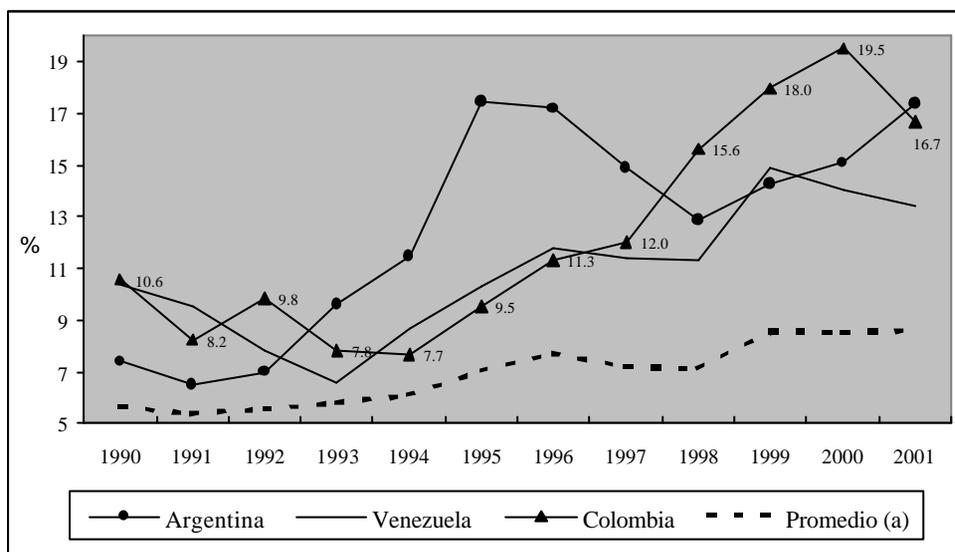
El objetivo de este artículo es presentar una evaluación del cuatrienio Pastrana 1998-2002 en materia de empleo. Para ello, primero se presenta la evolución general de las principales variables del mercado de trabajo en la década de los noventa. Segundo, se realiza una descripción de las mismas variables en el cuatrienio Pastrana, mostrando la agudización del problema en dicho período. En tercer lugar, se examinan las políticas del gobierno de Pastrana contra el desempleo, así como sus resultados. Por último, se presentan algunas conclusiones.

I. Evolución del empleo en la década de los noventa

El desempleo, aunque no es un problema exclusivo, se presenta en el país de una manera realmente preocupante. Como se observa en el Gráfico 1, la tasa de desempleo colombiana se situó por encima del promedio para 11 países de América Latina durante la década pasada. En el 2000 estuvo cercana al 20% para las siete principales áreas metropolitanas, cifra sin precedentes en las estadísticas del país.

Argentina y Venezuela son los países con mayores tasas de desempleo entre los países latinoamericanos, después de Colombia, ubicándose también por encima del promedio. Los países con menores tasas de desempleo son México y Brasil. Sin embargo, el desempleo en América Latina es un problema generalizado y, peor aún, en crecimiento. De hecho, varios estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe—CEPAL—revelan que, durante los noventa, los mercados de trabajo de la región se caracterizaron, en general, por la limitada capacidad de sus economías para generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres.

Gráfico 1
América Latina tasa de desempleo urbano 1990 – 2001



(a) Incluye: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Fuente: <http://www.cepal.org/DE/proyectos/eee/eee2002/CuadrosExcel> (Anexo Estadístico Electrónico)/ALC-14.XLS, para Argentina, Venezuela y el promedio. Consultado 12 de enero de 2003. Para Colombia, ENH, Dane, varias etapas.

Según Weller (1998) y Altenburg, Qualmann y Weller (2001),² la elasticidad empleo-producto en América Latina se redujo en los noventa con respecto a los ochenta, lo que significa que son mayores los requerimientos de crecimiento económico para disminuir el desempleo. Un ejercicio similar para Colombia arroja resultados similares, aunque de mayor magnitud. En efecto, el Gráfico 2 mues-

tra que el umbral a partir del cual el crecimiento económico conlleva una reducción del desempleo subió con respecto a los ochenta, definiéndose al parecer una nueva relación entre crecimiento económico y desempleo: mientras que en los ochenta la elasticidad empleo-producto³ era de 1,7 (un punto porcentual adicional de crecimiento aumenta el empleo en un poco menos de dos puntos

2 Una regresión simple entre las tasas de crecimiento anual del Producto Interno Bruto –PIB– en América Latina y las variaciones en las tasas de desempleo en las décadas de 1980 y 1990 revela que mientras en los ochenta un aumento de 1,0% en el producto reducía en un poco más de un punto porcentual la tasa de desempleo, en los años noventa esta reducción estuvo acompañada de un crecimiento del producto superior a 4% (Altenburg, Qualmann y Weller, 2001, p. 12).

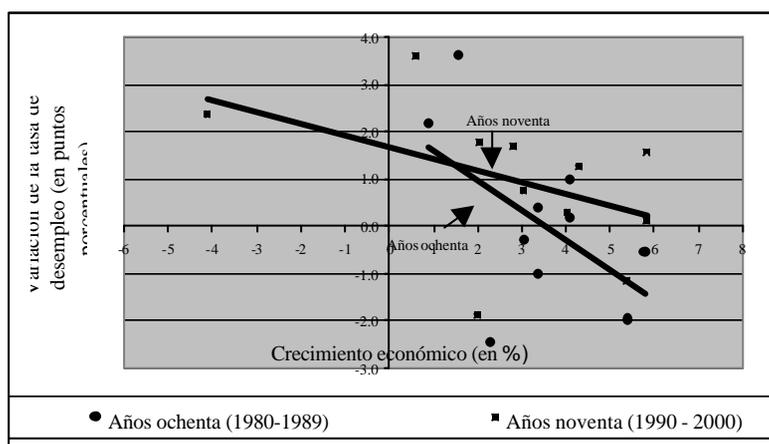
3 La elasticidad empleo-producto se calcula como la relación entre la tasa de crecimiento del empleo en las siete principales áreas metropolitanas y la tasa de crecimiento del PIB en las décadas de 1980 y 1990 (1990-2000).

porcentuales), en los noventa disminuyó a 1,1. Así las cosas, no basta sólo con tener tasas de crecimiento económico positivas, sino que, además, éstas deben ser de alrededor del 5% para que la tasa de desempleo caiga a niveles menos preocupantes.

Los principales indicadores del mercado laboral en el país⁴ muestran la situación

desfavorable en este frente (Cuadro 1): la magnitud y calidad del empleo se deterioraron en forma aguda desde mediados de los noventa en el conjunto de las principales áreas metropolitanas (Medellín, Barranquilla, Bogotá, Manizales, Pasto, Bucaramanga y Cali y, desde 2001, se incorporan Cúcuta, Pereira, Ibagué, Villavicencio, Cartagena y Montería).

Gráfico 2
Crecimiento económico y variación en la tasa de desempleo 1980 - 2000



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE– y Banco de la República.

Entre diciembre de 1991 y diciembre de 1994, la Tasa de Desempleo –T.D– en las siete principales áreas metropolitanas del país pasó de 10,6% a 7,7% (la tasa mínima registrada, por lo menos, desde que existen series continuas). Esta reducción fue producto de un alza en la

Tasa de Ocupación –T.O–, que pasó en el mismo período de 53,5% a 55,8%, dado que también se produjo un aumento en la tasa de participación (59,9% y 63,1%, respectivamente). Sin embargo, desde 1995 la tasa de desempleo aumentó considerablemente, situándose

4 En 2002 el DANE introdujo cambios importantes en la metodología de obtención de la información sobre la magnitud y utilización de la fuerza de trabajo. La Encuesta Nacional de Hogares –ENH– anterior fue sustituida por la Encuesta Continua de Hogares –ECH–. Las principales modificaciones se refieren a la cobertura de aplicación, frecuencia, contenido de los formularios y compatibilidad entre las variables. Un recuento de los antecedentes de la sustitución de la ENH por la ECH se encuentra en DANE, 2001 (Urrutia, 2002).

se en niveles cercanos al 20% en el 2000 (Gráfico 3), cifra no registrada en otros años de crisis de empleo como, por ejemplo, en la década del ochenta. El ascenso en la tasa de desempleo desde 1995 está asociado principalmente con la desaceleración en la creación de nuevos puestos de trabajo (las tasas de ocu-

pación son inferiores a las registradas en diciembre de 1995) y por el incremento en la oferta laboral, especialmente de mujeres y jóvenes. En efecto, la Tasa Global de Participación –T.G.P.– subió a 64,5% en el 2000, aproximadamente 4 puntos porcentuales por encima de la de 1994.

Cuadro 1
Colombia: Principales indicadores del mercado laboral
(Siete principales áreas metropolitanas)
1990 – 2001

	PT	PET	PEA	%PET	%PEA	TGP	TO	TD	TS	GI
1990	10860398	8120328	4861334	74,8	44,8	59,9	53,5	10,6	14,5	-
1991	11969845	9043868	5367042	75,6	44,8	59,3	53,7	8,2	12,9	n.d
1992	12244733	9269469	5713046	75,7	46,7	61,6	55,6	9,81	3,0	54,0
1993	12531494	9543174	5730933	76,2	45,7	60,1	55,3	7,8	13,1	n.d
1994	12875837	9876436	6231039	76,7	48,4	63,1	55,8	7,7	11,6	52,5
1995	13162662	10149023	6231039	77,1	47,3	61,4	55,5	9,5	13,1	n.d
1996	13463556	10430729	6234560	77,5 4	6,3 5	9,8	53,0	11,3	15,8	52,3
1997	13774966	10696477	6578062	77,7	47,8	61,5	54,1	12,0	17,0	n.d
1998	14099898	11053137	6926123	78,4	49,1	62,7	52,9	15,6	20,2	54,7
1999	14430740	11235802	7168411	77,9	49,7	63,8	52,3	18,0	22,7	n.d
2000	14761625	11495545	7419303	77,9	50,3	64,5	51,9	19,5	29,7	60,0
2001	18233436	13964722	9091059	76,6	49,9	65,1	54,3	16,7	31,8	61,3
2002	18519564	14219388	9130602	76,8	49,3	64,2	52,7	17,9	34,3	71,0

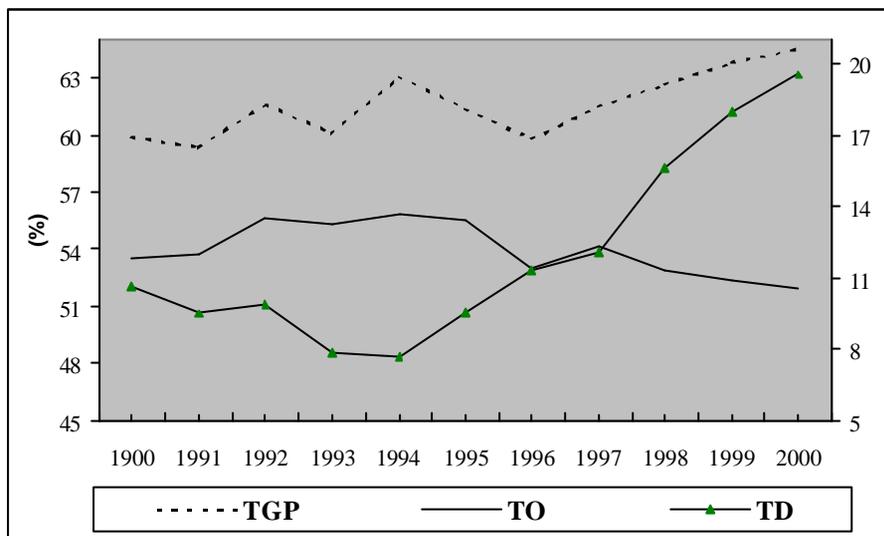
Fuente: DANE, ENH y ECH, varias etapas.

Nota: PT: Población Total; PET: Población en Edad de Trabajar; PEA: Población Económicamente Activa; TGP: Tasa Global de Participación; TO: Tasa de Ocupación; TD: Tasa de Desempleo; TS: Tasa de Subempleo; GI: Grado de Informalidad.

De hecho, el desempleo depende de factores tanto macroeconómicos, como del bajo crecimiento del producto registrado desde 1996 (después de crecer a tasas cercanas a 5% anual entre 1992 y 1995), y microeconómicos, como por ejemplo, el comportamiento de los salarios reales. Pero, también, la evolución

del desempleo es resultado de las tendencias de mediano y largo plazo asociadas con los procesos de racionalización y reestructuración del aparato productivo y cambios técnicos intensivos en capital, ahorradores de mano de obra no calificada, principalmente (Ramírez, 2000).

Gráfico 3
Tasa Global de Participación, Ocupación y Desempleo (1990-2000)
(Siete principales áreas metropolitanas)



Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH). Etapas 70 a 106.

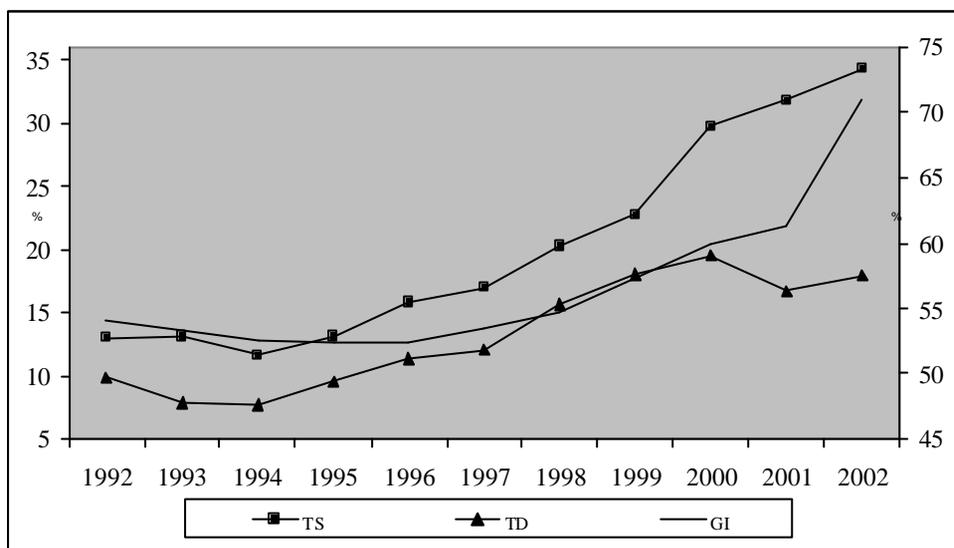
Nota: Eje derecho Tasa de desempleo. Datos a diciembre de cada año.

La tasa de subempleo (T.S), que comprende a las personas que trabajan y desean o están disponibles para trabajar “mejor” o “más adecuadamente”, y el grado de informalidad (G.I), que mide la participación del empleo informal⁵ en el empleo total, muestran un incremento importante en los mismos años en que se eleva la tasa de desempleo, reflejando la precariedad de los puestos de trabajo, tanto nuevos como los ya existentes, y el grado de desprotección que tienen aquellas personas que están ocu-

padadas en estas condiciones. En efecto, mientras que en la primera mitad de los noventa, la tasa de subempleo en las 7 principales áreas metropolitanas permaneció casi constante (inferior a 15%), en diciembre de 1999 ya superaba el 20%. Como puede observarse en el Gráfico 4, más alarmantes resultan las cifras de subempleo (31,8% y 34,3% en 2001 y 2002, respectivamente) e informalidad (61,3% y 71% en los mismos años) en los primeros años de la década actual.

5 El sector informal puede definirse como el sector no oficial y no registrado de la economía. Según el DANE, este sector está constituido por los siguientes grupos ocupacionales: a) los empleados del servicio doméstico y los trabajadores familiares sin remuneración; b) los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales independientes; c) los empleados y obreros particulares que laboren en empresas de hasta diez trabajadores y d) los patronos o empleados que ocupen hasta diez trabajadores. Se excluyen los obreros y empleados del gobierno. El grado de informalidad del empleo en la ENH se medía cada dos años en junio. Desde 2001, en la ECH, se mide mensualmente.

Gráfico 4
Tasas de subempleo y desempleo y grado de informalidad 1992 - 2002



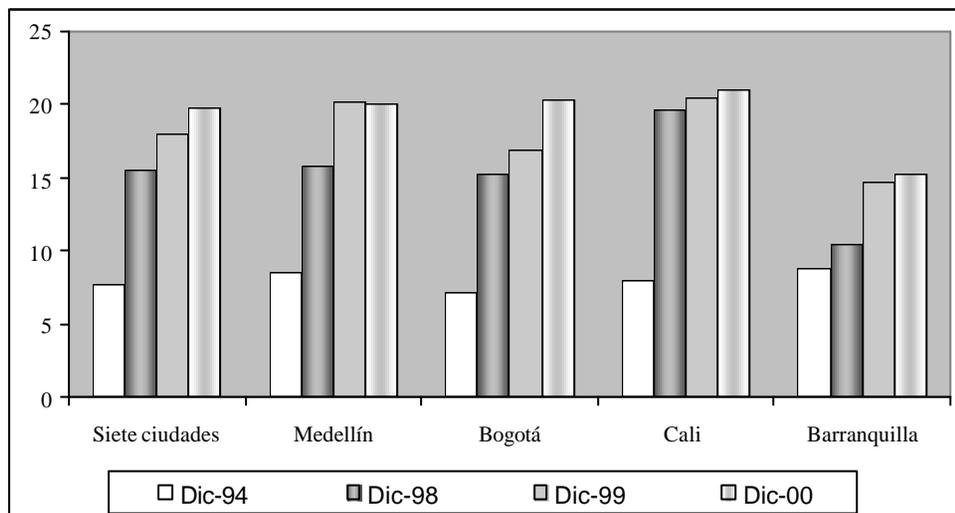
Fuente: DANE. ENH y ECH, varias etapas.

Las mayores tasas de desempleo se registraron principalmente en Medellín, Cali y Bogotá: 20,0%, 21,0% y 20,3%, respectivamente, en diciembre de 2000 (Gráfico 5). Medellín y Cali presentan, entre 1994 y 2000, un aumento de más de diez puntos porcentuales: en Medellín la tasa desempleo aumentó de 8,4% a 20% y en Cali de 8% a 21%. En Medellín, la Tasa de Ocupación se estancó en niveles de alrededor del 50% hasta 1996, subió a 51,8% en 1997 y cayó a 48,1% en el 2000. En Cali se presentó un comportamiento similar. En ambas ciudades, la tasa de participación registró un aumento: de 56,8% a 60,1% en Medellín y de 59,8% a 70% en Cali, entre 1994 y 2000, aumentos que no fueron acompañados de alzas en las tasas de ocupación. Así mismo, las tasas de subempleo muestran un comportamiento alcista,

que se agudizó especialmente después de 1997, alcanzando un 17,9% en Medellín y un 28,2% en Cali, para 1999 (Anexo, Cuadro 1).

La tasa de desempleo en Bogotá disminuyó levemente hasta 1995 (7,6%) y subió rápidamente desde 1997, situándose en 20,3% en 2000; la tasa de subempleo presentó un comportamiento similar y se situó en 22,3% y la tasa de ocupación cayó, ubicándose en 53%. En Barranquilla, la tasa de desempleo pasó de 9,5% a 8,8% entre 1990 y 1994 y en los años siguientes aumentó rápidamente hasta alcanzar en 1999 la cifra de 17,4%; sin embargo, en el 2000 se redujo, constituyéndose en la tasa de desempleo más baja entre las 7 principales áreas metropolitanas (Gráfico 5).

Gráfico 5
4 áreas Metropolitanas: Tasas de desempleo, 1990-2000
(Cuatro principales áreas metropolitanas)



Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Hogares, varias etapas.

Nota: Datos en diciembre de cada año.

En las 3 áreas metropolitanas restantes (Manizales, Pasto y Bucaramanga), la tasa de desempleo aumentó y fue liderada por Manizales. En esta ciudad se registró un aumento considerable desde 1995, pasando de 8,5% a 21,1% en el 2000, acompañado de una elevada tasa de participación laboral (62,7% en el 2000). Le sigue Pasto que, en el 2000, registró una tasa de desempleo de 21,3%. Cabe señalar que las tasas de desempleo en estas ciudades fueron superiores a 10% durante la década de los noventa. Como en las cuatro principales áreas metropolitanas, se registró también un marcado deterioro en la calidad del empleo, especialmente en Pasto cuya tasa de subempleo se situó en 32,3% en 1999. En septiembre de 2002, el total de desempleados en

las 13 áreas metropolitanas ascendió a 1'633.049 personas, es decir, una tasa de desempleo de 17,9%.

En la segunda mitad de la década de los noventa, la evolución de la tasa de desempleo tuvo un comportamiento claramente ascendente, mientras que en los tres últimos años registró una leve caída, debido al pequeño repunte de la economía. Los altos niveles alcanzados por la participación laboral han sido uno de los factores que han mantenido alta la tasa de desempleo. Este aumento en la oferta laboral está explicado por una mayor incorporación al mercado de trabajo de las mujeres y jóvenes, inducido por la reducción del ingreso de los hogares y el incremento en el nivel educativo de las mujeres.

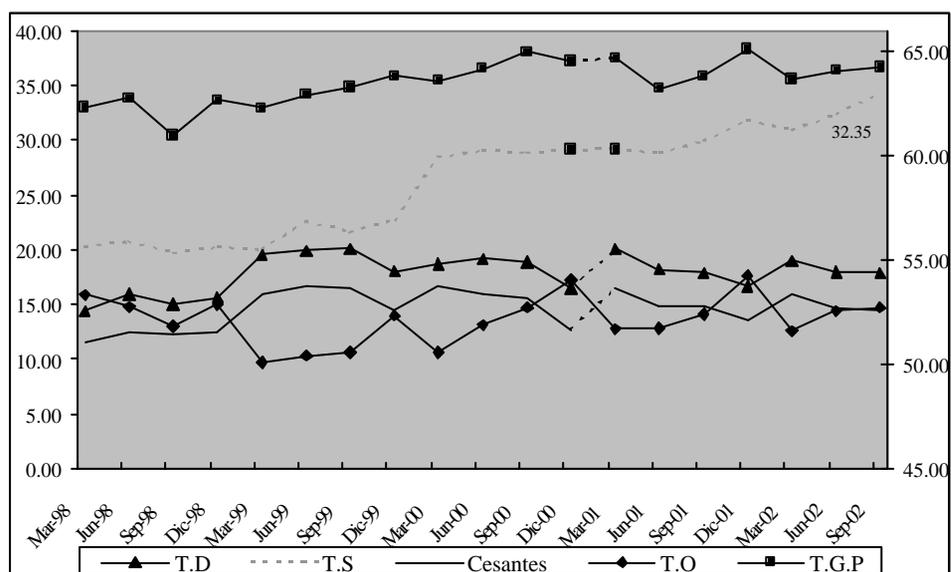
II. En el cuatrienio Pastrana, se acentuó el deterioro del mercado laboral

Los peores resultados en la administración Pastrana fueron, sin duda, en el frente laboral. Basta con mencionar que, en este cuatrienio, se presentaron las mayores tasas de desempleo en la historia del país, acompañadas de una fuerte informalidad del empleo y un número creciente de subempleados, acentuándose el deterioro que se registraba desde mediados de la década de los noventa. Como se muestra en el Gráfico 6, las tasas de desempleo, subempleo y participación laboral aumentaron, mientras que la tasa de ocupación se estancó. La participación de los cesantes, aquellas personas

que habiendo trabajado antes se encuentran buscando empleo, aumentó en estos cuatro años, situándose en 15% en septiembre de 2002.

Se destaca, además, la fuerte presión que ejercen los jóvenes entre 18 y 24 años sobre el mercado laboral (74% en 1998-1999 y 70% en 2001-2002) y, en particular, las mujeres. Lora (2001) atribuye este aumento en la participación laboral a la desaceleración de la economía colombiana después de la segunda mitad de los noventa, puesto que le generó a las familias grandes dificultades económicas, obligándolas a que otros miembros del hogar empezaran a buscar empleo (entre otras estrategias) para compensar la pérdida de ingresos (fenómeno del *trabajador adicional*).

Gráfico 6
Comportamiento del mercado laboral en el cuatrienio de Pastrana, 1998 - 2002.
(Porcentajes)

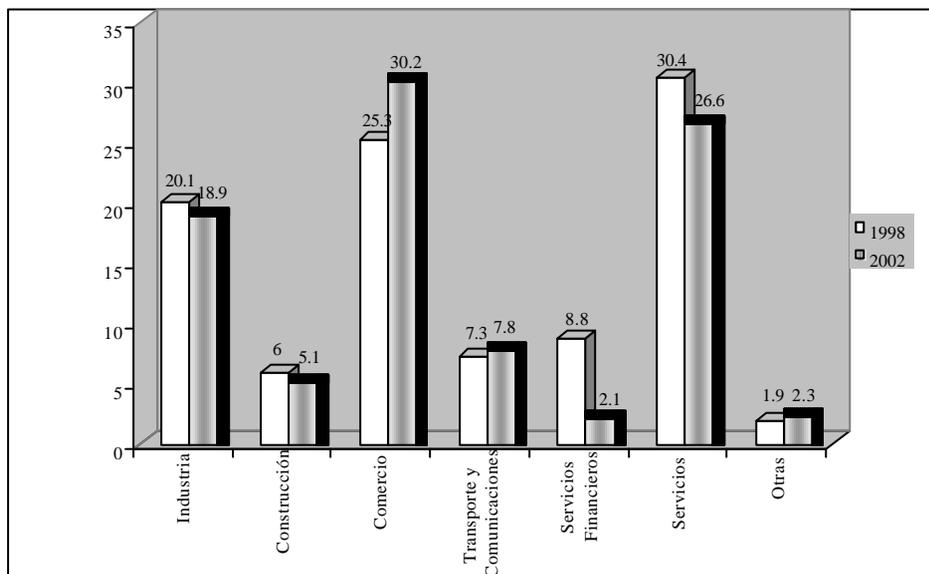


Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

El empleo en Colombia está concentrado en actividades terciarias (comercio y servicios). Además, mientras que la participación conjunta de estos sectores en la población ocupada aumentó en el

cuatrienio (pasó de 55,7% en 1998 a 56,8% en 2002), las de la industria, construcción y servicios financieros cayeron (Gráfico 7), siguiendo de cerca el comportamiento de la producción.

Gráfico 7
Participación de la población ocupada según rama de actividad económica, 1998-2000
(Promedio anual)



Fuente: DANE. ENH y ECH, varias etapas. Cálculos propios.

Según posición ocupacional, los trabajadores con mayor participación fueron los empleados particulares y los cuenta propia (50% y 33%, respectivamente, en el cuatrienio). Sin embargo, mientras que los trabajadores por cuenta propia aumentaron en aproximadamente 4% entre 1998 y 2000, los particulares registraron una caída de 3% en el mismo período. Además, en promedio, el 75% de los ocupados alcanzan 11 años de escolaridad, es decir, de cada 100 personas ocupa-

das, 25 tienen entre 1 y 5 años, 23 entre 6 y 10 años y 27 tienen 11 años de escolaridad. Sólo el 13% de los ocupados tienen más de 16 años de escolaridad.

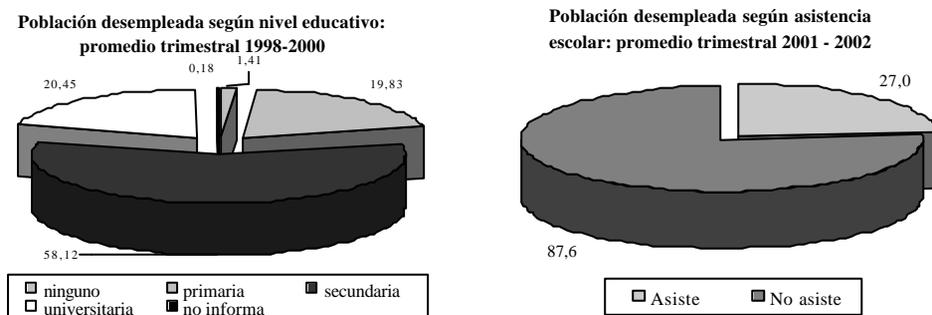
Las remuneraciones de los ocupados, en términos de salarios mínimos, durante el cuatrienio de Pastrana cayeron sustancialmente, tanto para los hombres, como para las mujeres. Solamente un 25% de los ocupados devengaron más de dos salarios mínimos. En el 75% restante,

con remuneraciones inferiores o iguales a dos salarios mínimos, se incrementó la participación de aquellos que reciben menos de uno, en detrimento de la participación de aquellos que reciben entre uno y dos salarios mínimos

Las características de las personas desempleadas muestran que los jóvenes, las mujeres y los menos capacitados fueron quienes más sufrieron de desocupación. De hecho, en promedio en el cuatrienio, casi el 40% de los desempleados fueron jóvenes entre 18 y 24 años de edad (más de 50% fueron mujeres) y el 58% de la población

desempleada tenía un nivel máximo de educación secundaria (completa o incompleta), lo que sugiere que los jóvenes bachilleres de los últimos años no encuentran trabajo y tampoco continúan estudios universitarios o tecnológicos. Es importante resaltar que si bien el porcentaje de desocupados con estudios superiores (completos o incompletos) fue relativamente bajo, presentó un aumento importante, pasando de 21% en marzo de 1998 a 23,5% en marzo de 2000. Desde 2001, la información disponible muestra que más del 80% de los desempleados no asisten a un establecimiento educativo.

Gráfico 8
Desempleados según nivel de educación, 1998 – 2002
(Participación porcentual)



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Según ocupación buscada por los desempleados, los operarios no agrícolas son quienes tuvieron una mayor participación (25% en 2001 y 2002), seguidos por trabajadores de servicios (22%), comerciantes y vendedores (20%) y perso-

nal administrativo (20%). De otro lado, la duración del desempleo (medida por las semanas que lleva un desempleado buscando empleo)⁶ aumentó de una manera alarmante. Según el DANE, el 70% de los desempleados sufren de desempleo

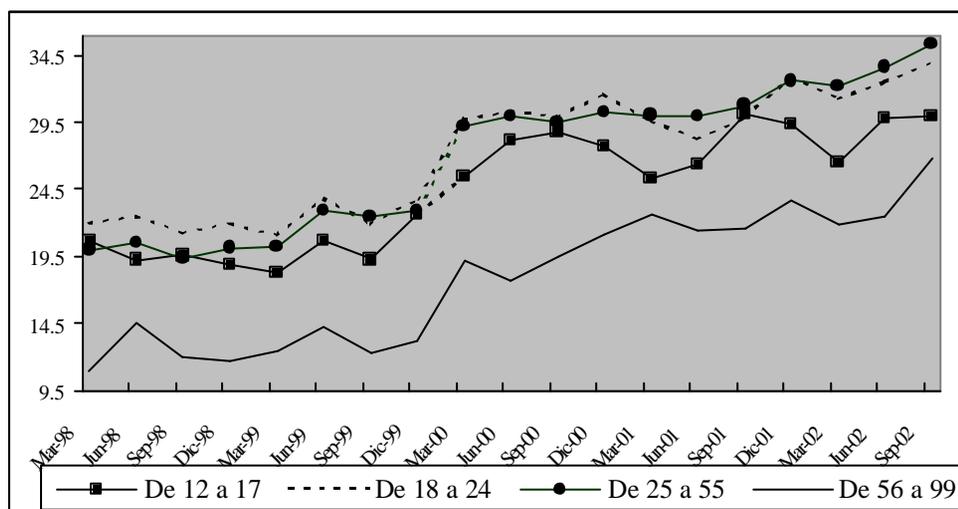
6 La duración típica del desempleo se duplicó desde mediados de los noventa y en 2001 fue de más de siete meses. Dada esta mayor duración y el aumento de la tasa de desempleo, la probabilidad de quedar desempleado no ha aumentado, pero sí la carga del desempleo para quienes quedan en esta situación (Lora, 2001. p. x).

crónico (más de 14 semanas buscando empleo). De otro lado, el desempleo coyuntural (entre 1 y 13 semanas buscando empleo) disminuyó, pasando de 40,1% en septiembre de 1998 a 29,2% en septiembre de 2002, lo que se tradujo en un aumento del desempleo crónico.

El deterioro del empleo, medido por la tasa de subempleo y el grado de informalidad, aumentó dramáticamente en

el cuatrienio Pastrana (Gráfico 4), como reflejo de la caída en la tasa de ocupación y el aumento en la tasa de desempleo.⁷ En el Gráfico 9 se muestra la evolución de la tasa de subempleo por edades. Como puede observarse, las tasas de subempleo de los diferentes grupos de edades comprendidos entre 12 y 55 años son similares (oscilan en 2002 entre 29 y 34,5%).

Gráfico 9
Tasas de subempleo por edades, 1998 -2002



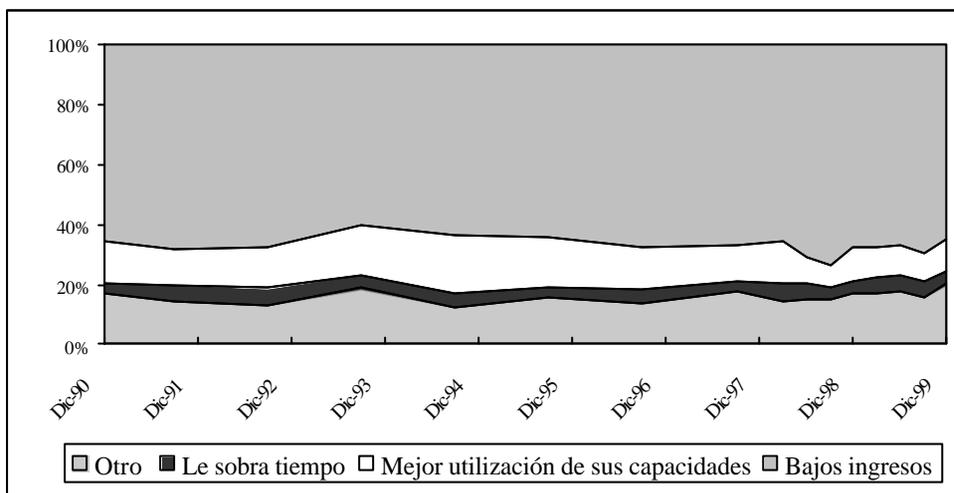
Fuente: DANE. ECH y ENH, varias etapas.

De otro lado, pese al cambio de metodología, el subempleo invisible es el de mayor participación, es decir, los subempleados se declaran en esta condición porque consideran que sus ingresos son insuficientes y, en menor medida, por que sus capacidades están siendo subutilizadas (Gráficos 10 y 11).

Cabe señalar, que el subempleo por ingresos y competencias (subempleo invisible) tienen un elemento subjetivo, ya que los encuestados pueden sobrestimar su productividad. Por ejemplo, mucha gente probablemente se declare subempleada por considerar que su salario es insuficiente, aún si supera el promedio de su cargo (Urrutia 2002, p. 11).

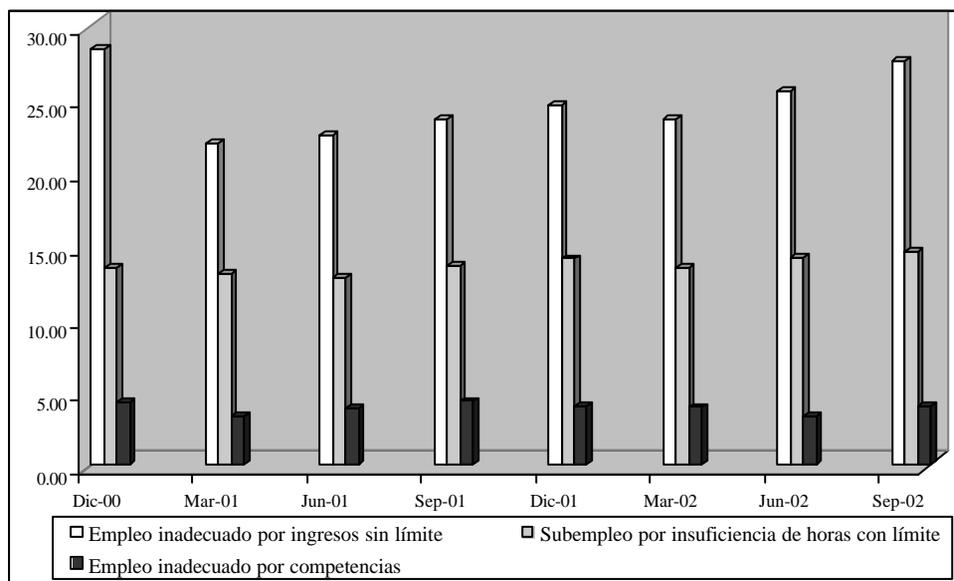
7 Urrutia (2002), Rodríguez (2001), López (2001) y Henao (2001), muestran que la tasa de subempleo está relacionada positivamente con la tasa de desempleo en Colombia, especialmente en los últimos años.

Gráfico 10
Tasas de subempleo por componentes, 1999 -1999



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Gráfico 11
Tasa de subempleo por componentes (Dic/00-Sep/02)



Fuente: Dane. ENH y ECH, varias etapas.

Un poco más del 80% de los subempleados (casi 2,5 millones de personas) tienen un nivel educativo igual o inferior a 11 años de escolaridad y se concentra, principalmente, en aquellas personas que sólo alcanzan 5 años o menos (primaria completa e incompleta). De acuerdo con esto, los subempleados se localizan en aquellas actividades que requieren una menor calificación de la mano de obra, siendo mayor su participación en las actividades de servicios, comercio y construcción y, en su mayoría, son trabajadores por cuenta propia e independientes, con una participación de los hombres mayor a la de las mujeres. Sin embargo, en el cuatrienio la participación femenina en el subempleo creció en forma importante, pasando de 43% en 1998 a 48% en 2002.

La informalización del empleo también da cuenta del gran deterioro que ha venido registrando el empleo en Colombia, especialmente en el cuatrienio analizado (Gráfico 4). Los ocupados en este sector laboran generalmente en condiciones precarias y sólo de supervivencia. Los bajos montos de capital y calificación laboral requeridos y la existencia de pocas barreras a la entrada explican su expansión en épocas de crisis en el sector formal.

En el 2000 más del 80% de la población ocupada en este sector alcanzaba la secundaria. La participación de la población entre 20 y 39 años de edad fue de 50% entre 1998 y 2000, tanto para hombres como para mujeres. Con la nueva encuesta, la participación de las personas que están entre 25 y 55 años fue alrededor de 70%. Las ramas de activi-

dad económica en las que se concentraron son comercio y servicios, con una participación de 34,5% y 30,2% respectivamente en 2000. Sin embargo, en el sector servicios las mujeres participan con mayor fuerza que los hombres. Según posición ocupacional, los trabajadores por cuenta propia y los obreros o empleados particulares son los que tienen una mayor participación (50% y 28%, respectivamente, en 2002). En ambas actividades, la participación masculina fue mayor que la femenina. Sólo para el caso de empleados domésticos (10% de los ocupados en el sector informal en 2002), casi el 95% son mujeres.

Así las cosas, a medida que, como fruto de la recesión económica, disminuye el empleo asalariado, las familias más desprotegidas (carentes de capital monetario y humano) ven reducidos sus ingresos salariales y soportan una tasa de desempleo mayor. En un esfuerzo por compensar esta caída en sus ingresos, reasignan parte de su oferta laboral asalariada o lanzan nuevos miembros (sobre todo los de menor probabilidad de asalariarse: jóvenes estudiantes y aún mujeres, ancianos y niños) a las actividades informales libres de barreras a la entrada (las únicas que le están abiertas), congestionando este mercado. En consecuencia, la oferta sube, los salarios caen, la jornada laboral aumenta y la productividad por hora se reduce, generándose un enorme subempleo. Los ingresos informales per cápita se comprimen y tanto más cuanto más precaria sea la situación de ingresos de esas familias: bajo la lógica de que cualquier ingreso complementario que aporten esos trabajadores vale la pena (López, 1986).

III. Las políticas de empleo en la administración del Presidente Pastrana

A. Una breve reseña

Las políticas en materia de empleo propuestas por el Gobierno Pastrana (consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002) buscaban impulsar estrategias tendientes a remover los obstáculos que dificultaban la inserción en el mercado laboral de grupos específicos de población con mayores tasas de desempleo, como mujeres y jóvenes. Se pretendía, en última instancia, reducir las tasas de desempleo a 10-12% en el 2002, meta posible si se presentaban las condiciones macroeconómicas proyectadas por el gobierno, como por ejemplo, una importante recuperación de la actividad económica, cuya tasa de crecimiento se situaría en 5,1% en el último año.

Se propuso la conformación de una misión de empleo, con participación de expertos nacionales e internacionales, con el fin de estudiar los problemas de orden estructural del mercado laboral colombiano y las políticas tendientes a solucionarlos. Además, analizaría las condiciones de flexibilidad del mercado de trabajo, así como la normatividad laboral, para determinar su incidencia en la generación de empleo y los mecanismos para la promoción de las pequeñas y medianas empresas generadoras de empleo y exportadoras.

También se diseñó un conjunto de políticas a mediano plazo con el fin de reactivar sectores intensivos en mano de obra. La primera, acompañada de un proceso de

ajuste fiscal, estaba encaminada a crear las condiciones macroeconómicas adecuadas para la generación de empleo en el sector privado mediante un subsidio a los empresarios, que se traducía en una disminución del impuesto a la renta. La segunda pondría en marcha una política de reactivación del sector de la construcción de vivienda que, a su vez, contribuiría a la reactivación económica general. Esta política consistía en fortalecer la banca hipotecaria y crear las condiciones que asegurarán un sistema de crédito a largo plazo y sistemas de amortización acordes con el incremento del salario mínimo y no con las tasas de interés. La tercera consistía en promover una política de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (pymes) con el fin de eliminar la discriminación existente en materia de costos de transacción, barreras a la entrada y contratación, entre otras. La cuarta, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Desarrollo pondrían a consideración del Consejo Nacional de Políticas Económica y Social –CONPES– un documento para la reestructuración del Plan Nacional de Desarrollo de la Microempresa. Como quinta, el Sena pondría en marcha programas de reentrenamiento laboral para trabajadores que han permanecido desempleados por más de seis meses y que se inscribirían en los centros de información para el empleo. Y, por último, se establecerían ciertas políticas de promoción de las exportaciones como mecanismo para aumentar la producción industrial y el empleo.

Se diseñó, además, una política de largo plazo para reducir el desempleo estruc-

tural. Para ello, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– mejoraría la pertinencia y excelencia de la capacitación para adecuarla a las demandas de los empresarios por mano de obra calificada.

Por último, se presentó un plan de empleo de choque (temporal) para reducir en el muy corto plazo los altos niveles de desempleo, donde se destacan las siguientes medidas: a) mayor facilidad a los empresarios para contratar jóvenes menores de 24 años, con educación secundaria completa o incompleta y sin experiencia laboral, con un salario integral igual al mínimo legal, siempre y cuando lo capacitaran en un centro público o privado. Adicionalmente, el empleador podría ser exceptuado de la contribución parafiscal respectiva al Sena, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y a las cajas de compensación mientras transcurría la capacitación. b) Paralelamente, la Red de Solidaridad Social pondría en marcha un plan de choque para la creación de empleo, impulsando la construcción de obras de infraestructura urbana con el fin de adecuar los lotes de propiedad de los municipios para proyectos de vivienda de interés social. c) Reactivar los cultivos transitorios con potencialidad competitiva, mediante subsidios, apoyo directo e incentivos permanentes.

B. Algunos resultados: ¿qué se hizo en realidad?

Entre las medidas propuestas se destacan, de un lado, la puesta en marcha en 2000 de las políticas de choque o de creación de empleos temporales a través de la Red de Apoyo Social –RAS– y, de otro lado, la creación de créditos estu-

diantiles para incentivar los estudios superiores. Sin embargo, el pobre desempeño de la economía contrarrestó los impactos positivos de las políticas de generación de empleo, amén de sus probables insuficientes impulsos. A continuación se resumen los logros obtenidos en los tres programas que se adelantaron en el cuatrienio.

1) *Empleo en Acción*: este proyecto se orientó a dar ocupación transitoria a adultos de los niveles I y II del SISBEN en la parte urbana de los municipios. Se realizaron obras de infraestructura para mejorar los servicios públicos, las vías urbanas y la infraestructura social en las ciudades. Desde el inicio del programa (enero de 2001) hasta junio de 2002 se ejecutaron recursos superiores a \$107 mil millones y se crearon 77.771 empleos transitorios en proyectos de infraestructura comunitaria (cada empleo tenía una duración de 5 meses). Se aprobaron 3.756 proyectos, de los cuales 1.767 estaban en ejecución. Hasta finales de 2003 se esperaba ejecutar los proyectos restantes, para los cuales se invertirían \$230,7 mil millones que generarían 172.929 nuevos puestos de trabajo.

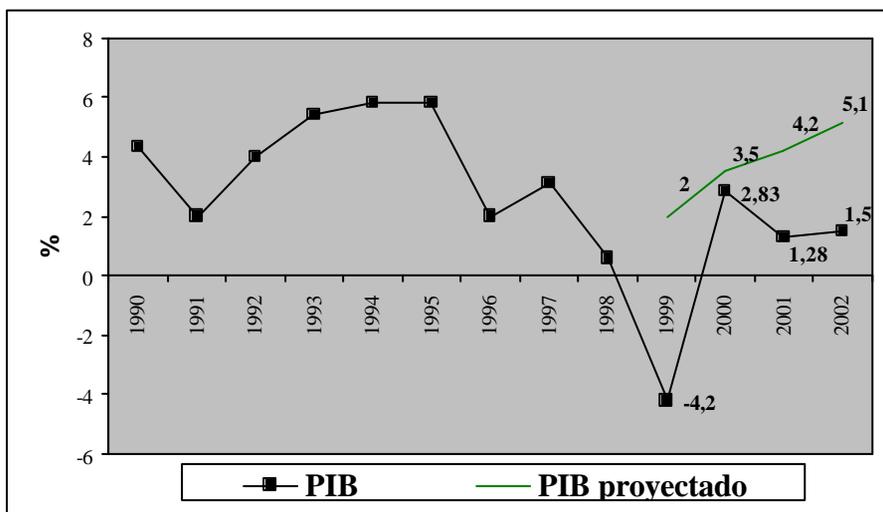
2) *Familias en Acción*: en el mismo período el Gobierno Nacional ejecutó 40,2 mil millones de pesos en subsidios condicionados a 240.998 familias de bajos recursos en 363 municipios del país. El objetivo de este programa era que los hijos de estas familias no abandonaran las aulas escolares, tanto en primaria como en secundaria. Para finales del 2002 se esperaba ampliar la cobertura a 333.877 familias, en 625 municipios objeto del programa, asignándoles recursos por \$135,7 mil millones.

3) *Jóvenes en acción*: diseñado para mejorar las posibilidades de acceso al mercado laboral de los jóvenes entre 18 y 25 años pertenecientes a los niveles I y II del SISBEN en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Bucaramanga, Manizales, Cartagena, Barranquilla, y sus municipios aledaños. En el 2001 se puso en marcha la prueba piloto en Bogotá y Soacha, mediante la asignación de \$7.000 millones que beneficiaron a 4.263 jóvenes, quienes se matricularon en 15 entidades de capacitación (ECAP). Los cursos dictados en esta prueba piloto fueron 38 y la fase de práctica laboral terminó en marzo de 2002. Además, desde principios de 2002 se comenzó a ejecutar la primera convocatoria en todas las ciudades y se capacitaron 10.437 jóvenes adicionales. En junio se cerró la segunda convocatoria y se inscribieron 34.262 jóvenes, que iniciaron su capacitación en septiembre de 2002. Para finales de este año estaba

programada una nueva convocatoria, que esperaba capacitar 25.000 jóvenes adicionales. Con este propósito, en la vigencia 2002 se asignó una partida presupuestal de 73.000 millones de pesos.

Estos pocos resultados se conectan directamente con lo observado en el mercado laboral. Pese a los intentos del Gobierno en materia de empleo, las estadísticas muestran que fueron insuficientes para reducir las tasas de desempleo de los grupos más vulnerables de la población. Varias razones explican estos resultados. En primer lugar, la recuperación del crecimiento económico estuvo lejos de lo esperado (Gráfico 12). Como se sabe, el Gobierno Pastrana estimó tasas de crecimiento de 2%, 3,5%, 4,2% y 5,1% en los cuatro años. Dado que el crecimiento del producto fue sustancialmente inferior, las tasas de desempleo permanecieron en niveles altos.

Gráfico 12
PIB Projectado vs PIB Observado



Fuente: DANE y DNP.

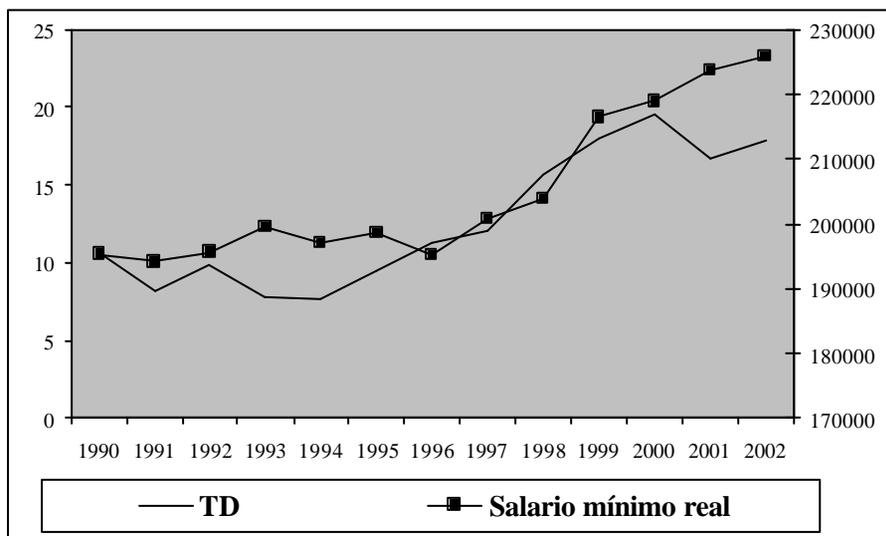
En segundo lugar, la reactivación de sectores intensivos en mano de obra, como la construcción, solamente se presentó hacia finales de dicho gobierno y fue muy débil. De hecho, cayó en el cuatrienio (0,7% anual), lo que se reflejó en una escasa generación de empleo en esta actividad (por ejemplo, aumentó apenas en 2% en el último año del gobierno).

En tercer lugar, las políticas de reducción del desempleo estructural no fueron claras. En general, estas medidas son tradicionales en los planes de desarrollo, por lo menos en términos de retórica. Este desempleo no parece haberse reducido en el cuatrienio debido, entre otras razones, a los mayores impuestos a la nómina que se derivaron de Ley 100 de 1993, las

rigideces en el mercado de trabajo y la política salarial.

Por ejemplo, en el Gráfico 13 se muestra el comportamiento de la tasa de desempleo y el salario real. Como puede observarse, el fuerte aumento del salario mínimo real desde mediados de los noventa coincide con mayores tasas de desempleo. Cabe señalar que algunos estudios han encontrado una relación positiva entre salario real y tasa de desempleo en Colombia, especialmente en los últimos años. Esto significa que los desequilibrios en el mercado laboral no se ajustan vía precios, sino vía cantidades o, en otras palabras, los *shocks* adversos que se presentan en la economía se traducen fundamentalmente en mayor desempleo.

Gráfico 13
Tasa de desempleo y salario mínimo real



Fuente: DANE, ENH, ECH y Banco de la República.

Conclusiones

Los principales indicadores del mercado laboral colombiano reflejan el pobre desempeño que registró la economía colombiana durante la administración Pastrana, constituyéndose en una de las áreas en donde menos se lograron las expectativas. Por el contrario, las condiciones del mercado de trabajo se deterioraron aún más: elevada tasa de desempleo, empleos precarios, mal remunerados y una informalización laboral alarmante. Aunque estas tendencias datan desde mediados de la década, un entorno internacional adverso, una política fiscal inadecuada y una atención excesiva del

gobierno en la posibilidad de solucionar el conflicto armado, entre otras razones, terminaron por empeorar el desempeño de la actividad económica y del mercado de trabajo. Las políticas propuestas en el Plan de Desarrollo en materia de empleo fueron insuficientes frente a la magnitud del problema laboral. Como resultado, la pobreza registró un aumento considerable.

Las políticas de empleo temporal beneficiaron a un porcentaje reducido de la población laboral. Por su parte, la economía registró un proceso de recuperación débil e inestable que no contribuyó a una mayor generación de nuevos puestos de trabajo.

Bibliografía

- ALTENBURG, Tilman, QUALMANN, Regina y WELLER, Jürgen, 2001. "Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente". *Serie Macroeconómica del Desarrollo*, No 2, CEPAL, Santiago de Chile.
- BERTOLA, Giuseppe, 2001. "Aspectos agregados y desagregados de empleo y desempleo". *Seminario de empleo y economía*, Instituto Universitario Europeo y Universidad de Turín, Banco de la República, Bogotá, marzo.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2002. "Encuesta Nacional de Hogares. Etapas 70 - 106". *Encuesta Continua de Hogares Marzo 2001- Junio 2002*, DANE, Bogotá.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2002. *Informe de coyuntura económica regional*, No 10, DANE, Medellín.
- DEPARTAMENTO Administrativo Nacional de Estadística, 2001. "Resumen de la metodología de la Encuesta Continua de Hogares", *Mimeo*. DANE, Bogotá.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2002. "Balance macroeconómico 1998 - 2002 perspectivas para 2003". *Documento Compes 3181*, DNP, Bogotá, Julio.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación, 2002. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, Tomo I*. DNP, Bogotá.

- HENAO, Marta y ROJAS, Norberto, 1998. "La tasa natural de desempleo en Colombia". *Archivos de Macroeconomía*, No 89, DNP, Bogotá, Junio.
- IREGUI, Ana y OTERO, Jesús, 2002. "On the dynamics of unemployment in a developing economy: Colombia". *Borradores de Economía*, No 208, Banco de la República, Bogotá.
- LÓPEZ, Hugo, 2002. "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica de desempleo". Consideraciones teóricas y de política. 2002.
- LORA, Eduardo y PAGÜES, Carmen, 1996. *La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Diciembre.
- OCAMPO, José Antonio, 2000. "Cambio estructural y deterioro laboral: Colombia en la década de los noventa". *Coyuntura económica*, Vol 30, No 4, Fedesarrollo, Bogotá.
- RAMÍREZ, Juan y NÚÑEZ, Liliana, 2000. "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia". *Serie de Reformas Económicas*, No 59, Parte I y II. CEPAL, Santiago de Chile.
- TOKMAN, Víctor, 2001. "Políticas de empleo en la nueva era económica". *Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI*. CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- URRUTIA, Miguel, 2002. "El subempleo en Colombia". *Revista del Banco de la República*, Vol LXXV, No 898, Banco de la República, Bogotá, agosto.
- VERDERA, Francisco, 2000. *Panorama del empleo en los países andinos y de algunas experiencias de políticas y programas de empleo*. Organización Internacional del Trabajo.
- WELLER, Jürgen, 2001. *La evolución del empleo en América Latina en los años noventa*. CEPAL, Santiago de Chile.

ANEXO

Cuadro 1
Total 7 áreas metropolitanas: Indicadores laborales
(1990-200)

		Mede	Barran	Bogotá	Maniza	Pasto	Buca	Cali	7 áreas
1990	%PET	79,5	72,5	74,7	75,2	73,9	74,6	75,3	74,8
	%PEA	43,6	38,2	46,7	41,0	44,9	45,8	45,8	44,0
	TGP	57,5	52,7	62,5	54,6	60,7	61,4	60,8	59,9
	TO	50,6	47,7	55,8	50,1	53,5	54,9	55,6	53,5
	TD	12,4	9,5	10,8	8,2	11,9	10,6	8,7	10,6
	TS	11,2	7,6	18,5	13,4	17,3	10,9	12,0	14,5
1991	%PET	76,5	73,0	75,8	75,6	73,7	74,7	76,2	75,6
	%PEA	44,0	39,1	46,0	41,1	45,8	46,7	46,6	44,8
	TGP	57,6	53,5	60,7	53,5	62,1	62,5	61,2	59,3
	TO	50,0	49,8	55,8	48,4	54,0	55,9	55,8	53,7
	TD	13,1	7,8	8,1	9,5	13,1	10,5	8,9	9,5
	TS	12,0	4,5	15,1	8,3	24,8	13,6	11,4	12,9
1992	%PET	76,6	73,3	75,6	76,7	74,2	76,4	76,4	75,7
	%PEA	45,1	43,0	48,0	41,7	45,4	49,9	47,9	46,7
	TGP	58,9	58,6	63,5	54,4	61,1	65,3	62,7	61,6
	TO	51,5	52,7	58,1	49,7	54,5	56,9	56,7	55,6
	TD	12,5	10,0	8,5	8,7	10,8	12,9	8,6	9,8
	TS	13,3	6,6	14,0	7,0	22,1	8,1	15,9	13,0
1993	%PET	76,6	74,3	76,2	76,1	74,8	75,2	77,6	76,2
	%PEA	44,1	40,3	46,5	42,3	44,9	49,6	48,2	45,7
	TGP	58,0	54,3	61,1	55,6	59,9	66,0	62,1	60,1
	TO	51,9	48,8	57,6	50,6	53,4	59,4	57,3	55,3
	TD	10,5	10,1	5,7	9,0	10,9	9,9	7,7	7,8
	TS	12,1	9,7	14,3	14,0	24,0	14,4	12,2	13,1
1994	%PET	77,3	77,4	76,8	77,5	76,4	76,1	77,6	76,7
	%PEA	46,4	45,6	51,0	45,5	48,9	51,1	46,2	48,4
	TGP	56,8	54,5	63,5	54,6	61,1	67,3	59,8	60,6
	TO	52,0	49,7	58,9	49,9	55,1	59,3	55,7	55,8
	TD	8,4	8,8	7,2	8,5	9,9	12,0	8,0	7,7
	TS	11,2	8,9	13,3	8,0	16,9	10,7	8,7	11,6
1995	%PET	78,4	74,5	77,2	77,1	75,3	77,6	77,6	77,1
	%PEA	45,7	42,6	49,6	44,9	47,9	50,3	45,3	47,3
	TGP	58,4	57,3	64,3	58,3	63,5	65,6	58,4	61,4
	TO	51,4	51,5	59,5	51,5	56,0	58,4	52,1	55,5
	TD	11,9	10,1	7,6	11,7	11,9	10,1	10,8	9,5

		Mede	Barran	Bogotá	Maniza	Pasto	Buca	Cali	7 áreas
1996	TS	12,6	10,7	14,5	12,3	28,9	13,0	8,2	13,1
	%PET	77,5	74,9	78,4	77,9	75,7	75,7	77,4	77,5
	%PEA	45,2	40,8	48,0	43,2	48,7	50,8	45,4	46,3
	TGP	58,4	54,5	61,1	55,5	64,4	67,3	58,3	59,8
	TO	50,5	48,4	55,5	47,8	55,4	59,2	50,2	53,0
	TD	13,5	11,2	9,1	13,8	13,9	12,0	14,0	11,3
1997	TS	14,9	12,1	15,5	17,8	27,6	22,9	14,6	15,8
	%PET	77,9	76,6	78,0	77,3	76,4	76,5	77,7	77,7
	%PEA	46,1	42,6	48,8	44,1	50,1	50,6	49,6	47,8
	TGP	59,1	55,6	62,6	57,1	65,5	66,1	63,8	61,5
	TO	51,8	49,7	56,0	50,3	56,3	58,5	53,2	54,1
	TD	12,4	10,6	10,6	11,9	14,2	11,4	16,6	12,0
1998	TS	12,4	14,5	16,6	13,2	60,3	19,1	23,4	17,0
	%PET	78,4	75,7	79,4	79,5	77,3	76,3	78,0	78,4
	%PEA	46,3	42,8	51,4	46,3	50,4	48,4	50,9	49,1
	TGP	59,0	56,5	64,7	58,3	65,1	64,3	65,3	62,7
	TO	49,6	50,7	54,8	48,6	54,7	54,6	52,9	52,9
	TD	15,8	10,4	15,3	16,5	16,1	15,0	19,6	15,6
1999	TS	18,4	10,9	19,9	15,4	26,2	24,8	26,7	20,2
	%PET	78,6	76,7	77,8	79,0	78,3	76,6	78,1	77,9
	%PEA	47,6	40,1	51,2	47,1	51,7	60,8	52,1	49,7
	TGP	60,5	57,4	65,7	59,7	66,8	65,0	66,8	63,8
	TO	48,3	49,2	54,6	47,1	53,1	53,7	53,1	52,3
	TD	20,1	17,4	16,9	21,1	18,4	14,3	20,5	18,0
2000	TS	17,9	26,8	22,3	18,4	32,3	20,9	28,2	22,7
	%PET	79,0	76,1	78,1	80,0	77,4	76,7	77,3	77,9
	%PEA	47,6	43,7	51,8	50,1	52,6	49,4	53,9	50,3
	TGP	60,1	57,3	66,5	62,7	68,0	64,5	70,0	64,4
	TO	48,1	48,6	53,0	49,5	53,5	53,6	55,2	51,9
	TD	20,0	15,2	20,3	21,1	21,3	16,8	21,0	19,7

Fuente: DANE, ENH. Varias etapas.

ORIENTACIONES PARA COLABORADORES

- 1) Los artículos deben presentarse bajo el compromiso del autor de no publicarlos de forma parcial, completa o simultánea en otras publicaciones. Además, debe cumplir con las normas exigidas por la Revista (aparecen más abajo).
- 2) Debe enviar un original y dos copias de los artículos que se van a poner en consideración del Comité evaluador.
- 3) Los artículos deberán presentarse precedidos por una hoja donde se lea claramente: título del trabajo, nombre del autor (autores), filiación institucional, dirección electrónica (e-mail) y el número de páginas del artículo (no debe excederse de 20 páginas), también es necesario adicionar un resumen del artículo (entre 95 y 100 palabras). En la página inicial del artículo, en la parte superior de ésta, sólo debe aparecer el título (sin ninguna referencia que identifique al autor).
- 4) Los artículos son evaluados anónimamente.
- 5) Los artículos deberán presentarse a doble espacio y en hoja tamaño carta. Deben tener una tabla de contenido después del título, en la cual aparezca: introducción, marco teórico o desarrollo del artículo, conclusiones, bibliografía y anexos (si es necesario). La información estadística o gráfica debe ser llamada "cuadro o gráfico" según el caso, los cuales deben ser enumerados y referenciados en el texto.
- 6) Se debe presentar un disquete con los archivos de texto, con los cuadros y gráficos (los tres por separado) en Word para Windows (formato RTF). Los archivos deben presentarse en blanco y negro y en letra Times New Roman. Las fuentes de los gráficos se deben mostrarse en forma clara y completa por fuera de cuadros y gráficos en el mismo tipo de letra del artículo.
- 7) La bibliografía se presentará según el siguiente formato:

Libros

Apellido (s), Nombre (s), año de edición, Título del libro, subtítulo, ciudad de edición, editorial, páginas citadas.

Revistas

Apellido (s), Nombre (s), año, "Título del artículo" (entre comillas), Título de la revista (en cursiva), volumen, número, páginas citadas.

Recursos electrónicos

Apellido, Nombre, año, "Título", [tipo de documento o soporte], nombre de la sección de donde se sacó la información o revista electrónica (en cursiva), lugar de publicación, editor, fecha de publicación -actualización-, dirección electrónica donde puede ser consultada, ruta de acceso -cuando sea necesaria-, fecha de acceso o consulta. En todos los casos se debe proporcionar, al menos la primera vez, la equivalencia completa de las siglas empleadas en el texto, en la bibliografía, gráficos y cuadros.

- 8) La revista Perfil de Coyuntura Económica, en acuerdo con el autor o autores, realizará los cambios editoriales que sean necesarios para darle la mayor claridad y precisión posibles, es decir, corrección de ortografía, de párrafos y de uso reiterados de palabras o siglas.
- 9) Los autores, que sean menos de tres, recibirán dos ejemplares de cortesía de la revista Perfil de Coyuntura Económica en que haya sido publicado su artículo.
- 10) La Revista informará a su debido tiempo, los resultados de las evaluaciones de los artículos. Toda la correspondencia con el autor se hará mediante correo electrónico.
- 11) Los artículos se enviarán a la siguiente dirección: Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Económicas -CIE-, Ciudad Universitaria, oficina 13-120, o al apartado 1226 de Medellín, Colombia.



CUPÓN DE SUSCRIPCIÓN

Nombre y apellidos _____ Cédula o Nit. _____

Dirección oficina: _____ Teléfono: _____ Fax: _____

Residencia: _____ Teléfono: _____

Ciudad: _____ País _____

Dirección electrónica: _____

Fecha _____ Firma _____

Forma de pago

Consignación _____ Cheque o Giro No. _____

Banco _____ Ciudad _____

Todo pago debe hacerse a nombre de la Universidad de Antioquia –CIE–. Cuenta de ahorros de Conavi 1053-7037272 (no olvidar anotar el nombre del consignante) y enviar el comprobante de consignación y el cupón diligenciado a la siguiente dirección:

Perfil de Coyuntura Económica. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia.

Apartado 1226 Medellín. Teléfono 210 5842 Fax: 210 5843

E-mail: cie@agustinianos.udea.edu.co

Suscripción por dos números: \$18.000

Valor ejemplar: \$10.000

Nota: El valor de la suscripción puede ser modificado sin previo aviso. Sólo se aceptan suscripciones por un año.