Agenda para el fin del milenio: paz, política social y economía

ASOCIACION BANCARIA
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS
DE COLOMBIA

ASOBANCARIA

Agenda para el fin del milenio: paz, política social y economía

Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia
Septiembre de 1998

**ASOCIACION BANCARIA
Y DE ENTIDADES FINANCIERAS
DE COLOMBIA, ASOBANCARIA**

Presidente
Jorge Humberto Botero

Vicepresidente
Germán Camacho Alvarez

Gerente de Análisis Económico
Hernán Avendaño Cruz

Gerente de Información
María Constanza Mejía Meneses

Coordinadora de Publicaciones
María Alejandra Guerrero

© Asobancaria

ISBN 958-9040-52-7

Venta al público $53.000

Compilación
María Constanza Mejía Meneses

Edición
Asociación Bancaria y de Entidades
Financieras de Colombia, Asobancaria
Cra. 9ª Nº 74-08 Piso 9º Tel. 2114811 Ext. 440
Fax 2119915 - 2175594
1ª edición
500 ejemplares
312 páginas

Diseño e impresión
Artes gráficas Asobancaria
Cra. 7ª Nº 17-01 Piso 3º
Tel. 3411100 Fax 3411161

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro ni su transmisión en ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Contenido

Presentación 5

Sesión de instalación

Nicolás Curi Vergara 9

Alcalde de Cartagena

Hernán Rincón Gómez 15

Presidente junta directiva de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

Antonio José Urdinola 23

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Segunda sesión

María Luisa Chiappe de Villa 35

Superintendente bancaria

Tercera sesión

Logros y retos de la política social en Colombia 49

Germán Camacho Alvarez

Vicepresidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

Cuarta sesión
Visiones alternativas de la política social en Colombia 123
César González Muñoz 125
Director programático Asociación Horacio Serpa presidente

Juan Camilo Restrepo 135
Codirector de la Gran Alianza para el Cambio

Jorge Enrique Amaya Pacheco 145
Vicepresidente junta directiva de la Asobancaria

Quinta sesión
El ahorro en Colombia y las opciones para el futuro 167
Luis Bernardo Flórez Enciso
Miembro junta directiva del Banco de la República
Mauricio Avella Gómez
Investigador del Banco de la República

Sexta sesión
Política económica y social para el próximo cuatrienio 207
Horacio Serpa Uribe
Candidato a la presidencia de Colombia

Séptima sesión
Una buena política para una buena economía 239
Andrés Pastrana Arango
Candidato a la presidencia de Colombia

Octava sesión
Hacia un mercado de derivados financieros en Colombia 267
Jorge Castellanos Rueda
J. P. Morgan

Sesión de clausura
Jorge Humberto Botero 295
Presidente Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

Presentación

Durante la Convención Bancaria y de Entidades Financieras, Banca 98, reunida los días 11 y 12 de junio en Cartagena de Indias, se desarrolló una agenda académica en la que los temas económicos y sociales tuvieron una especial trascendencia.

Este escenario permitió que en el evento se expusieran y debatieran tesis en torno a la política que seguirá el próximo gobierno, especialmente en el aspecto socioeconómico. El sector financiero, representado por la Asociación, llevó la iniciativa en este tema y preparó un documento que incluimos en estas memorias.

Tópicos de actualidad para el sector como el ahorro en Colombia y el mercado de derivativos financieros forman parte de este libro, así como el pensamiento de la Asociación en asuntos tan cruciales como la paz y el futuro desarrollo del sector financiero. La posición de las autoridades monetarias y de regulación está registrada en este volumen que, esperamos, sea útil e ilustrativo cuando de mirar el pasado reciente y pensar en el futuro se trate.

Sesión de instalación

Durante el acto de instalación de Banca 98 aparecen, de izquierda a derecha, el director de la Escuela Naval de Cadetes, contralmirante Alfonso Navarro; la superintendente bancaria, María Luisa Chiappe; el ministro de Hacienda, Antonio José Urdinola; el alcalde de Cartagena, Nicolás Curi Vergara; el presidente de la Asobancaria, Jorge Humberto Botero; el gobernador de Bolívar, Miguel Raad Hernández; el presidente de la junta directiva de la Asobancaria, Hernán Rincón Gómez, y el vicepresidente de la junta directiva de la Asociación, Jorge Enrique Amaya Pacheco.

Nicolás Curi Vergara*
Alcalde de Cartagena

* Médico cirujano egresado de la Universidad de Cartagena. Fue concejal de Cartagena, diputado de Bolívar, senador de la república, secretario de gobierno departamental y embajador de Colombia en el Caribe.

El país en general está a la expectativa de este evento en momentos en que las altas tasas de interés y la liquidez del mercado del dinero afectan la dinámica de nuestra economía.

Grandes interrogantes nos asaltan en estos días, en especial el relacionado con la causalidad de la disparada de las tasas de interés. ¿Especulación? ¿Giro normal de la coyuntura? ¿Luz roja indicadora de un problema estructural? Todos los colombianos deseamos tener claridad sobre esto.

Los entes territoriales no escapan a los efectos de esta problemática, pues la dinámica de nuestros flujos de caja nos obliga a interactuar en forma permanente con el sistema financiero; por ejemplo, los costos de la deuda se nos incrementan inexplicablemente de la noche a la mañana. Demandamos, pues, unas reglas de juego más estables y sólidas frente a los vaivenes de la coyuntura.

Qué gran ocasión de que Cartagena sea la sede de esta magna convención, pues así tenemos también la gran oportunidad de hacerles a ustedes y al país un apretado resumen sobre nuestras prioridades y plan de gobierno.

Históricamente, la prioridad de los cartageneros ha sido el saneamiento básico: agua potable, alcantarillado, manejo de aguas servidas –evitando su vertimiento hacia la bahía y la ciénaga de la Virgen–, saneamiento del siste-

ma lagunar, construcción de la bocana estabilizadora, control a la contaminación y sedimentación de la bahía, construcción de la vía perimetral de la ciénaga, son parte fundamental de la problemática que cada día hace más urgente su solución. Para ello estamos iniciando, con recursos del BID y con recursos propios, generados por el sistema de valorización, el nuevo alcantarillado de Bocagrande y los grandes colectores y estaciones de bombeo que impedirán que continúe la contaminación de la bahía.

Actualmente estamos negociando otro préstamo con el Banco Mundial para resolver el problema de los vertimientos a la ciénaga y construir un emisario u otra solución alternativa.

La vía rápida Mamonal-Puertos, necesaria y urgente para mover gran parte de la carga del país, ocasionándole así menos traumas a la ciudadanía cartagenera, tiene casi listo su esquema de financiación; tan sólo falta el aporte de la nación, por medio de Invías, en un porcentaje cercano al 20% del valor total de la obra. También integran nuestro plan de gobierno obras tan importantes como la Central de Carga, la Central de Abastos y el Centro Administrativo Distrital, las cuales demandarán en estos tres años inversiones cercanas al billón y medio de pesos, que se financiarán con recursos propios y del sector privado, vía concesiones.

Nos sentimos orgullosos de que Cartagena sea la sede de los grandes eventos en Colombia, y ojalá que continúe así; además, es una de las ciudades más seguras del país y posee una vocación económica que gira alrededor de las actividades turística, portuaria e industrial; con todo, también es una de las más pobres y de mayores índices de costo de vida y de desempleo, y atractiva como destino final de los desplazados por la violencia.

Queremos y necesitamos el desarrollo, y para alcanzarlo no tememos endeudarnos, pues en el pasado cumplimos a cabalidad con todos nuestros compromisos financieros, aun cuando sufrimos una crisis financiera en años recientes.

El país tiene deudas con esta ciudad, puesto que no hay un solo colombiano que no la quiera de verdad, ya que es un patrimonio de todos; en conse-

cuencia, todos debemos defenderla y ayudarla, y qué bien que sean ustedes, banqueros de Colombia, quienes lideren un movimiento de apoyo, de solidaridad y de confianza en Cartagena, para que en los albores del siglo XXI alcancemos un real y justo desarrollo económico y social por el bien de la patria.

Hernán Rincón Gómez*
Presidente junta directiva de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

* Economista de la Universidad de Antioquia y contador público autorizado. La mayor parte de su carrera profesional la hizo en el Banco Comercial Antioqueño, donde fue revisor fiscal, vicepresidente y, por último, presidente; posteriormente se desempeñó como presidente de Avianca y del Banco del Estado, y luego pasó a presidir el Banco Popular.

Este encuentro de representantes de bancos e instituciones financieras es la oportunidad para hacer algunas reflexiones y lucubraciones. El sistema financiero es fuente y, simultáneamente, resultante de la actividad económica real.

Ha tenido nuestro país, en especial en los últimos tiempos, una vida azarosa de violencias de diferentes orígenes y manifestaciones. Todo desconocimiento de las normas pacíficas es equivocado, pero en su origen la violencia pudo tener un ideal que fue palideciendo y cambiando. El hermano colombiano, que no está hoy seguro en el campo ni tampoco en la ciudad, se ha convertido en un prisionero en su propio hogar.

La vida, recibida del único ser que verdaderamente es, en una eternidad que no tiene tiempo, vale hoy en la amada patria un poco más que nada. ¿Y cómo se llegó a tan miserable situación? Por el camino de la deseducación. Al hombre colombiano se le fue quitando el máximo valor: la idea y realidad de Dios-verdad, y luego los demás, para remplazarlos con no valores y, al final, con antivalores.

Sufrimos una inestabilidad normativa, las prescripciones no operan o no se aplican. La ley de leyes, las leyes, los decretos y demás mandamientos civiles se han convertido en intenciones. La impunidad es casi total; sólo unos pocos crímenes son castigados, los pleitos demoran años y años y a veces

prescriben, sin haber tenido pronunciamiento alguno; las disposiciones se vuelven letra muerta y parecen recuerdos o proyectos para otro país que no sabemos cuándo llegará.

El desempleo, en cifras de alto contenido desordenador, ha matado la ilusión de un pasar digno en el corazón de muchos colombianos. Hay regímenes prestacionales altísimos y otros mínimos, pero el desempleado no tiene ninguno. Una gran reforma social permitiría sacrificar algo del empleado para disminuir el desempleo. No se puede olvidar que el cesante, a veces, tiene que sumergirse en el agua sucia de la delincuencia, aunque hay otros, los más, que siguen un camino mejor: resisten heroicamente y se quedan en la honradez.

El modelo de apertura ha resultado únicamente hacia dentro, ocasionando un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, un alto desempleo nacional y una agricultura en pésimas condiciones. Olvidamos que cuando un país se abre y los otros están cerrados, la consecuencia lógica es un traslado a los otros de sus reservas de divisas y de empleo. Resulta, pues, urgente introducir los ajustes necesarios.

Toda política que debilita las instituciones financieras no conduce a buenos resultados, y ésta ha sido la lección de la historia del país. En lo referente a la competencia entre las entidades financieras se está pasando, malentendiéndola, a los servicios no costeables, en detrimento de las instituciones y del patrimonio de sus dueños.

El público colombiano no está preparado para leer los balances financieros. Así, por ejemplo, se miran las utilidades del sistema financiero en sus cifras absolutas sin relacionarlas con el patrimonio; al hacer este ejercicio encontramos una rentabilidad realmente baja y poco alentadora.

Es preocupante la forma como se ha llevado un mensaje equivocado sobre el endeudamiento en upac, haciendo creer a los usuarios que el mal está en el sistema en que se endeuden y se liquiden las cuotas de amortización; parece que se ignorara que hoy el upac es en tres cuartas partes DTF y, en

la parte restante, inflación. Continuar martillando sobre el tema upac le crea al sistema resistencias claramente injustificadas.

El país ha sufrido durante muchos años una inflación anual alrededor del 20%, que absorbe los ingresos inelásticos de quienes no tienen a quién trasladar su pérdida. La inflación es en alto grado inercial y por eso resiste los tratamientos monetarios. Sólo un gran acuerdo general la hará bajar a un dígito.

Intereses bajos son imposibles con inflación alta, pues se cae en intereses negativos al ahorro, y para el país es imperativo ahorrar para invertir hoy; se vive con intereses altos porque al mercado se le ha succionado liquidez en el programa de defender la banca cambiaria. En este camino se ha ido demasiado lejos, especialmente por ser la única estrategia, y la sobredosis terminó primero con la esperanzadora reactivación que se iniciaba y ahora amenaza al sistema financiero.

Tampoco es conveniente pretender tasas activas con base en inflación cuando esta última está baja y los intereses altos, porque el intermediario se ve obligado a reconocer réditos a los ahorradores según la inflación, perjudicando por ende el ahorro, o se vuelve imposible conseguir tales recursos.

Los intereses han vuelto a subir por la iliquidez. En el pasado, las épocas de intereses altos han precedido dificultades en la economía y en el sistema financiero. Debido a la falta de información,el público considera que éstos benefician a las entidades intermediarias, pero en realidad favorecen a los ahorradores.

En los tres años precedentes a los últimos 16 meses la cartera de las instituciones bancarias creció a ritmos iguales a varias veces la inflación, pero en el último período anotado el crecimiento es muy inferior, presentándose una iliquidez provocada que, como ya anotamos, terminó con la reactivación económica que tantas ilusiones sembró en el país; así, además, se ha resentido el sistema financiero, que ha visto relegar las utilidades en forma dramática, llevando a un alto porcentaje de las entidades a pérdidas en sus resultados.

El presupuesto nacional, bastante inelástico debido a normas legales y constitucionales, registra un déficit que habrá que reducir con medidas de efectos inmediatos y a mediano y largo plazos; de no ser así, el devenir económico y social sufrirá lo indecible, sobre todo en el campo cambiario, en tasas de interés y en nivel de empleo.

En la balanza de pagos de 1997 preocupan los renglones de giros por concepto de intereses, utilidades y dividendos, que suman más de cuatro mil millones de dólares, pudiendo constituirse esto en un riesgo para el equilibrio de la tasa de cambio. Más de la mitad de la cifra anotada son intereses, lo cual se explica porque la deuda externa se ha duplicado en los últimos cinco años. Al empezar a encontrar petróleo en cantidades al parecer halagadoras, en vez de pagar nos dedicamos a endeudarnos. Además, los pozos hallados no parecen ser tan grandes.

La cotización del dólar amenaza romper el techo de una estrecha banda cambiaria, dado que debe considerarse el factor desconfianza en esta cotización. Ya no es la sola consideración de si estadísticamente, por comparación de inflación interna e inflaciones externas, hay revaluación o no, pues entra a influir el factor anotado. Es triste, pero el colombiano ha perdido mucha fe en su devenir.

Las situaciones descritas son resultado de muchos años de equivocaciones, pero en el fondo de los males se advierte una causa: olvidamos la fuente de la moral, que no es otra que la verdad-Dios. Se pasó primero a parcelar la moral y cada cual a escoger lo que le convenía. Luego se pasó a la amoralidad y, por último, a la inmoralidad. No es ya fácil comprometer a muchos colombianos a viajar en un carro seguro: el de la verdad, la diligencia y el acierto.

Nos falta paz. Todos la anhelamos, todos queremos confluir en su busca. A este propósito deben trabajar, con los sacrificios que fueren necesarios, los ciudadanos sin excepción. La paz no significa únicamente ausencia de violencias; significa también orden, libertad, justicia, progreso, oportunidades equitativamente remuneradas, salud, educación, vivienda y, sobre todo, autoridad, autoridad, autoridad.

El bosquejo que hemos hecho es sólo una parte de las dificultades que tiene el país y, por consiguiente, el sistema financiero que se reúne en esta convención, en la bella ciudad de Cartagena; quiero decir que, a pesar de todo, debemos ser optimistas pero sin tener "la sandez de cerrar los ojos a la realidad". Esta realidad es un duro, difícil y quizás largo camino que ojalá el nuevo gobierno transite arreglando, creando, consultando y, Dios quiera, acertando.

Antonio José Urdinola*
Ministro de Hacienda y Crédito Público

* Economista de la Universidad de los Andes, candidato al PhD en economía de las universidades de Chicago y Harvard, tiene un diplomado en administración pública de London School of Economics. Profesor universitario, fue concejal de Cali y representante suplente de la Cámara; ha sido director del Incomex, miembro del Consejo Nacional de Competitividad y de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, así como presidente de la Compañía Colombiana Automotriz, de la Asociación de Compañías de Financiamiento Comercial y de Ecopetrol.

Mientras oía la intervención del alcalde de Cartagena y posteriormente la del presidente de la junta directiva de la Asociación Bancaria, pensaba cómo era de diferente el panorama en 1997 cuando mi predecesor en el Ministerio de Hacienda, José Antonio Ocampo, hacía una presentación como la que hoy me corresponde realizar. Y es que en verdad ha habido cambios fundamentales en la concepción de la economía y del país desde hace un año.

En esa época el DTF estaba en un nivel muy bajo (23%), y existía un flujo privado muy grande de deuda externa que obligó al Banco de la República a fortalecer los depósitos para endeudamiento privado. Además había un gran temor a la revaluación y la tasa de cambio estaba en el piso del corredor; incluso se hicieron varios seminarios sobre cómo evitar la enfermedad holandesa en Colombia. Ese era el tema de moda durante la pasada asamblea.

En este orden de ideas, se preveía que para el segundo semestre del año de 1997 la economía se iba a recuperar, como efectivamente lo hizo; así mismo, se vivía un optimismo tal que se pensaba que lo peor de la recesión y del conflicto alrededor del proceso 8.000 ya había pasado y que el país, en el último año de la administración Samper, podía aspirar a un crecimiento sostenido, con tasas de interés bajas y una tasa de cambio estable; con todo, la situación es completamente distinta hoy. El DTF subió del 23 al 34%, la tasa de cambio ahora está en el techo de la banda y ha habido una devaluación nominal del orden del 30% durante el último año.

Por otra parte, los flujos externos de capital privado han disminuido muy significativamente, además del hecho de que el problema hoy ya no es la enfermedad holandesa, sino la reducción de las reservas internacionales del Banco de la República en cerca de US$900 millones durante el último año; así mismo, los empresarios ya no le temen a la revaluación sino a que eventualmente la junta directiva del Banco de la República deje ir la banda cambiaria y que, por tanto, se llegue a una devaluación masiva importante en Colombia. Entonces, ¿cómo es posible que en sólo un año pasemos de un panorama de divisas abundantes, de capitales baratos, de optimismo con respecto a la situación internacional del país, a ser tan pesimistas y pensemos que aquí las alternativas son, prácticamente, de regeneración o catástrofe? La verdad es que los elementos fundamentales de la economía no han cambiado durante este lapso. Allí no está la explicación. El déficit fiscal consolidado del sector público, gracias al compromiso que adquirió el gobierno con la junta directiva del Banco de la República de congelar en términos reales el crecimiento del gasto durante este año, será del orden del 3%, el límite máximo tolerable fijado en Maastricht para entrar a la Unión Europea. Por su parte, el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos este año estará ligeramente por debajo del 5% en 1997, que a su vez es el termómetro y la señal internacional de un problema en esta materia.

Las reservas internacionales siguen siendo prácticamente el doble en número de meses de las que se necesitan a este nivel para considerarse bien protegidos, que son cuatro meses de importaciones. La calificación de Colombia en los mercados internacionales continúa siendo grado de inversión BBB-, y sólo una de las tres empresas calificadoras (Moody's) ha hecho alguna referencia a que el panorama hacia el futuro puede estar afectado seriamente por el problema social del país.

Entonces, ¿qué pasó? Si no son los fundamentales de la economía los que han variado, para empeorar, ¿qué ha ocurrido en este país en un año para que todo esto esté ocurriendo?

Cada cual tendrá su explicación, pero en mi opinión pasaron tres cosas, fundamentalmente. En primer lugar, hasta hace un año creíamos que éramos un país petrolero, pero resulta que no lo somos; doce meses atrás

pensábamos que las reservas de crudo eran mucho mayores de lo que realmente son; estábamos convencidos de que podíamos contar con un precio mínimo de U$S20 por barril, pero en este momento el precio del petróleo está 30% por debajo del promedio del año pasado.

En segundo término todos los colombianos pensábamos, por lo menos los urbanos, en especial los de Bogotá, que la guerra civil era un hecho aislado que sucedía en provincia, donde se mataban los paramilitares con los insurgentes y que el resto del país no tenía nada que ver con ese problema; confiábamos plenamente en la capacidad del Estado y del ejército para contener el fenómeno guerrillero allá, en la periferia, donde no molestara a los habitantes de las capitales ni de las grandes ciudades, pero incidentes como el ocurrido en el Putumayo nos mostraron a las claras que la cosa no era así, que la insurgencia ha ganado inmensa capacidad militar, económica y ofensiva en estos años, gracias a su combinación con el negocio de la droga, y que estamos enfrentados posiblemente a la guerrilla más poderosa, más rica, más grande y mejor entrenada que ha conocido América Latina en su historia.

En tercer lugar, la comunidad internacional responsabilizó al gobierno colombiano por las gravísimas violaciones de los derechos humanos que diariamente cometen en el país tanto guerrilleros como paramilitares de los derechos humanos, y ya incluso las calificadoras internacionales tienen en cuenta este tema a la hora de darnos una nota para efectos de acceso al mercado financiero mundial. Así son las cosas, Colombia está en la mira de la comunidad internacional y nuestra guerra dejó de ser un fenómeno aislado que sólo nos competía a nosotros y pasó a ser un asunto que pone en duda la capacidad del establecimiento colombiano para manejar la nación.

Se suponía también que la bonanza petrolera corregiría de manera automática los dos déficit, el fiscal y el corriente, porque las utilidades del crudo solucionarían los inconvenientes del fisco nacional, las regalías resolverían el problema de los fiscos departamentales y municipales, así como las inversiones extranjeras en dólares y las exportaciones de petróleo a la balanza de pagos. Todo se arreglaría sin costas para el resto de la sociedad, sin tener que reducir el gasto público o poner más cargas tributarias.

Sin embargo, esto no ocurrió; además la crisis asiática generó una gran incertidumbre en los mercados internacionales sobre la situación de los países emergentes y desplomó los precios de los *commodities*, perjudicando gravemente a Colombia, pues cerca del 70% de nuestras exportaciones (petróleo, carbón, café, productos agrícolas, etc.) son de esa clase.

Así las cosas, el panorama cambió de modo radical por factores que en buena medida podrían llamarse exógenos al país y que en parte son internos, como por ejemplo el agravamiento de la situación social y el aumento de la fuerza relativa de la guerrilla hacia el Estado.

¿Qué debe hacerse ante esta situación? Primero que todo, comprender que los déficit no van a desaparecer con el incremento radical del petróleo en Colombia, gracias al petróleo, al carbón y al café; los precios del crudo tal vez vuelvan a subir hacia 1999, pero no a los niveles de 1997, y adicionalmente existe el temor a una sobreoferta durante largo tiempo en el mercado internacional. Así mismo, el precio del carbón se ve amenazado por las normas sobre contaminación, mientras que el café está inmerso en un ciclo de sobreoferta mundial; entonces no se ve por parte alguna cómo las utilidades y las divisas de los *commodities* van a corregir, como se aspiraba, los problemas económicos estructurales del país. Tenemos que acelerar nuestra conversión en exportadores de manufacturas y servicios.

Con todo, al analizar las causas del déficit fiscal nos encontramos con que a raíz de la Constitución de 1991 se montó, probablemente sin intención, un pequeño Estado benefactor, porque en la antigua Carta de 1886 también se decía que los colombianos tenían derecho a la salud, a la educación, a la justicia, a la seguridad social, a la vivienda, pero no eran derechos protegidos y tutelados como lo son hoy en día, y que por tanto el Estado ha debido proveer en los últimos siete años. Entre 1991 y 1998 el gasto público aumentó del 13 al 18% del PIB, mientras que los impuestos sólo subieron un punto; es decir, existe un déficit estructural en el sector público de cuatro puntos, que se corregiría, eventualmente, con las utilidades de los *commodities*. No obstante, como esto no sucedió, hay que enfrentar la situación porque no puede continuarse con el sistema de endeudamiento

actual, pese a que Colombia cuenta aún con un nivel de deuda bajo, pues la relación de deuda pública total/PIB no supera el 40%, mientras que en Maastricht el límite máximo es 60%. Sin embargo este gasto público no es fácil de reducir, porque está concentrado en cerca de un 85% en los llamados derechos fundamentales de los colombianos, tales como salud, educación, justicia, fuerzas armadas, seguridad, pago de intereses, subsidios a la vivienda, a los servicios públicos, a las universidades, y transferencias a los departamentos y municipios que a su vez, en buena parte, se destinan a salud y educación.

Empero, esta tarea no resultará nada fácil, pues como el recorte será más que todo de funcionamiento, afectará necesidades básicas fundamentales de la población. Por eso he propuesto que este recorte no sea dramático, para no tener que reducir el número de maestros, los sueldos de los médicos, las transferencias a los departamentos o a las universidades departamentales.

Hay que enfrentar el hecho de que creamos, de 1991 para acá, un Estado de bienestar focalizado, porque está estratificado, y de que hemos librado una lucha muy importante contra la pobreza, como lo muestran las cifras de la propia Asociación Bancaria. Pero esa lucha, acompañada también de una serie de actividades contra la delincuencia y contra la guerrilla, se ha traducido en un gasto militar muy importante en el país, el cual se ha financiado en buena parte al debe. Confiados, repito, en que un día el petróleo, el carbón o el café iban a pagar esas deudas.

El próximo gobierno debe enfrentar esta situación y, por tanto, necesitará más instrumentos de los que tuvo la actual administración. Nosotros hemos congelado, en términos reales, el gasto discrecional que el gobierno puede manejar; tenemos un compromiso con la junta directiva del Banco de la República de que el gasto en funcionamiento e inversión no sobrepase el 18% este año, obligación que estamos cumpliendo en forma sobrada, mas no podemos reducir las transferencias territoriales, porque constitucionalmente están amarradas a los ingresos corrientes de la nación. Para ello se requeriría una reforma constitucional, pero en las actuales circunstancias no es viable políticamente congelar dichas transferencias, mientras no se

dote a los municipios y departamentos de recursos adicionales. A causa de la situación de penuria de los departamentos y el estado de crisis de muchos de los municipios del país resulta absolutamente imposible congelar esas transferencias, reducirlas, o desvincularlas de los ingresos corrientes, mientras no se haga la reforma fiscal territorial que cursa actualmente en el Congreso.

Recientemente pasó el proyecto de ley presentado por el gobierno ante la Comisión Tercera de la Cámara y mejorado por los parlamentarios, en el que se divide el impuesto de la gasolina entre departamentos y municipios; se modifica el Fondo Nacional de Regalías para que el dinero, en lugar de ir a pequeños proyectos, se traslade automáticamente a los departamentos; se propone una reforma sustancial al impuesto de vehículos, que hoy en día es departamental, para que se cobre y no se evada como se está haciendo en la actualidad, y se crea un mecanismo para tratar de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de algunos pocos departamentos, los más pobres del país –en especial las antiguas comisarías y el Chocó–, lo cual no es viable sin el apoyo de la nación. Con este propósito estamos creando, precisamente, un régimen especial de préstamos de funcionamiento.

Sin una reforma de las finanzas territoriales no hay posibilidad de que el Congreso apruebe el desenganche de las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, y sin ese desenganche tampoco es factible reducir sustancialmente el déficit fiscal en un plazo razonable. Eso tenemos que aceptarlo.

Por encima de todo, sin embargo, lo que realmente arregla la situación en el largo plazo es la paz. Pero no sólo la paz como un objeto en sí, como algo que todos los colombianos deseamos para vivir tranquilamente, sino como un medio muy concreto para reducir el gasto militar, para permitir que los inversionistas regresen al país, para que los empresarios nacionales no se vayan, para que las petroleras vuelvan a entrar en las zonas en conflicto –donde hay inmensos recursos por explotar–, y para que disminuyamos los gastos que estamos haciendo en seguridad, que podrían destinarse a la educación, a la salud, o a la infraestructura, donde servirían mucho más.

Como colombiano, creo que la paz es posible, y estoy firmemente convencido de que cualquiera de los dos candidatos que gane las elecciones presi-

denciales va a negociar la paz y la va a conseguir; tengo fe en el país porque pienso que vamos a hacerlo, y en ese momento, con la inmensa dotación de recursos naturales que tenemos, con el empresariado colombiano, con la mano de obra nacional, podremos alcanzar los índices de crecimiento que necesitamos, del orden del 7, 8 o 9%, que se han mostrado ya viables en América Latina. Ello exige bajar la inflación, la mejor forma de elevar sustancialmente la tasa de cambio real y, de esa manera, mejorar la balanza de pagos. Pero ese es un tema aparte. Para alcanzar un índice de inflación de sólo un dígito se necesita un gran acuerdo nacional, como también lo requiere la paz. Son dos los grandes acuerdos que el país necesita: uno en materia de precios y salarios con las centrales obreras y empresarios, y otro en materia de las negociaciones con la guerrilla y los grupos paramilitares.

En este escenario de paz, el papel del sector financiero será cada vez más fundamental para asignar y transferir los ahorros internos y externos a los sectores más productivos con el fin de alcanzar ese 8% de crecimiento. Finalmente, deseo hacer unas breves consideraciones sobre lo que ha ocurrido en la estructura del sector financiero en los últimos años, y lo que estamos tratando de hacer con el proyecto de ley que tenemos a consideración del Congreso sobre estos temas.

Desde hace años se debate en Colombia si debemos abandonar el sistema de banca especializada que heredamos de la misión Kemmerer, y trasladarnos gradualmente al modelo europeo de banca universal. En mi opinión, ese debate se cerró con la Ley 45 de 1990, mediante la cual se decidió mantener varias entidades especializadas, reservándoles nichos a algunas de ellas; esto es, se dejaron las cuentas corrientes para el sector bancario, el leasing para las compañías de financiamiento comercial y la inversión en el sector real para las corporaciones financieras. Todo lo demás quedó abierto a la competencia. Se mantuvo también una clara separación entre los sectores de banca comercial, banca de inversión, seguros, corretaje y fiducia, porque llegamos a la conclusión de que los conflictos de interés que surgían de unirlos en un solo banco universal y los riesgos inherentes a tales conflictos hacían mucho más prudente manejarlos por entidades distintas con patrimonios separados, lo que a su vez facilitaba su supervisión y su con-

trol. Sin embargo, para permitir las llamadas economías de alcance, la Ley 115 de 1990 consolidó abiertamente el mecanismo de matriz-filial, y luego la Superintendencia Bancaria estableció los controles necesarios para hacer una supervisión integrada del régimen matriz-filial y no sólo una de empresa por empresa, como era tradicional.

En esta administración se ha dado un paso más adelante. Manteniendo la separación básica de banca comercial, banca de inversión, seguros, corretaje y fiducia, se han creado los mecanismos necesarios para que todo el sector financiero pueda usar las redes de la banca comercial. A finales del año pasado salió el primer decreto, gracias al cual las redes de los establecimientos de crédito pueden manejar los productos de los sectores de corretaje y fiducia, y próximamente se expedirá otro que culminará el proceso, permitiendo lo que se llama banca de seguros, o sea, la utilización de las redes bancarias para la venta de seguros a personas naturales, de manera automática, inmediata, general e irrevocable.

El sistema financiero colombiano, basado en algún grado de especialización, matrices-filiales, utilización de redes comunes, riesgos separados y supervisión integral, puede garantizarle al país el crecimiento del 7 u 8% que todos deseamos, siempre y cuando se logre la paz y se haga un esfuerzo tributario importante. Aspiro a que dentro de un año el próximo ministro de Hacienda pueda rendir un parte de que la economía está cosechando los frutos de una mayor armonía entre todos los colombianos.

Segunda sesión

María Luisa Chiappe de Villa*

Superintendente bancaria

---

* Economista de la Universidad Javeriana, tiene un máster en economía de la Universidad de los Andes y una especialización en planeación regional y urbana de North Carolina University (Chapel Hill). Ha sido miembro de la junta directiva de varias entidades de los sectores público y privado, y ha publicado varios artículos sobre el tema económico. Consultora de las Naciones Unidas, de la Corporación Andina de Fomento, del Ministerio de Desarrollo y del Banco Mundial, posteriormente dirigió el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

Coyuntura del sector financiero

Sea ésta la oportunidad de reiterar públicamente la confianza en la fortaleza del sector financiero colombiano, el cual se destaca por su solvencia y por encontrarse en un proceso dinámico de reorganización y desarrollo tecnológico.

Los últimos resultados de las entidades crediticias muestran un crecimiento de la cartera de 29% y una relación de solvencia cercana al 14%, superior a las exigencias del regulador, lo cual revela cierta holgura de las entidades para soportar su crecimiento y para afrontar variaciones en la demanda de crédito, en el ciclo económico y en las tasas de interés.

El comportamiento de las utilidades durante el último año indica que el fuerte de los ingresos del sector es el margen de intermediación crediticia, el cual creció al ritmo de la inflación entre abril de 1997 y abril de 1998; sin embargo, esta fuente de ingresos se vio contrarrestada por la reducción en las utilidades provenientes de inversiones y comisiones, las cuales bajaron 6%, principalmente por el efecto de la tasa de interés en la valoración de inversiones.

La reducción en los ingresos por inversiones, unida al amplio crecimiento de los costos operacionales, terminó disminuyendo las utilidades del sector.

Esta situación pone de presente la necesidad que tienen las entidades financieras de mejorar las herramientas de manejo de portafolios, con el fin de que sus utilidades no estén sometidas a la volatilidad de las tasas de interés. Para ello deberán desarrollar los mecanismos que les permitan anticiparse al mercado y contratar las coberturas adecuadas para garantizar una mayor estabilidad en sus utilidades.

Las condiciones de liquidez limitan forzosamente el crecimiento de la cartera en la coyuntura actual, pero esta situación es eminentemente transitoria y el mercado volverá a estabilizarse en la medida en que recobre la credibilidad en la banda cambiaria. Enfatizamos la necesidad de cautela en esta coyuntura de tasas de interés altas, puesto que generalmente éstas se reflejan en una aceleración de la cartera vencida, como efectivamente se ha venido registrando desde finales del año pasado.

Por ello reitero la necesidad de obrar con cautela en el otorgamiento de créditos y en el análisis de riesgo de los deudores, puesto que siempre existe un elemento de conflicto entre los objetivos comerciales y los prudenciales.

Las entidades financieras han hecho importantes esfuerzos durante los últimos años para recuperar cartera y evitar que los clientes acumulen cuotas vencidas. El mensaje es perseverar en esa tarea, y una vez que se despeje el panorama cambiario, no dejarse tentar por el espejismo de un crecimiento desequilibrado de cartera o una exagerada concentración del riesgo, que puede mejorar los resultados a corto plazo pero, a la larga, deteriora la calidad del principal activo de la entidad.

Proceso de ajuste

El sector financiero colombiano se encuentra en un proceso de ajuste sin precedentes. Nunca antes se habían realizado tantos cambios en la estructura del mismo como los que han ocurrido en los dos últimos años.

En junio de 1996 operaban 143 entidades financieras en el país, y para cuando terminen los programas de ajuste que están actualmente en mar-

cha habrá tan sólo 106 instituciones. Todo indica que el proceso continuará, en forma tal que el panorama del sector financiero en cuanto a estructura de propiedad, número de entidades y dispersión de funciones será completamente distinto dentro de dos años.

Desde 1996 se ha desarrollado un proceso de reorganización que tiende a consolidar entidades, a capitalizarlas, a fusionar empresas, a la absorción de entidades débiles por parte de otras más fuertes y al desmonte de actividades que han perdido rentabilidad. Se ha producido, en forma pacífica, una verdadera revolución en el sistema financiero colombiano. Hasta el momento los resultados de este proceso se traducen, entre otros aspectos, en un importante aumento de la inversión extranjera en la banca superior a los US$500 millones, en 39 operaciones de fusión, en la creación de dos entidades y en la venta sin fusión de otras seis.

Adicionalmente, se han perfilado ciertos patrones como la integración de corporaciones de ahorro y vivienda con bancos, o su conversión en estos últimos, y la reorganización de los subsectores de compañías de financiamiento comercial y de corporaciones financieras.

En general se trata de un ajuste positivo, al final del cual tendremos un sector financiero más eficiente, sin duda alguna.

Buena parte de este proceso ha sido el saneamiento del subsector de financieras no bancarias, el cual tuvo que redimensionarse después del exceso crediticio de principios de la década. Hoy podemos afirmar con satisfacción que la Superintendencia Bancaria hizo frente al reordenamiento de este subsector con serenidad pero con mano firme, para lo cual se llevó a cabo una estrategia que tenía como propósito preservar la confianza e inducir mecanismos de salida en el caso de algunas situaciones críticas, en lo posible mediante el juego de las fuerzas del mercado. Para ello se emitieron órdenes de capitalización equivalentes al 10% del patrimonio, se realizaron más de 40 inspecciones *in situ* –que, en gran parte de los casos, se tradujeron en mayores provisiones–, se llevaron a cabo reuniones con 69 juntas directivas, se promovieron procesos de venta con el apoyo de Fogafin y se intervino cuando fue necesario, como ocurrió con cuatro entidades.

Las situaciones difíciles dejan lecciones que en este caso se reflejan en mejoras del esquema supervisor. Algunas de ellas se incorporaron al proyecto de ley que cursa en el Congreso y que esperamos tener aprobado antes de finalizar el año, mientras que otras se tradujeron en nuevos esquemas para la supervisión de riesgos y para los procesos de ajuste de entidades en problemas.

Hace dos años y medio me hice cargo de la Superintendencia Bancaria, con el mandato del presidente Samper. Con satisfacción y gracias al apoyo directo del jefe del Estado puedo afirmar que hemos cumplido; una muestra son los resultados obtenidos, los cuales han sido objeto de reconocimiento internacional.

Estos se reflejan en un sistema de detección temprana de riesgos, mayor transparencia del mercado, avances en la supervisión consolidada, mayor presencia en las entidades vigiladas –aumentando la frecuencia y calidad de la inspección *in situ*–, medidas para mejorar la oportunidad y rapidez de la intervención en caso de problemas severos, y control al lavado de activos.

Una comparación de nuestra frecuencia de visitas con los patrones internacionales indicaba claramente la necesidad de hacer una mayor presencia en las entidades financieras, aumentando la frecuencia y calidad de las inspecciones *in situ*. Con este propósito se contrataron 149 profesionales.

Para ellos y para nuestros supervisores tradicionales se está llevando a cabo, desde hace varios meses, un programa intensivo de capacitación y desarrollo tecnológico, para el cual hemos contado con la colaboración entusiasta y oportuna de entidades como la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco de España, la CAF, el BID, el Banco Mundial y el mismo Comité de Basilea.

Como lo habrán advertido ya, la Superintendencia está haciendo una mayor presencia. Toda entidad tendrá por lo menos una visita integral cada tres años y visitas con objeto específico según el nivel de riesgo en que se califique, de acuerdo con los indicadores de la Superintendencia Bancaria. En esta forma nos adaptamos a la mejor práctica internacionalmente.

Así mismo, hago a la vez un llamado a las entidades vigiladas para que colaboren con la Superintendencia en la preparación de estas visitas organizando la información requerida con la debida anticipación.

Riesgos de cartera

Al ser la cartera el principal activo financiero de los establecimientos de crédito, nuestra actividad debe hacer hincapié, necesariamente, en todos los aspectos relacionados con la adecuada calificación de la misma y la protección de las entidades frente a los riesgos de crédito.

En algunas entidades que tuvieron dificultades encontramos fallas en la calificación y en las provisiones de cartera, razones por las cuales su capital resultaba insuficiente para respaldar sus riesgos y la información presentada al público no reflejaba verdaderamente su nivel de riesgo.

Para mejorar la supervisión de cartera, la Superintendencia está actuando en cuatro frentes:

- Está mejorando el análisis del riesgo de cartera con base en la información que provee la central de riesgos, la cual contiene datos sobre cada uno de los préstamos otorgados por el sistema financiero; los cruces y análisis de dicha información se están utilizando para identificar problemas y construir las muestras para las visitas.

- Se contrató una asesoría externa con recursos del Banco Mundial para mejorar la calidad de nuestra inspección *in situ*, enfatizando en la calificación de cartera. La consultoría empezó en abril y ya se han obtenido resultados positivos, esperándose que el proyecto concluya en el mes de octubre.

- En concordancia con las tendencias actuales de supervisión en el mundo, que hacen hincapié en los sistemas de autocontrol, se exigió a las juntas directivas conformar comités de auditoría, una de cuyas responsabilidades consiste en conocer y evaluar los sistemas de control y calificación de cartera.

- Para proteger a los ahorradores frente a los riesgos de revelación se está preparando una norma que determina provisiones por lo que podríamos llamar "riesgos de revelación". Si como resultado de una inspección se reclasifican créditos por un monto superior al 5% de la cartera total, la entidad deberá constituir una provisión general sin tener en cuenta el valor de las garantías.

En general, la cartera del sistema financiero colombiano tiene un nivel de provisiones inferior a la práctica internacional, diferencias que obedecen fundamentalmente al tratamiento de las garantías admisibles. Aunque este no es el momento propicio para realizar el ajuste, debemos ser conscientes de la necesidad de iniciar un proceso para adecuar la protección de nuestros activos a los patrones internacionales, tal como lo han señalado analistas y calificadores de riesgo en repetidas ocasiones.

Aparte de los riesgos de cartera, las normas de gestión de activos y pasivos –que se expidieron hace dos años– tienen una orientación de autocontrol que obligan a las entidades, con la participación de sus juntas directivas, a medir y hacer seguimiento permanente de sus riesgos de liquidez, tasas de interés y de cambio. Los reportes que envían a la Superintendencia Bancaria han mejorado notoriamente nuestra capacidad para identificar riesgos.

Conscientes de la importancia creciente del mercado de derivados en Colombia, se expidió la circular en la que se determinan las metodologías de valoración y contabilización de este tipo de operaciones, así como los requisitos de control interno y la información que se debe revelar al público. En esta forma se adoptan las recomendaciones internacionales sobre responsabilidad de las juntas directivas y operación de los controles internos, las cuales se derivan de la trágica pero aleccionadora experiencia del Banco Barings en Inglaterra.

Actualmente trabajamos junto con el Ministerio de Hacienda en la determinación de requisitos de capital para cubrir los riesgos de mercado de los portafolios de inversión, y los riesgos que implican las diferencias y las variaciones de tasas de interés de activos y pasivos. Por otra parte, como consideramos absolutamente necesario fortalecer y estandarizar los con-

troles internos, estamos próximos a expedir una circular que establece requisitos mínimos para los sistemas de control interno.

Riesgos de actividades ilícitas

También en este gobierno se adoptaron medidas de control para que las entidades financieras se protegieran contra el lavado de activos. Estas medidas han merecido el reconocimiento internacional y, sin duda, sitúan a Colombia en una posición de vanguardia a nivel latinoamericano.

La prevención del lavado de activos ha pasado a ser parte integral de la supervisión ejercida por la Superintendencia Bancaria, tanto así que en la inspección *in situ* se involucra la verificación del cumplimiento de estas normas.

Recientemente se reguló el control de la vinculación de clientes a través de contratos de seguro, capitalización y aportes voluntarios a los fondos de pensiones, mientras que para el segundo semestre del presente año se llevará a cabo un programa de visitas sobre lavado que cubrirá el 22% de los sectores financiero, asegurador y previsional.

Información para el supervisor y para el mercado

La preocupación primordial de la Superintendencia en los últimos años ha sido garantizar la transparencia en la información para que el mercado pueda ejercer un sano arbitraje de recursos en función del nivel de riesgo de las entidades. Con este fin pusimos al día todas las publicaciones y utilizamos medios de divulgación electrónicos, tales como el Internet, gracias a lo cual los estados financieros tienen el mayor nivel de detalle posible (es decir, a seis dígitos del Plan Unico de Cuentas).

Uno de los principales avances en este aspecto será la publicación semestral de dichos estados consolidados por grupos financieros, la cual se iniciará en próximos días, mientras que el entorno de transparencia se completará en febrero de 1999, cuando los títulos que se transen en el mercado de valores deberán estar avalados por calificadoras de riesgo.

Sin duda los esfuerzos por informar al mercado, unidos a experiencias poco gratas con algunas entidades pequeñas en el pasado reciente, han producido una mayor sensibilidad de los ahorradores frente a los indicadores de cada entidad. Puedo afirmar con satisfacción que hoy los corredores de bolsa y demás operadores del mercado analizan con cuidado las entidades emisoras de títulos, sin fijarse exclusivamente en las tasas de interés.

El mercado ha aprendido, en ocasiones con dolor, que una tasa de interés muy por encima del promedio incluye generalmente una prima de riesgo.

Supervisión consolidada internacionalmente

En Colombia la internacionalización del sector financiero y asegurador ha avanzado a un ritmo acelerado. Entre 1991 y 1997 la inversión extranjera en el sector pasó de US$183 millones a US$3.533 millones, y hoy en día cerca del 23% del patrimonio de los establecimientos de crédito es de propiedad extranjera.

Por su parte, la inversión del sector financiero colombiano en el exterior se concentra fundamentalmente en Panamá, donde diez de nuestras entidades tienen filiales.

Atendiendo las recomendaciones internacionales sentamos las bases en materia de supervisión consolidada, para lo cual suscribimos acuerdos de entendimiento con Perú, Venezuela, Ecuador, y estamos próximos a firmar uno con las autoridades españolas; adicionalmente, mantenemos un contacto permanente con la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Debo manifestar públicamente nuestra satisfacción por la ley de bancos que se expidió hace poco en Panamá, mediante la cual se organiza la supervisión financiera en ese país y se permite la aplicación de principios internacionales de supervisión consolidada; al autorizar un intercambio de información más estrecho con los supervisores de las matrices de las entidades que operan en Panamá, podremos conocer con mayor precisión el nivel de riesgo de las entidades colombianas que tienen activos en ese país, sin necesidad de violar el secreto bancario.

Para concluir este recuento sobre los avances en materia de supervisión en Colombia, debo decir que sin duda constituyen un activo para las entidades del sector y valorizan los títulos que colocan en los mercados, pues no en vano las calificadoras de riesgo se acercan a la Superintendencia Bancaria por lo menos dos veces al año para verificar la calidad de la supervisión. Con los avances a que he hecho referencia nos ponemos a tono con las mejores prácticas internacionales y damos cumplimiento a las recomendaciones del Comité de Basilea.

No podría terminar esta intervención sin antes referirme a la coyuntura actual del mercado de liquidez.

Se trata, en realidad, de una situación transitoria, causada por expectativas de devaluación. Quienes esperan que el próximo presidente haga una devaluación al empezar su mandato ignoran, evidentemente, la separación de funciones entre la junta directiva del Banco de la República y el gobierno. Para mi sorpresa, es una confusión que tienen incluso personas supuestamente conocedoras de la realidad nacional.

Así las cosas, vale la pena recordar que desde la Constitución de 1991 los presidentes no manejan las políticas monetaria y cambiaria, no pueden devaluar ni mucho menos cambiar las tasas de interés por decreto.

Los hechos de la semana pasada prueban a las claras que la junta directiva del Banco de la República está dispuesta a sostener la banda cambiaria a costa de las tasas de interés. Así mismo, quedó demostrado que la elevación de tales tasas redujo efectivamente presiones sobre la tasa de cambio, mientras que el gobierno, por su parte, apoya la defensa de la banda cambiaria.

Insisto en la solidez del sistema financiero y confío en la capacidad gerencial de nuestros banqueros, su prudencia en el manejo de portafolios, su moderación en el otorgamiento de créditos, su sentido de responsabilidad como agentes del mercado de divisas. Estoy seguro de que su serenidad y prudencia en el manejo de la información permitirán sortear con éxito esta presión sobre las tasas de interés.

Tercera sesión

Logros y retos de la política social en Colombia*

* Este documento fue presentado por Germán Camacho Alvarez, vicepresidente de la Asobancaria, y elaborado por Azucena Monroy, María Carolina Barón, Martha Lucía Muñoz y Juan Carlos Villamizar, investigadores económicos de la Gerencia de Análisis Económico de la Asociación.

Germán Camacho Alvarez*
Vicepresidente Asociación Bancaria
y de Entidades Financieras de Colombia

* Economista especializado en legislación financiera y banca en la Universidad de los Andes, dictó cátedra en la Facultad de Contaduría de la Universidad Central y en la Facultad de Economía de la Universidad Militar. Comenzó su actividad laboral en el Banco de la República, donde hizo parte de los departamentos de Investigaciones Económicas de Crédito al Sector Financiero y de Crédito Industrial; posteriormente se vinculó a la Asobancaria como director del Departamento de Análisis Económico.

Introducción

La sociedad colombiana tiene hoy unos rezagos en términos de distribución del ingreso y calidad de vida que no pueden desconocerse y que amenazan con desestabilizar nuestra sociedad y obstaculizar la senda de crecimiento económico. Si a esta situación se le adiciona el problema de la violencia, el panorama social se torna más preocupante y, a la vez, plantea mayores retos desde el punto de vista del diseño de la política social.

En este contexto, la acción del gobierno no puede tardar más; el Estado debe adoptar los cambios necesarios con el fin de ofrecerles a los ciudadanos una opción de vida más gratificante y próspera, mediante una política estatal cuya máxima prioridad sea la lucha contra la pobreza.

Algunos indicadores de desarrollo humano han avanzado decididamente en la sociedad colombiana durante los últimos decenios. Evidenciar estos progresos relegitima nuestro sistema político y pone de manifiesto que la disminución de la pobreza no es un ideal lejano, sino una posibilidad cierta.

Nos preocupan, sin embargo, la situación de violencia del país y la fuerza que ha tomado la idea de que los problemas de pobreza y mala distribución del ingreso explican la acción subversiva; avances sustanciales en buena parte de los indicadores sociales muestran la debilidad de este argumento.

La Asobancaria, como representante del sector financiero, quiere manifestar su interés por la situación social del país y convocar a la sociedad para fortalecer el compromiso por la búsqueda de un mayor bienestar. En nuestra opinión, la nueva agenda pública debe orientarse a estructurar políticas en las que el papel del Estado, el desarrollo institucional y la participación de la sociedad civil estén encaminados a unir esfuerzos para crear una economía que mejore la calidad de vida de sus ciudadanos.

El trabajo está dividido en dos capítulos: en el primero se describe sucintamente la evolución de indicadores sociales desde 1970, mientras que en el segundo se resaltan algunos lineamientos que constituyen los retos actuales de una nueva agenda social.

Panorama social colombiano

No existe consenso sobre lo que comprende el análisis social, hay dispersión de conceptos que se manifiesta en los distintos elementos que se incluyen en la materia. Para algunos, tiene que ver con los problemas de distribución del ingreso y la pobreza; para otros, abarca además educación, salud y vivienda. Hay quienes piensan que la política social debe orientarse hacia estos aspectos, pero adicionando otros dos: seguridad y defensa.

La falta de unanimidad se evidencia también en el hecho de que no existe una medición uniforme de lo que se considera gasto social, como uno de los principales instrumentos de la política social. En opinión de ciertos analistas, la definición de este gasto involucra todos los desembolsos realizados con el objeto de proveer bienes, directamente o por medio de subsidios, que mejoren el bienestar de la población (Vélez, 1995a).

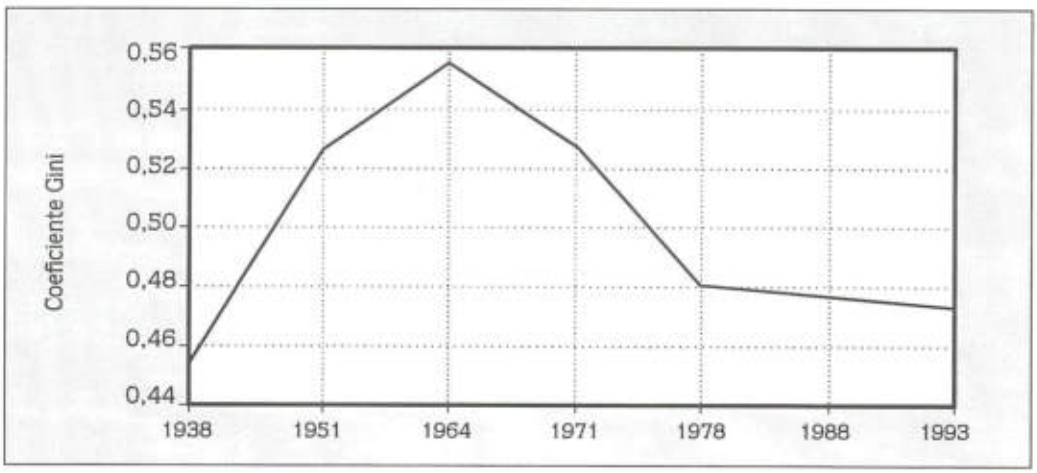
Adicionalmente, en torno a la definición de pobreza existen distintas metodologías que tratan de medir sus niveles, determinantes y evolución. El enfoque conceptual de Naciones Unidas, por ejemplo, entiende la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano, esto es, evaluando el proceso de ampliación de las opciones de la población y su calidad de vida (PNUD, 1997). De acuerdo con esta orientación, una persona que no puede disfrutar de una vida larga y sana y que no tiene acceso a la educación, a la recreación ni a los servicios públicos básicos puede considerarse pobre.

Tratando de incorporar tal concepto para efectos de este documento, y haciendo claridad sobre el objetivo de esta sección –presentar la situación social en Colombia–, a continuación nos centraremos en la evolución de algunos indicadores referidos a la distribución del ingreso, pobreza, educación, empleo, salud, vivienda, violencia y desarrollo institucional.

Distribución del ingreso

Una de las medidas más comunes para determinar la distribución del ingreso es el coeficiente Gini[1], indicador que muestra un progreso redistributivo amplio desde mediados de la década del sesenta en Colombia. A partir de 1978 este coeficiente sigue reduciéndose, pero en forma menos marcada (gráfico 1).

Gráfico 1
Evolución del coeficiente Gini



Fuente: Londoño (1997).

1. El coeficiente Gini es una medida de la desigualdad de ingresos. Si toda la población tuviera la misma participación en el ingreso, el coeficiente sería 0; si todo el ingreso se concentrara en una persona, el coeficiente sería uno. Este se deriva de la curva de Lorenz, que muestra la fracción del ingreso total que recibe cada percentil de la población, ordenados desde la categoría más baja hasta la más alta. La distancia de una curva de Lorenz y una curva de equidistribución (la cual representa una distribución perfectamente equitativa) da lugar al coeficiente Gini.

El comportamiento descendente del coeficiente en los años sesenta y setenta se explica principalmente por la reducción de la participación en el ingreso del último quintil (20% de la población más rica), mientras que la del primer quintil (20% de la población más pobre) mejoró levemente a partir de mediados de los años sesenta. Ello es consecuencia del aumento de la participación del factor trabajo en el ingreso nacional, a causa del proceso mismo de desarrollo económico.

En efecto, en Colombia existió "un ciclo de largo plazo en la distribución factorial del ingreso, en el cual el capital humano y el trabajo puro urbano han ganado participación en el ingreso nacional, al tiempo que lo han perdido las ganancias urbanas y el trabajo puro agrícola. Lo sucedido es explicable por los desplazamientos de la acumulación de capital –entre actividades urbanas y rurales, entre capital físico y humano– y los cambios de localización espacial de la fuerza de trabajo" (Londoño, 1997, p. 23).

Por otra parte, los cambios redistributivos responden también a la disminución de la dispersión del ingreso laboral, gracias al impulso que se le dio a la educación.

Con el fin de analizar el comportamiento del coeficiente Gini en un período más reciente se toman los datos de Ocampo *et al.*[2], según los cuales el comportamiento de la distribución del ingreso para el período 1991-1995 fue similar, como se muestra en el cuadro 1, debido a que el efecto progresivo en las zonas rurales compensó el efecto regresivo en las urbanas: el coeficiente Gini de los hogares de las zonas rurales pasó de 0,56 a 0,44 en los años mencionados y, en el conjunto urbano, de 0,48 a 0,52. El comportamiento global de esta distribución se explica por las altas tasas de desempleo y la elevación de los salarios relativos de los trabajadores con educación tecnológica y superior.

2. Desde el punto de vista metodológico, en los diversos estudios realizados se recurre a diferentes metodologías, tratando de compatibilizar fuentes de datos como censos, encuestas de hogares, cuentas nacionales e ingresos urbanos y rurales; de ahí la diferencia en sus resultados. En el caso del documento de Ocampo *et al.* (1998), los resultados se enriquecen debido a la existencia de las encuestas anuales más recientes con cobertura nacional. En este documento se tomaron como referencia los trabajos de Londoño (1995) y Ocampo *et al.* (1998), que permiten examinar la tendencia general en la distribución del ingreso durante el período analizado.

Cuadro 1
Distribución del ingreso per cápita de los hogares
(Coeficiente Gini)

	1991	1992	1993	1994	1995
Total nacional	0,5315	0,5315	0,5231	0,5291	0,5337
Urbano	0,4873	0,5054	0,4957	0,5148	0,5282
Rural	0,5690	0,5296	0,5054	0,4791	0,4407
Siete ciudades	0,4829	0,5137	0,4905	0,5225	0,5423

Fuente: Ocampo *et al.* (1998).

Las variaciones en la distribución del ingreso experimentadas a lo largo del período analizado son el resultado, además de los elementos mencionados anteriormente, de un conjunto de factores que generan impactos positivos y negativos sobre ella, que son diferentes y, en términos generales, opuestos en las zonas urbanas y rurales; entre ellos están la disminución de la tasa de dependencia demográfica[3] en el sector rural, la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral y la disminución en el tamaño de los hogares (Ocampo *et al.*, 1998).

América Latina y el Caribe en su conjunto es la región con mayor desigualdad de ingreso en el planeta (Londoño *et al.*, 1997). En 1995 el promedio aritmético de los coeficientes Gini de los países de la región era de 0,56, un valor superior al estimado para la totalidad del mundo (0,50) y 0,15 puntos mayor que el presentado por los países desarrollados o del sureste asiático. Como se evidenció, Colombia registra los niveles promedio de América Latina en términos de distribución del ingreso (Londoño, 1996, pp. 3-10).

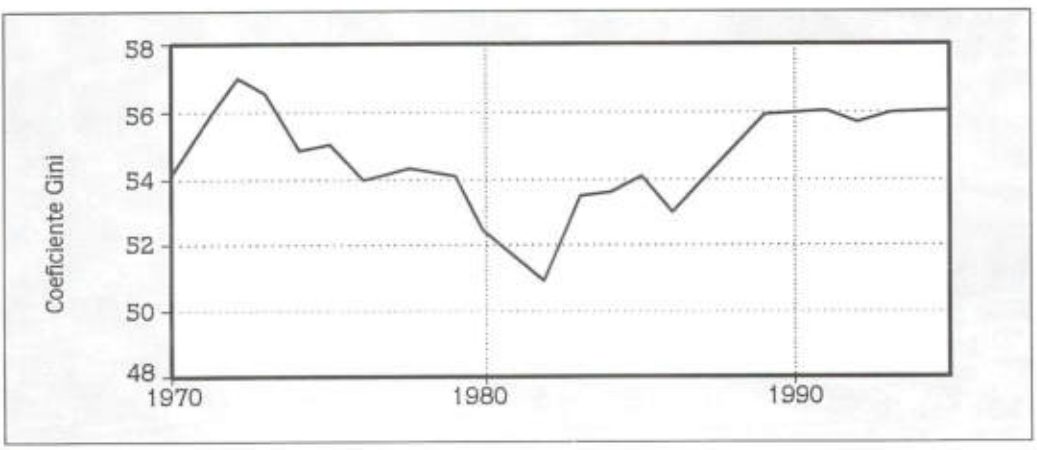
Del análisis de la evolución del coeficiente Gini en los últimos años en la región, pueden distinguirse claramente tres períodos: en los años setenta se presentó un progreso redistributivo rápido, que se evidenció en una reduc-

3. Es decir, que aumenta el número de personas en edad de trabajar dentro de un hogar y, por tanto, aportan sus ingresos corrientes para los gastos de los diferentes miembros de esa unidad.

ción del coeficiente Gini y contribuyó a un marcado descenso en la incidencia de la pobreza[4] (gráfico 2). En la década de los años ochenta esta tendencia se revirtió y se observó un deterioro notable en la distribución del ingreso, incrementando el coeficiente Gini en casi cinco puntos. Para el período 1990-1995, los altos niveles de desigualdad heredados de los años ochenta se mantuvieron y el coeficiente Gini no mostró grandes cambios.

La tendencia en los indicadores de distribución en América Latina ha sido resultado, fundamentalmente, de los profundos cambios en los ingresos reales de los diferentes grupos de la población. Por ejemplo, a partir de la crisis de los años ochenta, el 20% de la población más rica ha mantenido una tendencia creciente de sus ingresos; las clases medias, después de una fuerte caída de sus ingresos durante ese período, han mostrado un progreso, y para el 20% de la población más pobre se observa un descenso importante en sus ingresos reales, que no ha logrado recuperarse en los noventa.

Gráfico 2
Evolución del coeficiente Gini en América Latina
(1970-1994)



Fuente: Londoño *et al.* (1997).

4. Una disminución del coeficiente Gini no implica necesariamente una reducción del número de pobres. En este caso, sí coinciden estos dos comportamientos.

Incidencia de la pobreza

La preocupación por determinar quiénes resultan afectados por la pobreza y el deseo de cuantificar su magnitud han llevado a que ésta se mida de dos maneras: por niveles de ingreso o por consumo de ciertos bienes[5]. En la primera forma se calcula la pobreza según el enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y en la segunda, de acuerdo con la llamada Línea de Pobreza (LP).

En la metodología de NBI se definen como pobres aquellos hogares con algunos atributos que demuestran la ausencia de consumos básicos o la baja capacidad de generación de ingresos (viviendas inadecuadas o con servicios deficientes, hogares en hacinamiento crítico, alta dependencia económica del jefe del hogar con escolaridad inferior a tres años o donde los niños en edad escolar no asisten a los centros de educación).

Por su parte, en el índice de LP se señala el porcentaje de personas que viven por debajo de una línea de ingreso que muestra la insuficiencia de los recursos económicos para satisfacer necesidades básicas en materia de alimentos. La incidencia de la pobreza es, simplemente, una estimación del porcentaje de personas que están debajo de esa línea de pobreza.

Aunque la variable ingreso es importante, sólo da una imagen parcial de las muchas formas en que puede afectarse el bienestar; además, la calidad de vida de la población de un país puede mejorar aun cuando el ingreso real no aumente. Esto ocurre, por ejemplo, si mejoran los servicios suministrados por el Estado.

En Colombia, los niveles de pobreza se han reducido en forma importante, tanto en las ciudades como en las zonas rurales; en efecto, esto se observa en indicadores que tienen que ver con la pobreza moderada, la pobreza extrema y las NBI. Los indicadores del país son sustancialmente mejores que los de

5. Así mismo, existe la distinción entre pobreza absoluta y relativa: la primera se refiere a un nivel absoluto de necesidad mínima, en tanto que la segunda se refiere a retrasos con respecto a la mayoría del resto de la comunidad (PNUD, 1997). La pobreza moderada está trazada por debajo de una línea de US$2 por día y, la extrema, de US$1 por día (Banco Mundial, Cepal).

América Latina: Colombia está situada por debajo del indicador promedio de pobreza de la región en casi quince puntos porcentuales.

En el cuadro 2 se muestra que la pobreza, medida por líneas de ingreso, ha disminuido en Colombia en las dos últimas décadas. La reducción global de la pobreza moderada y la extrema alcanzó, respectivamente, 7,1 y 2,7 puntos entre 1978 y 1995. Esta mejora se concentró en las áreas urbanas, al pasar la participación de la población con ingreso de U$2 diarios de 15,9 a 7,5% en el mismo período.

Cuadro 2
Evolución de la pobreza en Colombia
(Porcentaje de la población total)

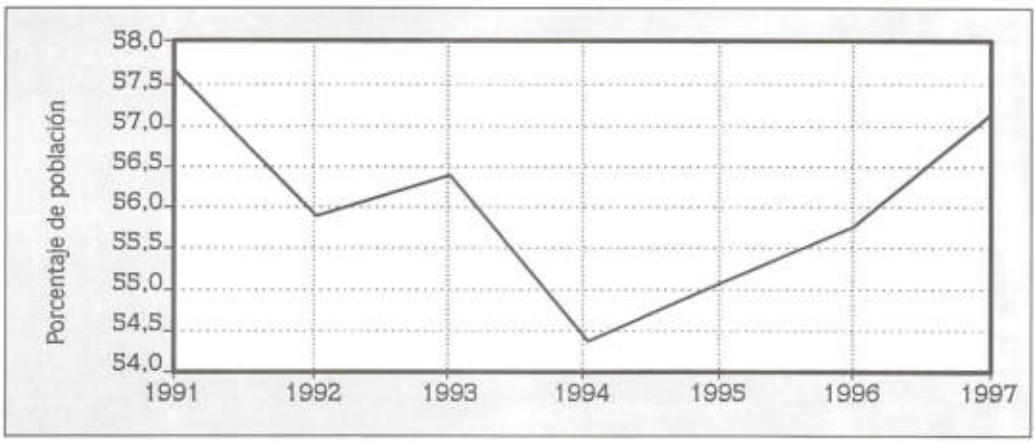
Años	Moderada	Extrema
1978	22,3	7,2
1991	19,6	6,1
1992	19,1	6,5
1993	17,4	5,3
1994	16,5	4,7
1995	15,2	4,5

Fuente: Ocampo *et al.* (1998).

Sin embargo, con base en estadísticas recientes del Consejo Nacional de Planeación, entre 1994 y 1997 la población bajo línea de pobreza[6] aumentó de 20.740.000 millones a 22.923.000 millones, de un total de 40.215.000 millones; es decir, 2.451.000 personas han desmejorado su condición. Ello puede ser resultado de la difícil situación económica experimentada en los últimos años, especialmente en términos de empleo (gráfico 3).

6. Estimaciones de pobreza, según cálculos de Libardo Sarmiento con base en Dane-ENH y proyecciones del PIB, desempleo, salarios y gasto público social.

Gráfico 3
Población bajo línea de pobreza
(1991-1997)



Fuente: Consejo Nacional de Planeación (1997).

La mejora en los indicadores basados en líneas de ingreso es menos marcada que la experimentada por el indicador de NBI. En efecto, este indicador se ha reducido en forma acelerada: de 70,2% que alcanzó en 1973, pasó a 45,6% en 1985 y a 28,8% en 1993 (Pérez, 1994).

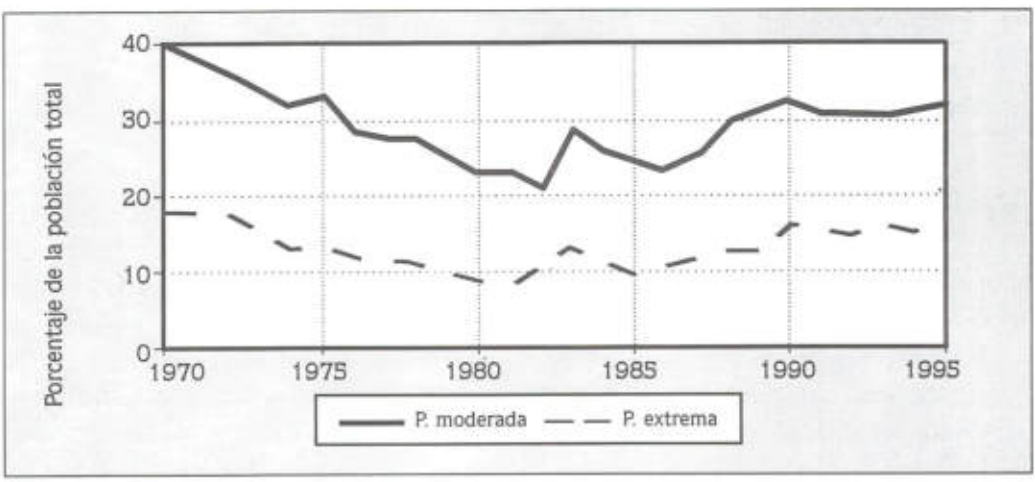
En síntesis, la disminución de la pobreza en Colombia, medida a través del indicador de línea de pobreza, ha sido bastante notoria gracias al crecimiento económico, la recomposición sectorial, la dinámica de la inversión física y la acumulación de capital humano.

Así mismo, como resultado del manejo económico de los años ochenta se pudo evitar el aumento en la incidencia de la pobreza que experimentaron la mayoría de los países latinoamericanos. En los primeros años de la década de los noventa, aunque el país redujo la pobreza, este comportamiento se concentró en las grandes ciudades.

Por otra parte, los niveles de pobreza en América Latina han variado enormemente durante los últimos años. Así las cosas, cabe señalar que en los años setenta las tasas de pobreza moderada disminuyeron de más del 40%

a poco más del 20% (gráfico 4); en los ochenta, un 10% más de la población se situó por debajo de la línea de pobreza, en tanto que en los años noventa no se han presentado cambios significativos en ella. En 1995, el 35,1% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba por debajo de la línea de pobreza moderada y el 18,8%, por debajo de la extrema pobreza, lo que significa que 86,3 millones de personas vivían con un ingreso diario de apenas US$1 (Londoño, 1997). Por su parte, la pobreza extrema no ha tenido cambios tan pronunciados, aunque se observa una pequeña reducción entre 1970 y 1995.

Gráfico 4
Evolución de la pobreza en América Latina
(1970-1995)



Fuente: Londoño *et al.* (1997).

La evolución de la pobreza en América Latina ha estado asociada a muchos factores que han sido explicados por numerosos estudios. Los más recientes, que incluyen evidencia empírica recopilada en las últimas décadas, señalan como causales la distinta dotación de recursos naturales (por ejemplo, países más intensivos en tierra o en reservas mineras), la disparidad en la tenencia de activos y la insuficiente acumulación de capital físico y humano, los distintos procesos de crecimiento económico y la insuficiencia educativa (Londoño, 1997).

Indicadores de desarrollo humano

De acuerdo con el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia está en un nivel similar al de los países más avanzados de América Latina y el Caribe y por encima de la media de la región y de los países en desarrollo (cuadro 3). Este índice incorpora tres aspectos básicos: longevidad, educación y acceso a recursos para tener una vida decente, a través de la combinación de indicadores de esperanza de vida, alfabetización de adultos, tasa bruta de matriculación combinada y PIB real per cápita.

Cuadro 3
Indicador de desarrollo humano

IDH	Argentina	Chile	Colombia	México	América Latina*	Países en desarrollo
1990	0,832	0,864	0,770	0,805		
1994	0,884	0,891	0,848	0,853	0,829	0,576

*Incluye el Caribe

Fuente: PNUD (1997).

Los adelantos en términos de salud y educación durante las últimas cuatro décadas han generado un avance sostenido del indicador, que pasó de 0,77 en 1990 a 0,84 en 1994. Este comportamiento muestra sincronización con la reducción de la pobreza moderada y extrema y con el indicador de NBI, lo cual se ha traducido en la mejora de la calidad de vida de los colombianos, sin tener en cuenta el auge de la violencia.

Educación

El principal objetivo de la política educativa colombiana ha sido brindar oportunidades de acceso a la población; para ello se ha buscado elevar el promedio de escolaridad y la calidad de la educación.

El promedio de años de educación de la población colombiana ha aumentado, aunque la brecha entre las zonas urbanas y rurales se mantiene (cuadro 4).

Cuadro 4
Años promedio de educación de la población con 24 años o más

	1951	1964	1973	1978	1985	1993
Total	3,5	4,1	5,3	5,9	3,2	6,9
Urbana	4,5	5,2	6,4	7,0	4,3	7,5
Rural	1,9	1,9	2,8	3,2	2,3	4,1

Fuente: Pérez (1995).

Un elemento decisivo en esta evolución ha sido la asignación creciente de recursos públicos y la consolidación de instituciones estatales cuya función es apoyar el desarrollo social. Entre las principales medidas tomadas está la asignación del 10% del presupuesto nacional a educación, adoptada desde comienzos de los años sesenta; posteriormente, en la reforma constitucional de 1968, se creó el situado fiscal, mediante el cual la nación transfería una proporción de sus ingresos corrientes para financiar tanto educación como salud. Por su parte, la Ley 33 de 1968 asignó a las regiones una participación importante del impuesto a las ventas, con el objeto de que se destinara a inversiones sociales. El siguiente cambio considerable se presentó con la Constitución de 1991, mediante la cual se aumentaron los recursos transferidos a las regiones, parte de los cuales debe asignarse a educación, y profundizó la descentralización administrativa. Estas modificaciones en la asignación de recursos públicos se dieron en forma paralela con un cambio institucional, cuyo énfasis inicial fue un manejo centralizado de la administración de la educación y la salud; luego se establecieron la descentralización de la prestación de estos servicios y la asignación de recursos a las regiones con base en criterios de atención a los más necesitados (Ocampo *et al.*, 1998).

El objetivo estatal de incrementar la cobertura y la retención escolar, concebido y puesto en práctica a lo largo de las últimas dos décadas, obviamente se tradujo en incrementos de la cobertura de la educación básica a niveles

superiores al 90% en zonas urbanas y de la retención en zonas rurales (Peña, 1993). La tasa de alfabetización de adultos, por su parte, igualmente se incrementó al pasar de 79% en 1970 a 92% en 1994, por encima de los estándares latinoamericanos y mucho más de los países en desarrollo (cuadro 5).

Otros indicadores sobre educación señalan que Colombia está incluido dentro del grupo de países de alto desarrollo humano, a un nivel muy similar al de naciones de la región, como Chile, Argentina y México, y al de la media latinoamericana. Así mismo, los indicadores muestran que Colombia ha progresado sustancialmente en materia educativa (cuadro 5).

Cuadro 5
Indicadores sobre educación

Indicadores	Argentina	Chile	Colombia	México	América Latina*	Países en desarrollo
Tasa de alfabetización (adultos)[1]						
1970	94	90	79	75	72	43
1994	97	96	92	90	86	64
Tasa bruta de matriculación[2]						
1980	65	65	53	68	59	46
1994	77	72	70	66	70	56
Indice de escolaridad (1994)[3]	0,9	0,87	0,84	0,81		0,65

* Incluye el Caribe.

1. Porcentaje de personas de quince años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana (PNUD).
2. Porcentaje de población de 6 a 23 años matriculada en todos los niveles educativos (PNUD).
3. Cociente entre el número de alumnos matriculados en cada nivel y la población en edad de cursarlo (Lora).

Fuente: PNUD (1997).

Por otra parte, no puede desconocerse que, aunque se haya avanzado en algunos aspectos, se han descuidado otros que les han restado efectividad a las políticas educativas; en particular, la tasa de asistencia escolar de los niños y jóvenes colombianos en edad escolarizable[7] muestra que hay una cobertura muy desigual: entre los seis y doce años asiste un 87% de la población, mientras que entre los 13 y 19, así como entre los 20 y 25 años, sólo asisten el 60 y el 16%, en ese orden. Igualmente, para estos grupos de población se observa que la participación de los diferentes niveles de ingreso en la tasa de inasistencia está muy sesgada hacia los más pobres. Entre las razones de inasistencia escolar de los dos quintiles de ingreso más bajos están los costos, la falta de cupo o de colegio y la necesidad de trabajar (Vélez, 1995b, pp. 114-136).

Por otra parte, al mirar la tasa de cobertura neta, que revela cuán adelantados o atrasados en términos de edad[8] están los jóvenes colombianos en el proceso educativo, se observa que en 1992 sólo el 75% tenía la edad normal de un alumno de primaria; en secundaria las diferencias se hacen más patentes, es decir, hay problemas de retraso en la entrada a los niveles educativos (cuadro 6).

Adicionalmente, la calidad de la educación ha generado rezagos importantes en las habilidades de los alumnos: "Los estudiantes colombianos no son capaces de trascender los aspectos puramente mecánicos del conocimiento y transferir lo que aprenden a situaciones concretas" (Peña, 1993, p. 192). En 1996, Colombia participó en una prueba internacional sobre habilidades matemáticas y científicas para estudiantes de cuarto grado y ocupó el puesto 40 entre los 41 países participantes (Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, 1998). Estos resultados muestran claramente la falta de preparación de los estudiantes y las diferencias internacionales en los contenidos y en la forma como se transmiten los conocimientos.

7. Total de individuos que asisten a la escuela sobre la población definida por grupos de edades.

8. Mide la relación del número de personas que estudian en un cierto nivel de educación y el grupo de edad de donde "normalmente" deben proceder estos individuos.

Cuadro 6
Tasa de cobertura de la educación, 1992
(Participación porcentual en el total)

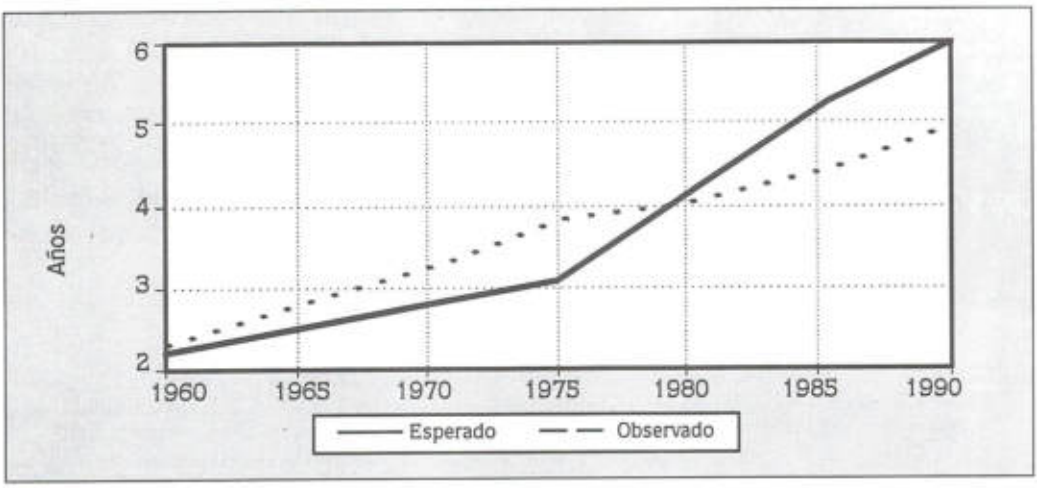
Quintil de ingreso	Neta		Bruta	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1	75	35	89	45
2	76	47	90	64
3	74	50	87	71
4	76	55	89	82
5	75	63	88	87
Total	**75**	**48**	**89**	**67**

Fuente: Vélez (1995b).

Finalmente, las estrategias educativas, orientadas en algunos casos a la primaria y, en otros, a la secundaria, no han estado en sintonía con los cambios del aparato productivo y de la demanda de trabajo, lo que se ha traducido en dificultades en la consecución de empleo y en deterioro del ingreso laboral. En la década del setenta, por ejemplo, el auge de la educación de años anteriores generó un exceso de mano de obra calificada que la economía no absorbió y que resultó en incrementos en el desempleo, en sustitución de mano de obra menos calificada por aquella más calificada y en descensos en los salarios relativos (Misión de Empleo, 1986).

Al observar el nivel de educación de la población económicamente activa de Colombia se evidencia que la brecha educativa con respecto a los niveles esperados según el grado de desarrollo se comenzó a reducir desde los años sesenta y, prácticamente, desapareció en la década de los años ochenta (Londoño, 1995 y 1997). A partir de este período, el país se empezó a rezagar de nuevo y la diferencia parece mantenerse en los años noventa (Londoño, 1997) (gráfico 5).

Gráfico 5
Años de educación de la fuerza de trabajo



Fuente: Londoño (1997).

Empleo

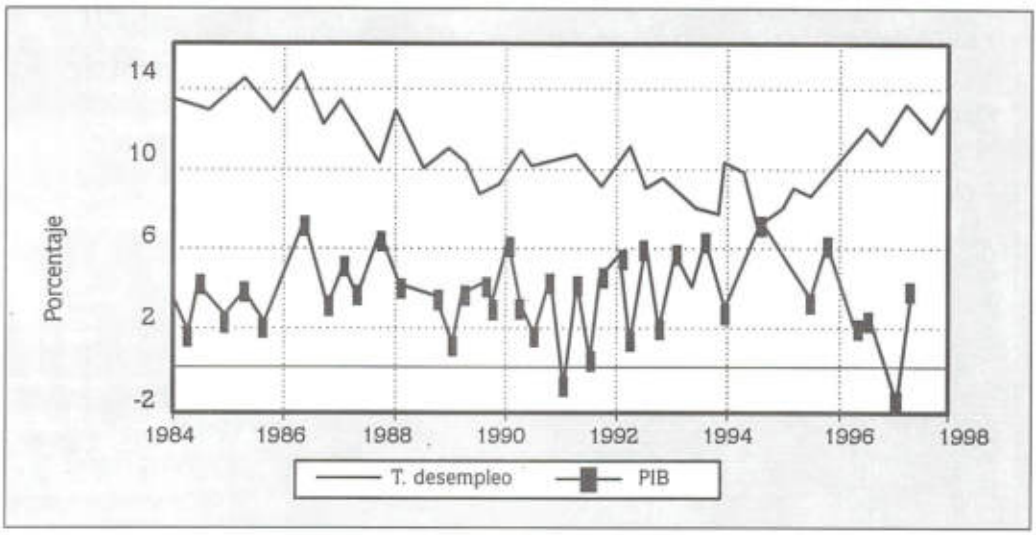
El empleo es un factor de suma importancia que contribuye al mejoramiento del desarrollo humano. Una sociedad con menores niveles de desempleo tiene, por tanto, menores niveles de pobreza.

La evolución de los indicadores de desempleo y empleo ha mostrado una estrecha relación con el ciclo económico y con el entorno macroeconómico durante las últimas décadas (gráfico 6).

La década de los noventa se ha caracterizado por el crecimiento experimentado en el período 1992-1994, gracias a los rápidos efectos de la apertura económica, y por la fuerte desaceleración registrada en los años 1995 y 1996, resultado de las decisiones de política monetaria que buscaban bajar la inflación. La primera fase generó reducciones en la tasa de desempleo, y la segunda, todo lo contrario.

Uno de los sectores más afectados por la desaceleración económica fue la construcción, ya que no solamente dejó de generar empleo sino además

Gráfico 6
Tasa de desempleo y PIB real*
(Tasa de crecimiento anual)



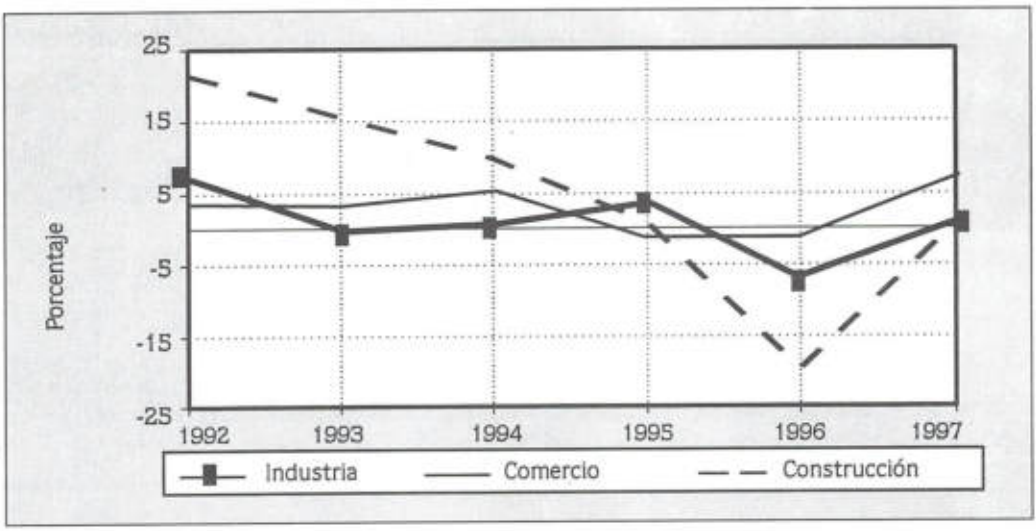
* Siete áreas metropolitanas. Los datos corresponden a marzo de cada año.
Fuente: Dane (1998).

expulsó trabajadores: la tasa de crecimiento del empleo de la construcción cayó durante el período 1992-1996, hasta llegar a un nivel de -20% en 1996 (gráfico 7).

En la década de los años noventa se evidencian, además, una recomposición del empleo entre sectores de bienes transables y no transables[9] y un cambio en la demanda laboral que se inclina por la mano de obra calificada, como consecuencia del proceso de liberalización de la economía (Lora *et al.*, 1998; Sánchez *et al.*, 1998). Según se observa en el gráfico 8, la población ocupada con secundaria y la universitaria completa han ganado el espacio liberado por aquella con primaria incompleta y sin ningún nivel educativo.

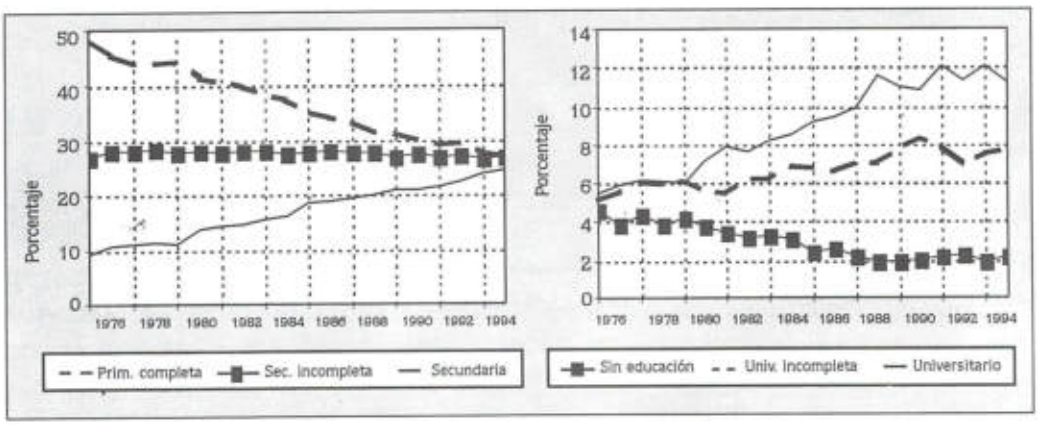
9. Los bienes transables son aquellos que se pueden comercializar entre los residentes de diferentes países. Los bienes no transables son aquellos que por sus características particulares no se pueden negociar en el comercio internacional.

Gráfico 7
Empleo en el sector de la construcción
(Tasa de crecimiento)



Fuente: Dane (1998).

Gráfico 8
Distribución de la población ocupada por nivel educativo
(Participación de cada grupo dentro del total)



Fuente: Ribero *et al.* (1996).

A nivel latinoamericano, Colombia no sale bien favorecida de la comparación en términos de desempleo urbano; para 1995, tenía una de las tasas de desempleo más altas, excluyendo a Argentina, país que enfrenta aún las secuelas de su política antinflacionaria (cuadro 7).

Cuadro 7
Tasa de desempleo urbana promedio
(Porcentaje)

	Argentina	Chile	Colombia	México	Brasil
1987	5,9	11,9	11,8	3,9	3,7
1991	6,5	7,3	10,2	2,7	4,8
1995	18,6	5,6	8,6	6,4	4,7

Fuente: Cepal (1997).

Los desajustes en el mercado laboral colombiano son resultado de la actividad económica, según vimos; pero, también, de los cambios que sufre la mano de obra debido a factores demográficos y educativos, de las características de los procesos de transformación del aparato productivo –como la migración– y del entorno normativo laboral.

Salud

El mejoramiento de la salud se refleja en una mayor longevidad de la población por disminuciones en la mortalidad, mayor esperanza de vida al nacer y mejores condiciones de salubridad, entre otros. La sociedad colombiana ha visto mejorar estos aspectos, en un período de transición de una sociedad predominantemente agraria a una urbana y más industrializada.

Colombia se destaca en el contexto internacional por los esfuerzos emprendidos para inmunizar a la población infantil, promover el uso de sales de rehidratación oral en los niños con enfermedades diarreicas agudas y, en general, el cuidado de la población materno-infantil. Así se redujeron cau-

sas importantes de la mortalidad infantil[10] como poliomielitis, tétanos, difteria y la mortalidad materna.

En materia de prevención de enfermedades se han emprendido campañas de inmunización activa con vacunas, atención a las mujeres en edad fértil para la detección de factores de riesgo como el tabaquismo, alcoholismo e infecciones de transmisión congénita (Yepes, 1990, p. 364).

En 1963 se desarrollaron el Programa Integrado de Nutrición Aplicada y el Programa Nacional de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria, mientras que en 1975 se creó el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición; este último contempló el desmonte de la ayuda externa y su remplazo por alimentos de origen nacional, mediante un sistema de subsidios. Al mismo tiempo se implementó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), dirigido a estimular la producción y el consumo de alimentos por los pequeños productores rurales, y se amplió la cobertura de atención primaria de salud.

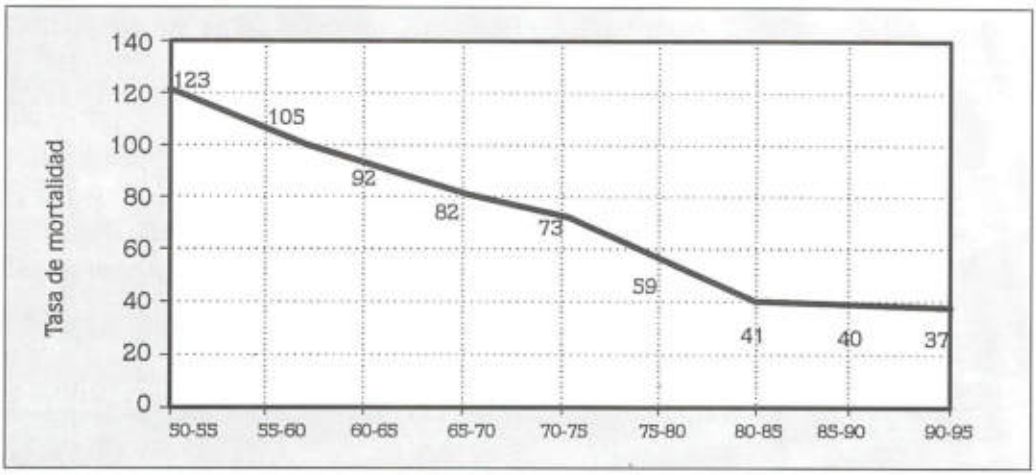
Luego, en 1984, se creó el Plan Nacional de Supervivencia y Desarrollo; a finales de 1987 se implementaron el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Alimentaria y Nutricional y el Programa de Hogares de Bienestar Infantil; con todo, desde 1968 el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha desarrollado programas de nutrición como un componente de la política de bienestar de la familia (Yepes, 1990, tomo II).

En Colombia, la mortalidad infantil disminuyó entre 1950 y 1995 de 123 a 37 niños por cada mil nacidos vivos. Entre los años sesenta y setenta, la tasa de mortalidad se redujo al mismo ritmo que en las naciones en desarrollo, en tanto que en los años ochenta se aceleró más que en el resto de los países (DNP, 1991) (gráfico 9).

La tasa de mortalidad infantil en Colombia es más baja que el promedio de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe, como resultado de

10. La mortalidad infantil es el número de defunciones de menores de un año ocurridas por cada mil niños nacidos vivos. Es un indicador altamente sensible a cambios en el ambiente físico, social y económico durante el primer año de vida y a la accesibilidad y calidad de los servicios de salud materno-infantiles.

Gráfico 9
Tasa de mortalidad infantil
(Número de defunciones por mil)



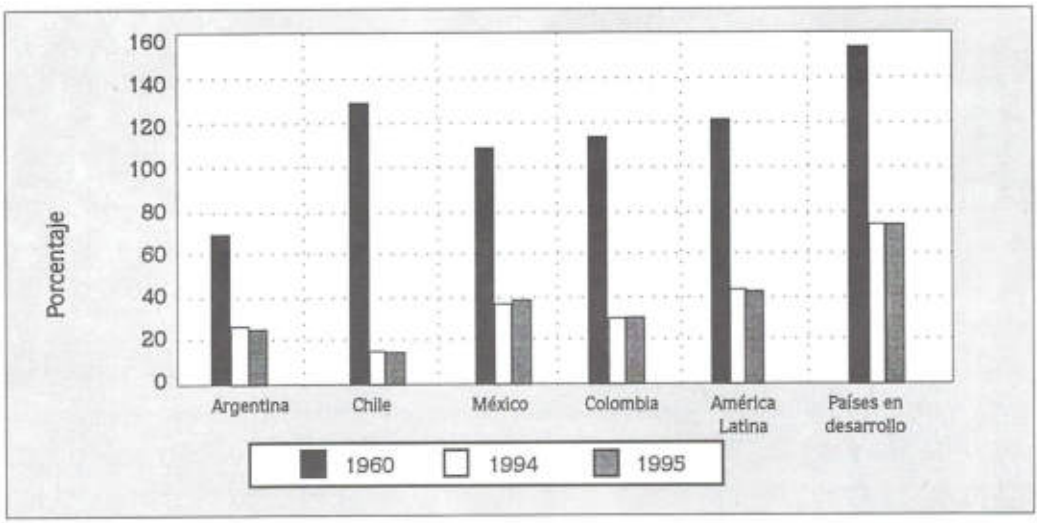
Fuente: DNP (1996).

los programas de alimentación y nutrición –orientados a las madres gestantes y a los recién nacidos–, así como de los programas de vacunación infantil (gráfico 10).

Según Londoño, la mortalidad infantil en los años sesenta era 15% más alta que los patrones internacionales, después de los setenta se redujo más rápidamente que en el promedio de países con similar desarrollo y desde mediados de los ochenta ha sido casi 25% menor que la esperada para tales países. En este orden de ideas, el mejoramiento de las condiciones de vida y el gasto en salud pública podrían explicar este resultado (Londoño, 1997).

El aumento del nivel de educación de la población ha tenido consecuencias importantes sobre el estado de la salud, especialmente en los niños. Se produjo una mayor demanda de consulta médica y mejoró la accesibilidad a los servicios de salud, la fecundidad disminuyó, aumentó la participación de las mujeres en el mercado laboral y, en general, mejoró el bienestar de las familias.

Gráfico 10
Tasa de mortalidad infantil por países y zonas del mundo
(Número de defunciones por mil)



Fuente: PNUD (1997) y Banco Mundial (1997).

Adicionalmente, se desarrollaron programas que cambiaron la concepción curativa por la medicina preventiva, lo cual implicaba disminuir las muertes asociadas con factores de deterioro ambiental y con la alimentación (Yepes, 1990, tomo II). Todo lo anterior se reflejó en el aumento del indicador de esperanza de vida al nacer[11], que pasó de 50 años en 1951 a 69 en 1995 (cuadro 8).

Por países, Colombia muestra un avance parecido a otros de similar grado de desarrollo entre 1960 y 1994; el indicador de esperanza de vida en 1994 era comparable al de México, Argentina y Chile, y estaba por encima del promedio de los países en desarrollo (gráfico 11).

La esperanza de vida en Colombia era baja en los años cincuenta y se elevó en los decenios de 1960 y 1970 con más rapidez que el promedio de países

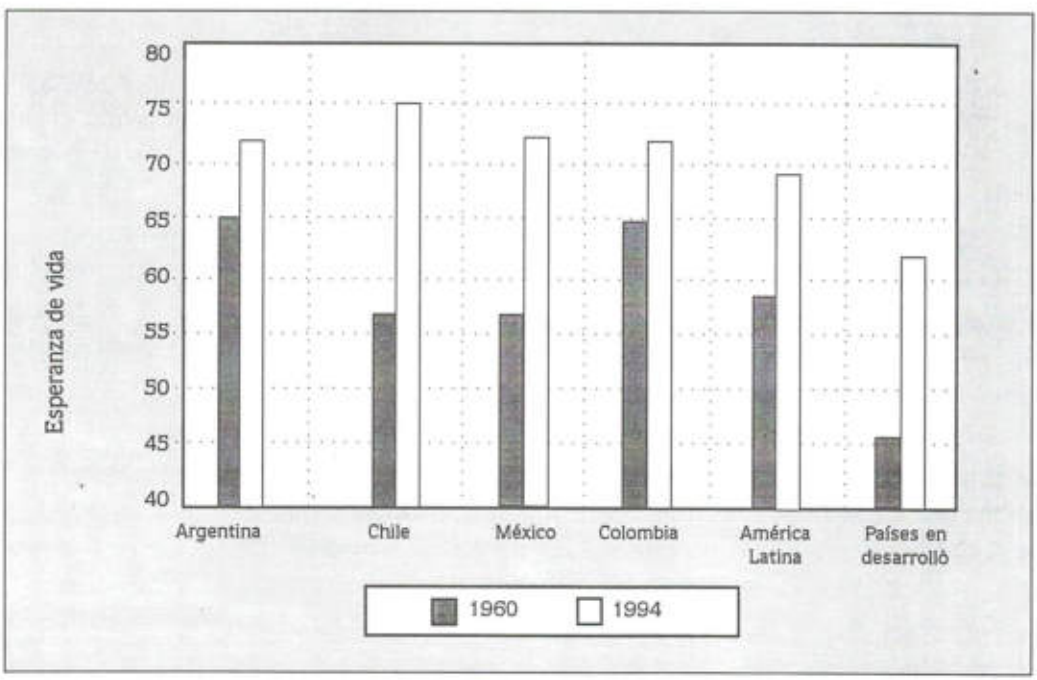
11. La esperanza de vida al nacer es un indicador que resume en una sola cifra la experiencia de mortalidad de los grupos de edad y refleja el grado de bienestar y desarrollo social del país.

Cuadro 8
Esperanza de vida al nacer
(Años)

Población	1951	1964	1973	1985	1993	1995
Urbana		59,4	64,1	67,8		
Rural		54,4	60,1	64,7		
Total	50,6	57,1	62,5	67,3	69,3	69,3

Fuente: DNP (1991) y Dane (1996).

Gráfico 11
Esperanza de vida al nacer por países y regiones del mundo
(Años)



Fuente: PNUD (1997).

de similar desarrollo; a partir de 1985 ascendió muy lentamente, pese a que se aceleró la reducción de la mortalidad infantil. De acuerdo con Londoño (1997), la explicación de este último comportamiento está relacionada con el aumento de la tasa de homicidios de la población joven, principalmente en la población masculina, como consecuencia de la violencia.

Los progresos de salud en Colombia han sido posibles por ser éste un sector al que se le ha brindado cada vez más atención por parte del Estado, el cual ha propiciado transformaciones importantes para mejorar cada vez más el modo de prestar los servicios de salud. Desde mediados de los sesenta se perfeccionaron las acciones de prevención y curación y se creó el Sistema de Servicios de Salud y Asistencia Pública del País, dado que no existía un sistema de salud integrado. En 1973 se transformó y se adoptó el Sistema Nacional de Salud, que luego de algunas reformas se convirtió en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en 1993. Este último representó la más importante transformación que ha tenido la organización de la prestación de los servicios de salud en el país en este siglo.

En 1993, con la Ley 100, se pasó de un sistema asistencial a otro en el que se garantiza la prestación de servicios mediante el aseguramiento universal de la población en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. En el anterior esquema, en 50 años sólo se logró una cobertura inferior al 20% del total de la población (Vargas, 1997, p. 149), mientras que el nuevo se concibió para lograr la cobertura universal por medio de dos alternativas que toman en cuenta la capacidad económica de los usuarios: el régimen subsidiado, para personas sin capacidad de pago, y el régimen contributivo, dirigido a las personas que sí la tienen[12].

La creación de los dos regímenes ha permitido el aumento de la cobertura como resultado del incremento de la afiliación de los trabajadores independientes y familiares. A su vez, la oferta de servicios de salud se ha ampliado

12. Uno de los principales cambios del sistema de salud es la incorporación del régimen subsidiado a la demanda. Esto significa una modificación en el sujeto receptor de los recursos: se pasa de entregar los recursos a las instituciones que prestan los servicios a otorgar el subsidio a la población a través del aseguramiento de la prestación de una cantidad de servicios anuales iguales.

a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), al ISS, a las cajas de previsión que se adapten al sistema y a otras entidades del sector privado.

En 1993, el 24% de la población tenía seguridad social en salud, y el 76% restante era población no asegurada, distribuida así: 45% era atendido de manera gratuita o semigratuita en instituciones públicas, 16% accedía directamente a prestadores privados y el otro 15% carecía de acceso a servicios de salud (cuadro 9). Con la implantación del nuevo régimen, entre 1993 y 1996 la población asegurada aumentó en 5,1 millones de nuevos asegurados en el régimen subsidiado y cuatro millones en el régimen contributivo. En 1997, en el primer esquema, los afiliados aumentaron a seis millones y en el contributivo a trece millones (Presidencia de la República, 1997).

Cuadro 9
Población asegurada y no asegurada en salud
(Miles de personas)

Vinculación al sistema	1993		1996		Crecimiento
	Nº	%[1]	Nº	%[1]	
Asegurados en el régimen subsidiado	0		5.130	13,0	
Asegurados en el régimen contributivo	8.452	22,4	12.536	31,7	48,3
Asegurados en regímenes especiales[2]	620	1,6	731	1,9	17,9
Subtotal asegurados	**9.072**	**24,1**	**18.397**	**46,6**	**102,8**
No asegurados	28.583	75,9	21.114	53,4	-26,1
Total	**37.655**	**100,0**	**39.511**	**100,0**	**4,9**

1. Porcentaje respecto de la población total de ese año.
2. Fuerzas armadas, maestros vinculados al sector público y empleados del Congreso, Superintendencia Bancaria y Notariado y Registro, Ecopetrol y Colpuertos.

Fuente: DNP (1997).

Según la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, los avances de la reforma han sido lentos: la cobertura a 30 de noviembre de 1996 era de 5,1 millones de afiliados, lo que correspondía a 23,4% de la

población objetivo por afiliar en el régimen subsidiado, y 13,3 millones en el régimen contributivo, lo que corresponde al 75% de lo previsto.

Vivienda

La vivienda es un elemento fundamental para la formación de la capacidad de desarrollo individual y para los vínculos de la familia y la comunidad.

El objetivo de una política de vivienda es permitir que todos los agentes de la economía tengan acceso a un lugar específico donde puedan habitar; pero no se puede limitar a garantizar la vivienda, sino que debe involucrar además el concepto de calidad, en sus dimensiones de seguridad, disponibilidad de servicios públicos, acceso a sistemas de transporte y características de la construcción misma.

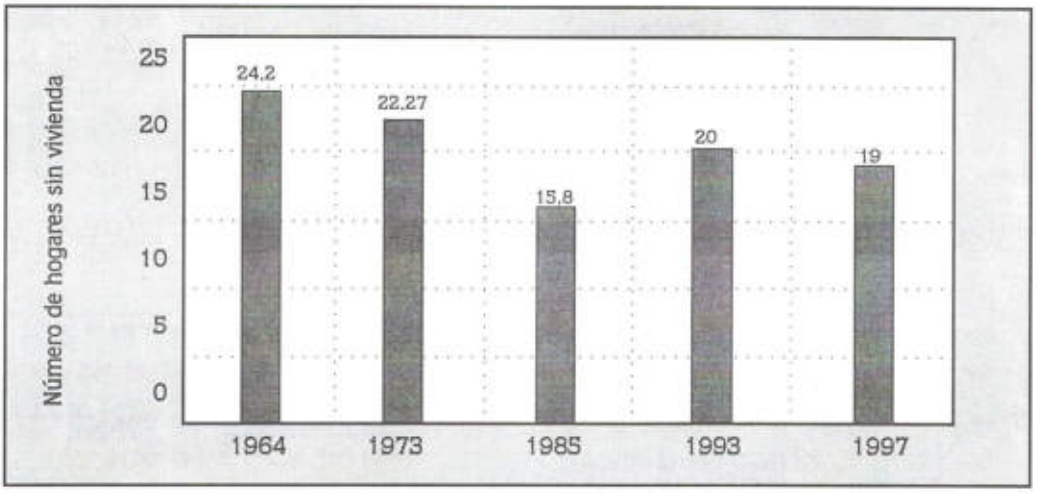
El déficit de vivienda, cuantitativo y cualitativo, entendiendo este último como la falta de una vivienda de buena calidad, es uno de los principales indicadores para medir la situación de la vivienda en un país. En Colombia se presenta una gran diferencia entre el déficit urbano y el rural; en el primer caso, el déficit se explica por la falta de recursos de los agentes para adquirir vivienda propia, mientras que el déficit del sector rural se refiere al hacinamiento y a la calidad de los servicios públicos a los que tienen acceso.

El déficit cuantitativo urbano, definido como la diferencia entre el número de hogares y la tenencia de viviendas, tiene un significativo aumento del 4% anual entre 1964 y 1997[13]. Por su parte, el déficit relativo (definido como el déficit cuantitativo/número de viviendas) permite concluir que las políticas de apoyo a la construcción han facilitado el acceso a vivienda de muchos hogares en la ciudad (gráfico 12).

Para tratar de solucionar este problema, durante las últimas décadas el gobierno ha diseñado políticas encaminadas a facilitar la adquisición de

13. DNP (1998). No se han hecho los cálculos correspondientes al déficit cuantitativo rural.

Gráfico 12
Déficit relativo de vivienda



Fuente: DNP (1998).

vivienda por parte de las personas con menores ingresos. En la década del setenta se creó el sistema upac, que buscaba facilitar la adquisición de vivienda a largo plazo, constituyéndose, a la vez, en la base para una política de empleo de mano de obra no calificada.

A su vez el gobierno, por medio de los municipios, debía aportar parte de los recursos, como subsidio de vivienda, para la construcción directa de la vivienda a aquellas personas que no tenían acceso a un crédito en el sector financiero.

A partir de 1991 cambia el sistema de subsidio de vivienda popular, que hasta el momento había estado dirigido a los constructores a través de subsidios, por un sistema de apoyo a la demanda mediante el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Sinavis), el cual tiene dos objetivos fundamentales: en primer lugar, el fomento y la ejecución de proyectos de construcción a cargo del Inurbe, el Fondo Nacional de Ahorro y la Caja de Vivienda Militar; y en segundo término, la financiación y la asistencia técnica de los proyectos a cargo del Inurbe, Findeter, el BCH y las cajas de compensación familiar.

A través de esta nueva política se pretende ampliar la cobertura del programa de subsidios, así como darles un papel más activo a las entidades territoriales para el manejo de los recursos de proyectos de reforma urbana.

Pese a estos esfuerzos, según cifras del Dane más de un millón de hogares carecían de vivienda propia en las zonas urbanas a mediados de la década del noventa. Por su parte, el déficit cualitativo de vivienda se mide en tres niveles básicamente: hacinamiento (más de cuatro personas por habitación), conexión a servicios públicos y estructura (calidad de la construcción).

El único indicador que ha presentado una mejoría significativa es el de servicios públicos, el cual pasó del 29,4% de viviendas en 1973 al 38,8% en 1996, ya que el gobierno implantó políticas de cobertura que pretendían tener un alcance nacional (cuadro 10).

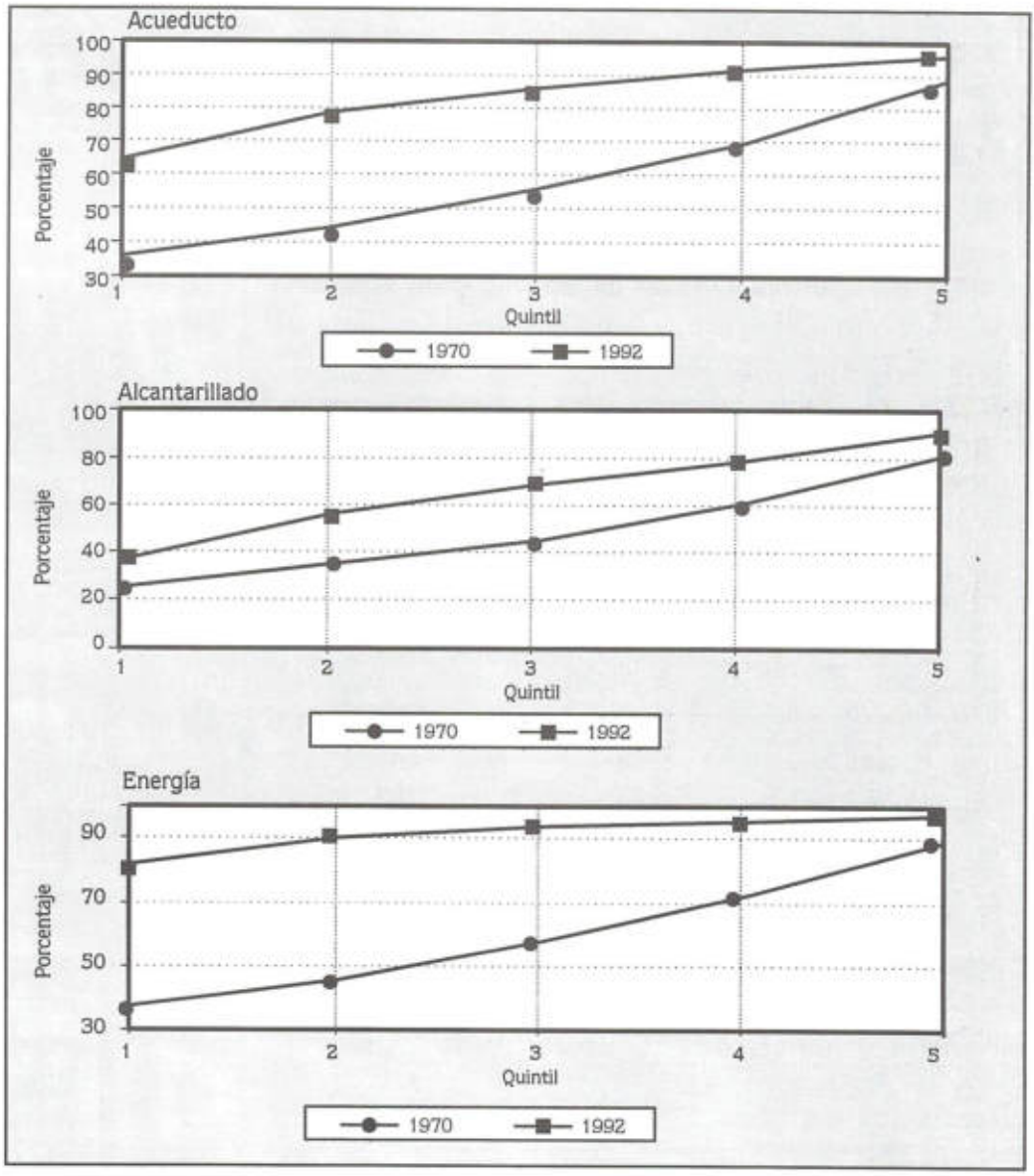
Cuadro 10
Déficit cualitativo de vivienda
(Participación porcentual en el total)

Hogares con	1973	1985	1993	1996
Servicios públicos	29,4	37,1	39,7	38,8
Hacinamiento	29,7	35,6	31,5	33,9
Servicios y hacinamiento	29,3	17,3	15,9	16,2
Hacinamiento y estructura	1,8	1,7	2,1	3,8
Servicios, hacinamiento y estructura	4,2	3,4	4,1	3,5

Fuente: Olivera *et al.* (1997).

En efecto, entre 1970 y 1992 la cobertura de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía ha tenido un progreso importante (gráfico 13). El hecho de que la curva que representa 1992 esté por encima de la de 1970 refleja un avance en la cobertura de los tres servicios por quintil de ingreso. En el servicio de energía eléctrica se presenta el mayor aumento en la cobertura: pasó de un promedio de 60,5% en 1970 a 91,8% en 1992, mientras que la cobertura del servicio de acueducto subió de 59,2 a 83,1% en el

Gráfico 13
Cobertura de servicios públicos
(Porcentaje de hogares)



Fuente: Vélez (1995b).

mismo período. El servicio residencial de alcantarillado es el de más bajo cubrimiento; en el período en mención, pasó de 49,6 a 66,8%.

El problema de vivienda en los países latinoamericanos se ha presentado desde principios de siglo, pero se incrementó en los años cincuenta con los procesos de industrialización de todas las economías de esta región y la violencia que desplazó a muchas personas hacia los centros urbanos. Según un estudio elaborado por la Cepal, en 1996 en los países del sur del continente dos de cada tres viviendas pertenecían a sus dueños; pero de cada cien hogares, 60 habitaban en viviendas adecuadas, 22 en unidades que necesitaban mejoras y 18 en alojamientos de extrema precariedad. En dicho estudio también se menciona que existe un déficit habitacional aproximado de 20 millones de unidades, a los que se deben agregar otros 20 millones que requieren mejoras importantes (Cepal, 1997). El déficit habitacional en el sur del continente ha estado muy ligado al rápido proceso de urbanización y de crecimiento demográfico, ocasionando un diferencial muy marcado entre la oferta y la demanda de vivienda.

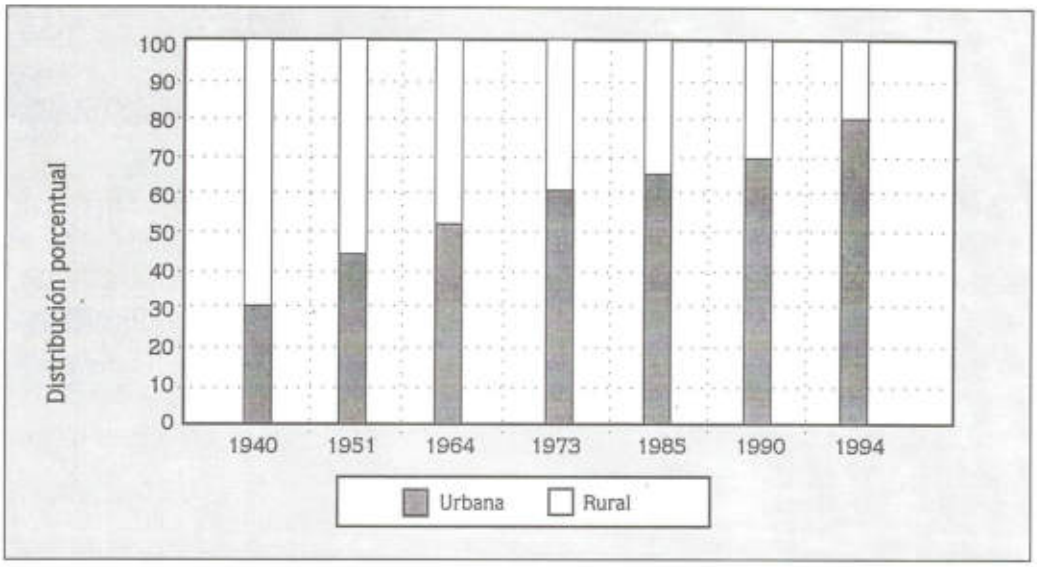
Al igual que en Latinoamérica, la recomposición de la población urbana y rural ha sido un factor determinante del déficit de vivienda en las ciudades de Colombia, siendo muy acelerado a partir de los años cuarenta e intensificándose en la década de los sesenta cuando se inician las grandes migraciones hacia los centros urbanos, especialmente Bogotá, el eje cafetero y las zonas de explotación de petróleo[14] (gráfico 14).

Gasto público social

Existen distintas definiciones de gasto público social. Para efectos del presente análisis, lo definimos como el gasto constituido por todos los bienes y servicios privados provistos –o subsidiados– por mandato público y que tienen un efecto directo en los hogares y en las empresas familiares (Vélez, 1995a).

14. Dane, Censo 1993. Santa Fe de Bogotá, 1993.

Gráfico 14
Distribución de la población urbana - rural en Colombia
(1940 - 1994)



Fuente: Arango (1997).

La importancia de este tipo de gasto radica en su efecto sobre la distribución del ingreso, mediante la redistribución secundaria, en la cual el Estado reasigna recursos entre diferentes agentes económicos (Londoño, 1997).

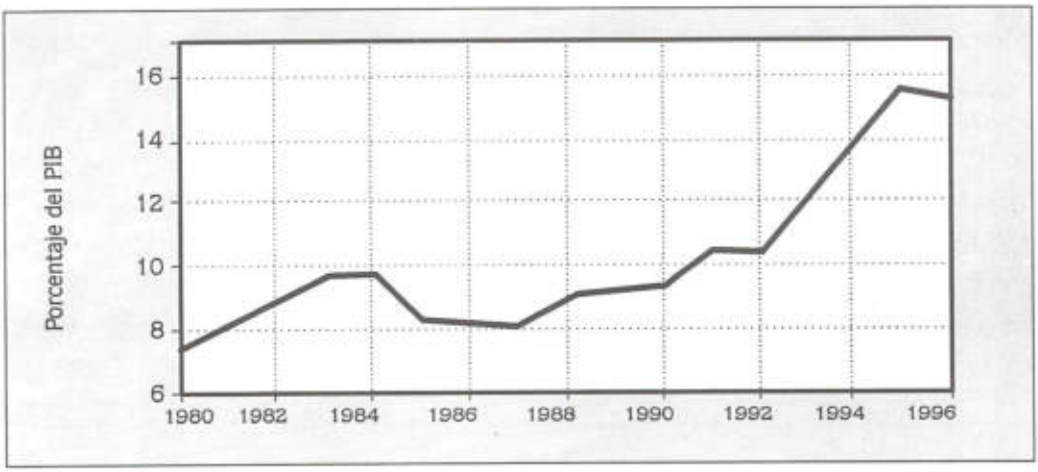
En Colombia, el gasto social tiene una influencia positiva sobre los estratos más pobres de la población gracias a los efectos progresivos de los subsidios sobre educación, salud, vivienda, etc. De acuerdo con Vélez, aproximadamente el 60% del ingreso adicional del grupo de población más pobre proviene de los subsidios.

Además, el gasto social ejerce una influencia positiva sobre la distribución del ingreso: un descenso de cerca del 9% en el coeficiente Gini es logrado por dicha progresividad en los subsidios (Vélez, 1995a). Esta reducción es equivalente a la que hubieran logrado varias décadas de crecimiento económico (Londoño, 1997).

El gasto público social ha tenido diferentes comportamientos en las últimas tres décadas y, por ende, diversos resultados sobre la distribución del ingreso. En los setenta, "creció con más lentitud que el ingreso de las familias y no hubo ningún efecto distributivo neto" (Londoño, 1997), mientras que desde comienzos de los ochenta el crecimiento del gasto y su focalización han contribuido a la redistribución del ingreso, especialmente en la década de los años noventa.

Si se observa el gasto social considerando los aportes directos de la nación y los recursos propios de las entidades descentralizadas, se evidencia una trayectoria ascendente de dicho gasto medido como porcentaje del PIB, especialmente desde finales de los ochenta (gráfico 15). Esta tendencia se explica, entre otras razones, por el aumento en las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales, tendencia que comienza desde la expedición de las normas de descentralización en 1986 (Ley 12 de 1986, Decreto 77 de 1987 y Ley 60 de 1993).

Gráfico 15
Gasto social*



* Incluye educación, seguridad social, salud, vivienda, cultura, recreación, deporte, agua y saneamiento, otros.

Fuente: DNP-UDS-Diogs (1998).

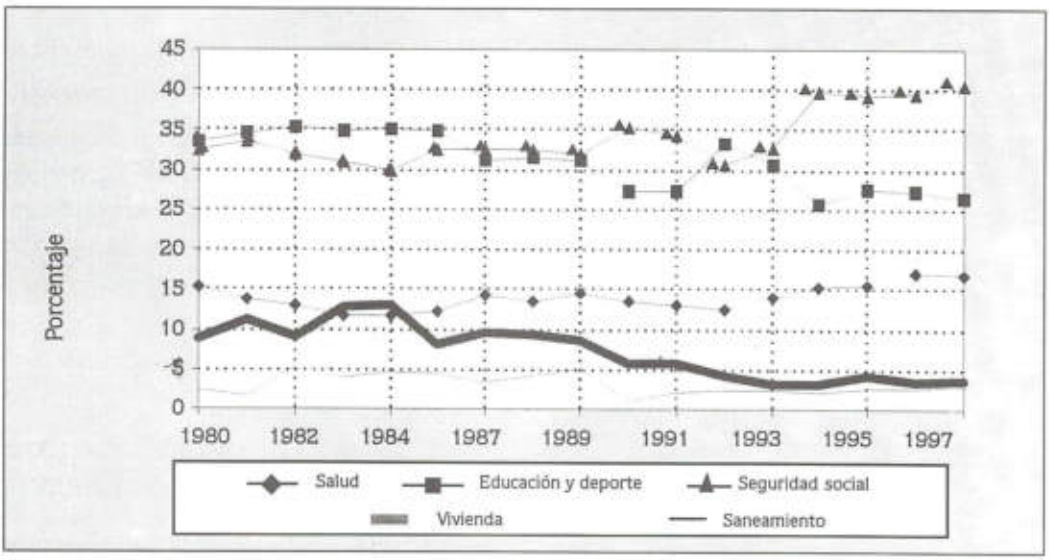
Al desagregar las cifras del gráfico anterior, los rubros más representativos del gasto social en el período de 1980 a 1997, en promedio, son: seguridad social (32%), educación (29%) y salud (13%) (gráfico 16).

El gasto en educación tuvo un comportamiento regular entre el 30 y 32% hasta 1992, para aumentar después su participación dentro del gasto social a niveles del 40% (gráfico 16).

Estos esfuerzos por incrementar el gasto en educación han situado a Colombia al nivel de los países en desarrollo y de América Latina (cuadro 11).

El gasto público en salud, por su parte, presentó una relativa estabilidad durante los años ochenta. Comenzó a crecer en los noventa gracias a la reforma constitucional de 1991 y a la reforma integral del sistema, plasmada en la Ley 100 de 1993.

Gráfico 16
Composición del gasto social
(Porcentaje)



Fuente: DNP-UDS-Diogs (1998).

Cuadro 11
Gasto público en educación
(Porcentaje PNB)

Gasto en educación	Argentina	Chile	Colombia	México	América Latina*	Países en desarrollo
1980	2,7	4,6	1,9	4,7	3,7	3,8
1993-1994	3,8	2,9	3,7	5,8	3,6	3,6

* Incluye el Caribe.

Fuente: PNUD (1997).

A pesar del incremento en el gasto en salud, Colombia continúa por debajo de la media latinoamericana y de los países en desarrollo (cuadro 12).

Cuadro 12
Gasto público en salud
(Porcentaje PNB)

Gasto en educación	Argentina	Chile	Colombia	México	América Latina*	Países en desarrollo
1960	1,3	2,0	0,4	1,9		0,9
1990	2,5	3,4	1,8	1,6	2,4	2,1

* Incluye el Caribe.

Fuente: PNUD (1997).

Como se observa, el gasto público ha venido creciendo significativamente en relación con el PIB, evolución que ha ubicado a Colombia como un país con indicadores de gasto social típicos de los países de similar desarrollo económico.

De la evaluación del gasto social hecha por Vélez (1995b), se concluye que "se revela una distribución moderadamente progresiva que favorece la parti-

cipación de los grupos de bajos ingresos... lo que lleva a que tenga un efecto equitativo sobre la distribución del ingreso".

Perspectiva global

Colombia ha experimentado en las últimas décadas una mejora continua en los niveles de desarrollo humano, que se refleja en la disminución de la pobreza y en un adelanto en las condiciones promedio de educación, salud y vivienda; sin embargo, este proceso no ha sido homogéneo a lo largo del tiempo, del territorio nacional y de los diferentes grupos socioeconómicos. Estos logros han sido resultado de la cambiante participación del trabajo en el ingreso nacional y de la creciente asignación de recursos públicos.

El análisis de los indicadores de desarrollo humano muestra un avance en los niveles de longevidad, medidos por un progreso significativo en la esperanza de vida y una reducción de la mortalidad infantil, así como un avance en los conocimientos, medido a través de la tasa de alfabetismo, los años promedio de escolaridad y la ampliación rápida de la cobertura educativa. Por otra parte, se observa una mejora en la calidad de la vivienda, reflejada principalmente en el aumento en el acceso de los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica (cuadro 13).

Los progresos en estas áreas han sido diferentes entre las zonas urbanas y rurales, mostrando que en términos generales la calidad de vida de la población urbana ha avanzado mucho más; en efecto, el IDH es mayor en el sector urbano que en el rural: 0,81 *versus* 0,52 (Pérez, 1995). Ello evidencia no sólo la dificultad para proveer servicios de educación, de vivienda y de infraestructura en grandes áreas de bajas densidades de población, sino también una orientación del gasto social hacia las zonas urbanas del país.

No obstante el progreso en la mayoría de los indicadores de desarrollo humano, la tendencia en los últimos años ha sido a desacelerar. Como se vio en el análisis, Colombia pasó de tener indicadores de educación y salud inferiores a los patrones internacionales, a finales de los años cincuenta, a superar dichos patrones en los años setenta y ochenta.

Cuadro 13
Indicadores de desarrollo humano*

	1971	1973	1978	1985	1988	1991	1993	1995
Gini			0,48		0,47		0,47	0,54[1]
Línea de pobreza								
Moderada			22,3			19,6		15,2
Rural			30,6			36,0		26,2
Urbana			15,9			11,0		7,5
Extrema			7,2			6,1		4,5
Rural			10,7			14,6		8,4
Urbana			4,5			2,2		1,7
Salud								
Expectativa de vida		62,5		67,3			69,3	
Rural		60,1		64,7				
Urbana		64,1		67,8				
Tasa de mortalidad infantil		59,8		42,1			28,1	
Rural		70,4		50,5			33,5	
Urbana		64,1		37,9			25,5	
Educación								
Tasa de alfabetismo		80,5	83,2	87,8			90,5	
Rural		75,6	68,3	87,1			83,0	
Urbana		90,5	90,4	91,6			95,3	
Años promedio de educación		5,3	5,9	3,2			6,9	
Cobertura en salud								
Afiliados seguridad social (%)****							24,1	46,6
Vivienda								
Déficit cuantitativo		22,3		15,8			20,0	19,0
Calidad								
Servicios públicos (cobertura)***								
Energía		60,5					91,8	
Acueducto		59,2					83,1	
Alcantarillado		49,6					66,8	
Hacinamiento		29,7	35,6				31,5	

1. Pérez (1995).

* Los respectivos indicadores, metodología y fuentes ya se explicaron en secciones anteriores del presente documento.

** Siete principales ciudades.

*** Los datos de los tres servicios corresponden a los años de 1970 y 1992.

**** El dato que aparece en 1995 es de 1996.

Violencia

Dentro de la definición de desarrollo social, el ambiente de seguridad personal y la tranquilidad se consideran factores determinantes del crecimiento económico; sin embargo, en el país se hace evidente que las condiciones de violencia, la falta de protección de los derechos de propiedad y los ataques contra la vida misma no permiten que se tengan los requisitos necesarios para alcanzar dicho desarrollo.

En el caso colombiano este problema debe verse no solamente desde la perspectiva de ataques guerrilleros o masacres, sino como un fenómeno social que afecta a cada uno de los agentes que participan y conviven en nuestra sociedad; está relacionado directamente con otros problemas como la falta de credibilidad del sistema judicial, de las instituciones y autoridades públicas y con los altos niveles de corrupción que existen tanto a nivel privado como público.

La violencia como fenómeno permanente en Colombia ha tenido distintos actores, diversas causas y manifestaciones totalmente entrelazadas, lo que hace difícil cualquier clasificación. "Las distinciones entre la violencia originada por los actores organizados y las que no lo están tienen, por otra parte, un alcance limitado. La violencia es en este momento una situación generalizada, en la cual los fenómenos interactúan y se relacionan. En este sentido la violencia puesta en práctica por los protagonistas organizados constituye el marco en el que se desarrolla la violencia desorganizada. No se puede ignorar, de otro lado, que la violencia desorganizada contribuye a ampliar el campo de la violencia organizada. La una y la otra se refuerzan mutuamente. De tal suerte que resulta totalmente inapropiado trazar de nuevo fronteras claras entre la violencia política y aquella que no lo es" (Bejarano, 1997).

Comparar algunos indicadores de violencia de Colombia con el resto del mundo permite dimensionar esta problemática. De acuerdo con un estudio realizado por Londoño (1998), en 1995 se registraron 80 muertes violentas por cada cien mil habitantes por año, tasa equivalente a tres veces la de Brasil y cuatro la de México, dos veces más que la tasa de Venezuela y ocho veces la de Perú (cuadro 14).

Cuadro 14
Violencia homicida en América Latina
(Por cada cien mil habitantes)

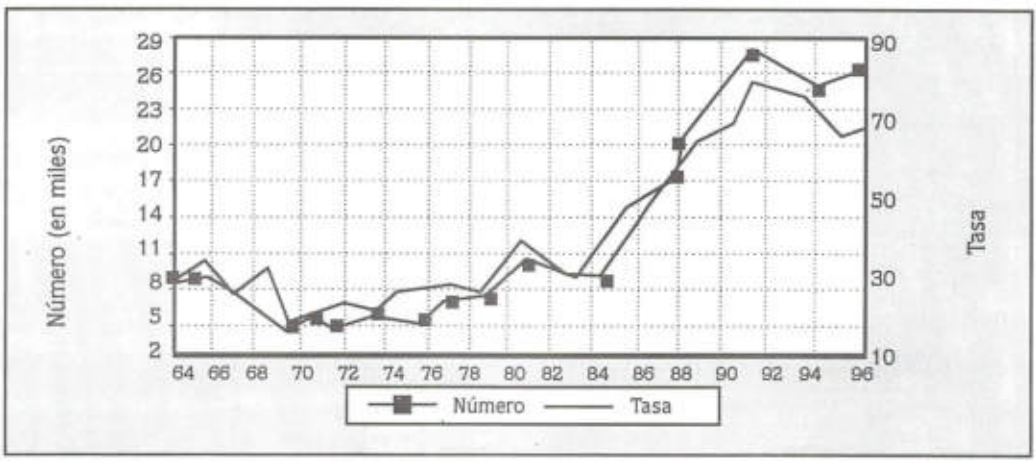
País	1980	1985	1990	1995
México	18	18	18	20
El Salvador	40	55	72	139
Colombia	35	42	88	80
Venezuela	12	10	18	35
Perú	2	3	5	10
Brasil	12	14	25	32
América Latina	15	18	25	30

Fuente: Londoño (1998).

Al revisar los datos para América Latina, se tiene una tasa de 30 asesinatos por cada cien mil personas por año (más del doble que la de Africa y Oriente Medio y seis veces superior a la del promedio del resto del mundo), mientras que este indicador en Colombia es 2,5 veces mayor, reflejando la magnitud de la violencia y la importancia de dicho fenómeno (Bejarano, 1997).

De igual manera, la evolución histórica de la violencia homicida en el país es alarmante. Si se toma en cuenta la tasa anual de homicidios por cada cien mil habitantes, se puede ver un comportamiento relativamente estable entre 1960 y 1980; es a partir de esta década que se presenta una escalada tanto de la tasa como del número de homicidios, hasta comienzos de la década de los años noventa cuando empieza a disminuir (gráfico 17). El nivel se mantiene como uno de los más altos del mundo durante todo el período; los indicadores regionales de homicidio más bajos son, en todo caso, superiores a los que sufren países considerados violentos a nivel internacional. Por ejemplo, la tasa de homicidios del departamento del Chocó en 1994 fue de 27,74 por cada cien mil habitantes, 20 veces mayor que la de los países pacíficos, diez veces superior a la del país con más alto grado de pobreza (Bangladesh) y cuatro veces más alta que la de Honduras.

Gráfico 17
Número y tasa de homicidios
(1964 - 1996)



Fuente: Trujillo *et al.* (1998).

Retomando el cuadro 14, Colombia presenta un incremento marcado de la violencia homicida en comparación con los países de América Latina; este indicador se duplica entre 1985 y 1995, mientras que para los otros países la tendencia que siguió la tasa de violencia es relativamente constante, con la excepción de El Salvador, que se encontraba en guerra civil durante todo el período de análisis.

Debido al auge de la violencia, diversos analistas han tratado de estudiar en una perspectiva histórica las causas, los ciclos, los diversos actores y los factores económicos, sociales y políticos que tienen que ver con este fenómeno; sin embargo, la compresión del fenómeno criminal sigue siendo precaria, así como los efectos que tiene sobre el sistema económico en general.

Uno de los planteamientos de las causas de la violencia en Colombia está estrechamente relacionado con los factores económicos, ya que el desempeño de la actividad productiva, las condiciones de pobreza de la población y, en general, los factores del bienestar social y la ausencia del Estado se consideran la causa y, al propio tiempo, la justificación de la violencia.

Sin embargo, al revisar los principales indicadores de este tema como pobreza, mortalidad infantil, esperanza de vida y PIB per cápita de países latinoamericanos, se puede ver que muchos de ellos presentan condiciones sociales similares o menores que las colombianas y a pesar de ello sus niveles de violencia son inferiores (cuadro 15).

Cuadro 15
Indicadores sociales de América Latina, 1995

Indicadores	Brasil	Colombia	México	Perú	Venezuela
Pobreza[1]	28,7	7,4	14,9	49,4	11,8
Mortalidad infantil[2]	44	26	33	47	23
Esperanza de vida[3]	63	67	69	65	70
PIB per cápita[4]	5.400	6.310	6.400	3.770	7.900
Violencia homicida[5]	32	80	20	10	32

1. La pobreza se mide como porcentaje de la población que vive con menos de un dólar por día.
2. Por cada mil nacimientos vivos.
3. Para hombres.
4. Medido en dólares.
5. Homicidios por cada cien mil habitantes por año.

Fuente: Banco Mundial (1997).

Londoño (1996), utilizando información para varios países del continente, correlacionó las tasas de homicidio con diversos indicadores sociales y sus resultados fueron los siguientes: "No se encontró correlación alguna entre la tasa de pobreza de cada país y su tasa de homicidios; igualmente se buscó relacionar la tasa de homicidios con la de desempleo y la correlación fue cero; se correlacionaron las tasas de homicidio con las tasas de crecimiento de la economía en el corto y mediano plazos con resultados similares".

Así mismo, si se analizan los índices de violencia en Colombia se puede observar que los departamentos considerados prósperos como Quindío, Risaralda y Caldas alcanzan tasas de homicidio superiores al promedio na-

cional (108,58, 102,02 y 101,6, respectivamente) y similares a las de otras regiones pobres como Guaviare o Putumayo. Del mismo modo, Cárdenas (1993) encontró que los departamentos que crecieron a las mayores tasas en el período 1960-1989 fueron los mismos que presentaron, simultáneamente, mayores índices de homicidios.

Por otra parte, en los municipios violentos (en los cuales el Instituto de Medicina Legal ha establecido una oficina regional) las dimensiones de los indicadores de pobreza muestran una situación más favorable que la del resto del país: "De acuerdo con los datos del último censo, un 35,8% de la población colombiana se encuentra por debajo del índice compuesto de necesidades básicas insatisfechas. En los municipios con medicina legal este porcentaje es del 26% y en los demás municipios es superior al 50%. Mientras que en los municipios con medicina legal un 9% de la población vive por debajo de la línea de miseria, en el resto del país dicho porcentaje alcanza el 25%" (Rubio, 1997).

Igualmente, el argumento según el cual la ausencia del Estado es la base de la causa de la violencia en Colombia también se ha desvirtuado en varios estudios. En un trabajo reciente de Montenegro y Posada (1994), apoyado en abundancia de correlaciones estadísticas, se concluyó que hay "elementos que le restan apoyo a la tesis que afirma que la ausencia del Estado, entendida como la carencia de servicios sociales, obras públicas, mecanismos de participación ciudadana, es un acicate o una causa adicional de la violencia en nuestro país: todo lo contrario, esto puede afirmarse aun si tal tesis no fuese sujeta a contrastación directa y explícita. En efecto, las variables que están correlacionadas con el tamaño del Estado, entendido en los términos anteriores tales como los niveles de necesidades básicas insatisfechas, las transferencias públicas, la tributación regional y local y el número de despachos judiciales difieren en forma directa con el nivel de criminalidad".

Otra forma de análisis del problema de violencia en el país establece un orden causal que va desde la violencia hasta la economía. Algunos efectos de la violencia en materia de ingresos se constituyen en un factor regresivo en la distribución del ingreso.

Dentro de este mismo contexto vale la pena resaltar que en varios estudios se muestra cómo los mayores efectos negativos de la violencia se evidencian sobre los sectores más pobres de la población, tales como los campesinos.

Para medir el impacto de la violencia sobre la estructura económica se determinan los costos directos que tiene este fenómeno, no solamente en términos monetarios por el pago de la liberación de los secuestrados o de los recursos que se pierden en los hurtos o estafas, las pérdidas de capital físico, humano y recursos naturales, sino también los costos indirectos como la pérdida de productividad por ineficiente administración de las empresas, la desviación de la inversión generada por la incertidumbre, la mala asignación de recursos y los costos de transacción.

En Colombia la violencia ha afectado en forma persistente y en gran magnitud el potencial económico del país; a pesar de los problemas de información, Rubio (1995) estima que el monto de dineros ilegales se acerca a los seis billones de pesos al año[15], equivalentes al 15% del PIB y a doce veces las utilidades netas de las 50 empresas industriales más grandes. Si se realiza el análisis en términos per cápita, se puede concluir que un mes de actividad criminal reporta, en promedio, dos veces más de lo que gana un trabajador durante un año, devengando el salario mínimo.

En este mismo estudio se muestra la relación entre la tasa de homicidios y el crecimiento promedio del PIB: los períodos más violentos se han caracterizado por una desaceleración de la economía, mientras que en los períodos con bajas tasas de homicidio se han registrado incrementos importantes del PIB; las altas tasas de homicidios de finales de los ochenta le han significado al país dos puntos anuales menos de crecimiento del PIB, de tal manera que cada diez puntos de aumento en la tasa de homicidio implican una reducción de un punto en el nivel de crecimiento. Esto significa que para crecer en forma razonable (alrededor de 5% anual) se requiere bajar la tasa de homicidios a un nivel de 20 por cada cien mil habitantes al año.

15. Incluye delitos a la propiedad privada, terrorismo, narcotráfico, gasto público en seguridad y justicia, gasto privado en vigilancia, litigios, delitos contra el sector público.

Otra forma de analizar los efectos negativos de la violencia sobre el crecimiento del producto consiste en estudiar el impacto que tiene este fenómeno sobre la formación bruta de capital. En principio es razonable suponer que el ambiente de incertidumbre que genera la violencia tiene consecuencias negativas sobre las decisiones de inversión y, por tanto, afecta el nivel de producción a largo plazo. Los análisis estadísticos entre la tasa de homicidios y la inversión bruta muestran que cada aumento de diez homicidios por cien mil habitantes generaría una disminución de la inversión del 4% de su valor al final del período (Rubio, 1995). Tomando los datos actuales de la tasa de homicidio de 80 por cada cien mil habitantes y comparándola con el nivel que se presentaba en la década de los años setenta (20 homicidios por cien mil habitantes), se tiene que las disminuciones en la formación bruta de capital habrían sido del 20% en valores corrientes durante este período.

Rubio concluye que el efecto total sobre el crecimiento económico del país es la pérdida de más de dos puntos anuales de crecimiento del PIB por efecto de la mayor influencia de las actividades delictivas. Desde 1988 la cifra estaría cercana al 2,5% y para 1991 habría alcanzado un 3,1%. El efecto acumulado entre 1970 y 1993 es tal, que una Colombia menos violenta tendría un ingreso per cápita superior en un 32% al actual, o sea algo por encima de los US$1.900.

En un estudio realizado sobre los costos de la violencia en términos microeconómicos se concluye que si se suman todos estos costos de la criminalidad en el sector urbano, se tienen los resultados que se presentan en el cuadro 16 (Trujillo *et al.*, 1998). Se estiman los costos brutos totales durante 1991-1996 como el 25,3% del PIB, mientras que los netos[16] representan el 18,5% del PIB, que en promedio al año representa el 3,1%.

Adicionalmente, se ha estudiado la causalidad entre la violencia y otros factores, en especial el debilitamiento de la estructura del Estado, que permite explicar ya no el nivel de violencia, sino su metástasis en todo el territorio nacional. La corrupción, el desorden administrativo y la estructura de las normas son elementos que explican el aumento de la impunidad y la desconfianza en la justicia.

16. El costo bruto se refiere al que asume la víctima del delito, y el costo neto al costo macroeconómico que implica una disminución del valor agregado actual o futuro de una economía.

Cuadro 16
Costos brutos totales de la violencia urbana y el enfrentamiento armado, 1991-1996
(Miles de millones de pesos de 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	Part. %
Delitos patrimoniales	324,9	310,1	401,2	521,4	520,1	569,0	2.646,7	15,3
Secuestro, robo y extorsión	228,0	226,8	232,1	364,3	507,7	537,3	2.096,2	12,2
Pérdida de vidas	931,0	935,1	926,4	879,2	834,8	873,1	5.379,6	31,2
Gasto en salud	21,6	21,8	19,0	19,4	19,8	29,7	131,3	0,8
Gasto en seguridad privada	326,9	382,4	444,4	513,5	590,4	676,1	2.933,7	17,0
Exceso de gasto militar	662,0	500,9	659,8	279,3	662,1	976,2	3.740,3	21,7
Terrorismo	91,6	78,3	33,0	30,6	28,7	58,9	321,1	1,9
Total	**2.586,0**	**2.455,4**	**2.715,9**	**2.607,7**	**3.163,6**	**3.720,3**	**17.248,9**	**100,0**
Porcentaje PIB	**4,3**	**3,9**	**4,1**	**3,7**	**4,3**	**5,0**	**25,3**	

Fuente: Trujillo *et al.* (1998).

Es posible concluir que una parte importante de la violencia se origina en la impunidad, ya que la actividad económica del delito genera rendimientos en términos económicos, con un muy bajo nivel de riesgo; con estas características cualquier "empresario" tiene garantizado un negocio que le deja un buen nivel de ingresos y que no va a abandonar, a menos que pierda esta posibilidad de retorno.

De acuerdo con los últimos estudios realizados por el Centro de Estudios Económicos de la Universidad de los Andes (Cede), menos del 20% de los acusados de homicidios son capturados y, de ellos, solamente el 4% son condenados. Este hecho se complementa con la poca colaboración de la sociedad civil, la cual apenas en el 31% de los casos reporta haber sido víctima de un delito y haberlo denunciado; del restante 69%, el 1% solucionó las diferencias por negociación y el 5% tomó justicia por sus propias manos.

Varios estudios en esta orientación han concluido que el derrumbe de la justicia, producto de su inoperancia y del poder del narcotráfico y de la guerrilla,

permitió un desborde de la violencia en la última década. En la medida en que el delito general no se castigó, las personas encontraron en la violencia, además de rentabilidad, una forma eficaz de sustituir la justicia. En este sentido el desarrollo institucional se ha convertido en un determinante importante de la violencia.

Actualmente Colombia se caracteriza por tener uno de los sistemas institucionales más débiles de los países latinoamericanos, de acuerdo con los indicadores que se resumen más adelante (cuadro 17).

Cuadro 17
Desarrollo institucional

	Calidad del sistema judicial*			Corrupción estatal*			Calidad de la burocracia*			Protección de los derechos de propiedad**		
	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997	1990	1994	1997
Colombia	1	2	2	3	3	2	4	4	2	3	3	2
Argentina	3	5	5	4	3	2	3	3	3	2	2	2
Bolivia	1	2	3	2	3	3	1	2	2	3	3	3
Brasil	4	3	3	4	3	3	4	4	4	3	3	3
Chile	4	5	4	3	3	4	3	3	4	1	1	1
Costa Rica	4	4	4	5	5	5	3	3	3	3	3	3
México	6	3	3	3	3	2	3	3	2	2	3	3
Venezuela	6	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3

* Total seis puntos. Un mayor número significa mejor posición.

** Total seis puntos. Un menor número significa mayor protección.

Fuente: Edwards (1997).

Es importante tomar en cuenta que todos estos elementos de tipo institucional, tienen connotaciones económicas y sociales relevantes. Cabe mencionar algunos de ellos: el incremento de los costos operativos de cualquier

proyecto y su efecto sobre el sistema de precios; el deterioro del déficit fiscal; el impacto social de la falta de atención de las necesidades básicas; el grado de desarrollo económico y aun el mismo costo político que implica la pérdida de credibilidad y legitimidad de las instituciones. Los factores institucionales afectan, incluso, el comportamiento futuro de muchas variables económicas.

En conclusión, la metástasis de la violencia "es una extensión de la impunidad que enlaza las relaciones entre la violencia, la criminalidad, el desempeño institucional y el desarrollo económico" (Bejarano, 1997). De hecho, un ambiente institucional no violento en el cual se respeten los derechos de propiedad, existan normas claras y transparentes, y sean eficaces las instituciones judiciales es un requisito indispensable para la inversión, la innovación y el crecimiento económico; por el contrario, una sociedad en la que el crimen se haya instalado tendrá serios problemas para acumular riqueza en el largo plazo.

La dimensión más importante de la violencia en términos desestabilizadores de la economía y de las instituciones políticas del país es la asociada con los diversos agentes armados que operan en el territorio nacional. A continuación se tratará de realizar un análisis más detallado de este fenómeno, particularmente de la presencia subversiva.

El conflicto armado se ha modificado considerablemente durante la última década. A principios de los años ochenta se pensaba que el fenómeno guerrillero se reducía a algunos sectores rurales del país, sin que tuviera mayores implicaciones dentro de la actividad económica. En los últimos años de esa década, debido fundamentalmente al notorio fortalecimiento económico de estas organizaciones, se hace evidente una expansión a nuevas áreas del territorio colombiano y un fortalecimiento militar y estratégico. Todo ello "se ha traducido no sólo en un mayor poder territorial y en una mayor presencia política, sino en una mayor capacidad de amenaza para el sistema político y una mayor capacidad de perturbación del funcionamiento de la economía" (Bejarano, 1997).

La distribución regional de los homicidios muestra cómo los departamentos más violentos son los del eje cafetero y los nuevos departamentos don-

de están los cultivos ilícitos, lugares donde la guerrilla se ha instalado. "Esto último confirma la gran relación que existe entre una buena parte de los homicidios y las actividades criminales" (Trujillo *et al.*, 1998, p. 19).

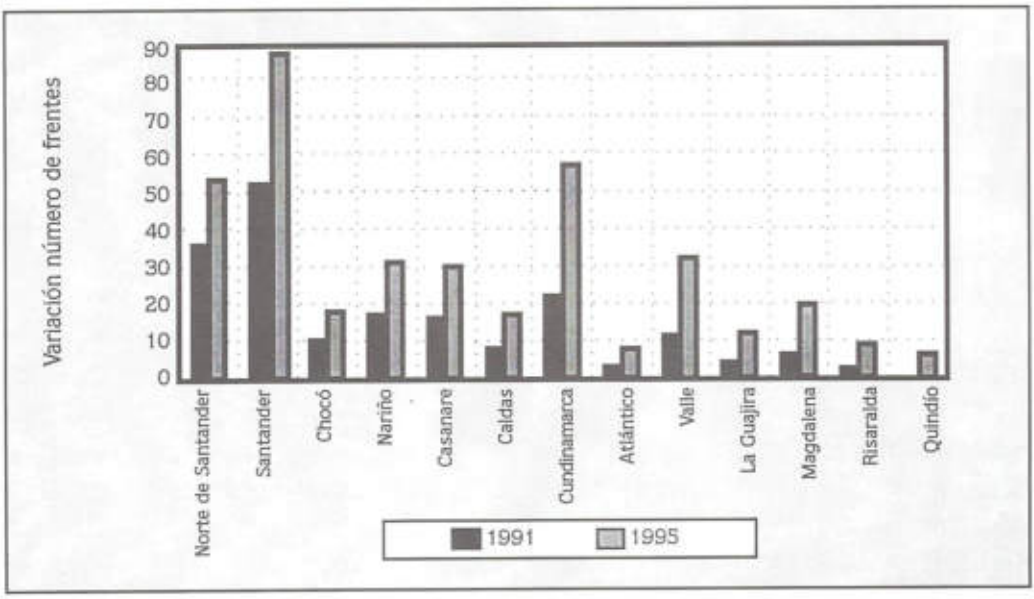
Para el primer semestre de 1997 se calculaba que en el 50% de los municipios colombianos había presencia guerrillera y en cerca de una cuarta parte de ellos se detectaron actividades de narcotráfico y paramilitarismo. El porcentaje de la población colombiana que vive en una localidad con presencia guerrillera es del 79%. Para los narcotraficantes y paramilitares las cifras son del 55 y 28%, respectivamente; en consecuencia, sólo el 15% de la población reside en municipios libres de alguna presencia de este tipo de organizaciones.

En forma muy general, la ubicación de estos grupos ha estado determinada por la existencia de una explotación de recursos naturales, por condiciones estratégicas y favorables para los cultivos ilícitos y por objetivos estratégicos de ubicarse en zonas de mayor potencial económico; de ahí que en los últimos años se haya presentado una gran expansión de los grupos armados en el centro del país, en las zonas de colonización de frontera y en el piedemonte llanero (gráfico 18).

La posición de la guerrilla hoy en día es diferente de la que tenía al finalizar la década de los ochenta y se caracteriza también por un incremento considerable de su poder local, que se evidencia en que el 13% de los gobernantes municipales en 1993 estaban sujetos a presiones, amenazas, chantajes y otras formas de intimidación por parte de organizaciones armadas.

La expansión de la guerrilla muestra una relación directa con su nivel de ingresos y la diversificación de los mismos hacia otras actividades más productivas. Además de obtener recursos provenientes del robo, la extorsión y el secuestro, en los últimos años han encontrado una nueva fuente de financiación en el narcotráfico que, como se verá más adelante, representa el 45% de sus recursos. Entre 1991 y 1996 el ingreso de los grupos subversivos aumentó aproximadamente en $651 mil millones, equivalentes a 0,58% del PIB nacional (Trujillo, 1998). Esta redistribución de recursos ha permitido que el ingreso per cápita de la guerrilla se haya incrementado

Gráfico 18
Variación de la presencia guerrillera por departamentos
(1991-1995)



Fuente: Bejarano (1997).

en un 15% cada año durante la última década, mientras que dicha variable para los otros colombianos creció en menos de 5% para el mismo período.

Los ingresos de los grupos subversivos están determinados, en su orden, por el narcotráfico, el robo y la extorsión, el secuestro y, por último, el desvío de recursos (cuadro 18).

Como reacción al avance de los grupos guerrilleros y a la falta de control estatal sobre estos mismos hicieron su aparición las llamadas organizaciones de autodefensa y paramilitares. Su actividad inicial fue básicamente brindar seguridad a los propietarios de las tierras, por lo cual su ubicación en el territorio nacional estaba determinada por la posición geográfica de la guerrilla; surgió de esta manera un conflicto entre estos dos grupos por el control de algunas zonas del país y la consolidación del poder político en

ellas. De acuerdo con el Censo Nacional de Personerías que realizó la Procuraduría General de la Nación en 1993, 138 municipios cuentan con presencia paramilitar o autodefensa. Esta lucha los ha obligado a que, en el afán de financiarse, recurran también al narcotráfico.

Cuadro 18
Ingreso de la guerrilla por actividad, 1991-1996
(Miles de millones de pesos de 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	Part. %
Narcotráfico	154,4	157,9	195,4	219,2	238,0	685,4	1.650,3	45,11
Robo y extorsión	100,5	102,4	126,9	168,9	214,0	272,6	985,3	26,93
Secuestro	67,3	68,2	60,1	144,5	250,2	197,9	788,2	21,54
Producto inversión	nd	nd	30,1	84,7	nd	nd	114,8	3,14
Desvío de recursos	15	15,3	21,8	21,8	23,0	nd	96,9	2,65
Otros	11,5	11,6	nd	nd	nd	nd	23,1	0,63
Total	**348,7**	**355,4**	**434,3**	**639,1**	**725,2**	**1.155,9**	**3.658,6**	**100,00**
Porcentaje PIB	**0,58**	**0,57**	**0,66**	**0,92**	**0,99**	**1,54**	**5,25**	

nd: no disponible.

Fuente: Trujillo *et al.* (1998).

Un hecho que hay que resaltar es que la poca acción estatal para controlar la subversión permitió la aparición de instituciones paramilitares, que llenaron los vacíos del Estado en esta materia y establecieron sus propias reglas del juego. Estos grupos, mediante la acumulación del poder derivado del uso de la fuerza, terminaron cogobernando con la guerrilla y se hicieron exitosos básicamente por dos elementos: "un amplio conocimiento de las instituciones formales e informales que les permitió aprovechar todas las fisuras del sistema y, sobre todo, el uso sistemático y permanente de la violencia" (Rubio, 1995).

La consolidación de paraestados ha implicado principalmente el debilitamiento de los aparatos de seguridad y justicia, ya que en el caso colombiano se han configurado grupos independientes del poder del Estado que lo han sustituido en su papel, convirtiéndose de esta manera en parte sustancial del conflicto.

Los costos económicos del conflicto armado no son fáciles de medir en términos de distribución del ingreso, eficiencia económica, pérdida de capital humano, empleo y producto interno bruto. Algunos que se pueden identificar se analizarán a continuación.

Según Trujillo *et al.* (1998), los costos brutos del conflicto armado representan el 9% del PIB. Además, entre 1985 y 1996 ocurrieron 16.625 asesinatos, de los cuales 4.552 eran civiles, 4.400 miembros de las fuerzas armadas y 7.663 guerrilleros (cuadro 19).

Cuadro 19
Costos brutos del conflicto armado
(Miles de millones de pesos 1995)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total	Part. %
Terrorismo	91,6	78,3	33,0	30,6	28,7	58,9	321,1	5,22
Gasto en salud			3,2	3,1	3,2	13	22,5	0,37
Pérdida de vidas	49,4	55,2	51,9	47,5	45,5	46,6	296,1	4,81
Exceso de gasto militar	662,0	500,9	659,8	279,3	662,1	976,2	3.740,3	60,78
Secuestro, robo y extorsión	167,8	170,6	187,0	313,4	464,2	470,5	1.773,5	28,82
Total	**970,8**	**805,0**	**934,9**	**673,9**	**1.203,7**	**1.565,2**	**6.153,5**	**100,00**
Porcentaje PIB	**1,61**	**1,29**	**1,42**	**0,97**	**1,64**	**2,08 9**		

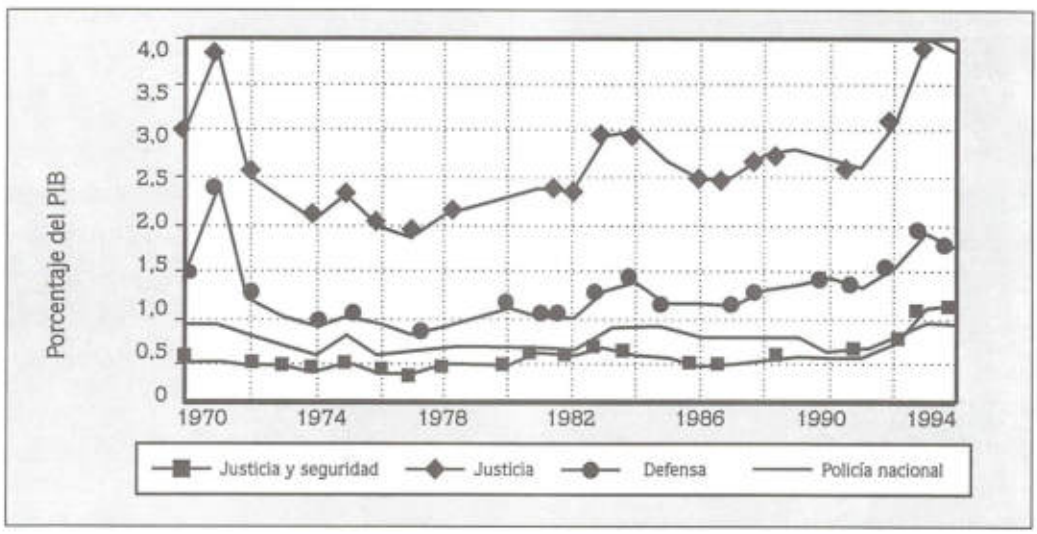
Fuente: Trujillo *et al.* (1998).

En conjunto la sociedad colombiana gasta anualmente el 15% del PIB, según las estimaciones de Rubio (1995), en vigilancia privada, autodefensa, seguros y los costos directos del aparato militar que debe movilizarse en la confrontación.

El Estado colombiano, por su parte, en respuesta a este problema ha incrementado el gasto en justicia, defensa y policía como porcentaje del PIB, pasando de 2% en las décadas de los años setenta y ochenta a más de 3% en los años noventa (gráfico 19).

A su vez, en la comparación del gasto militar como porcentaje del PIB de América Latina, Colombia muestra una tendencia a estar por encima del promedio de los otros países desde 1985 (cuadro 20).

Gráfico 19
Participación del gasto en el sector justicia
(1970 - 1994)



Fuente: Contraloría General de la República (1997).

Contabilizando los gastos públicos y privados, "la sociedad colombiana está pagando el 4,5% promedio del PIB, en los últimos cinco años, por cuenta exclusiva del conflicto armado, del cual entre un 30 y 40% está representado por gastos del sector público; entre un 10 y 15% por gasto del sector privado y, el resto, por la pérdida de capital humano... De hecho, un efecto acaso tan relevante como el de la destrucción efectiva o potencial de la riqueza material es el que se refiere al deterioro de la calidad de la vida, por la ostensible pérdida de capital social de los países; según Londoño, el costo global de la destrucción de capital humano pasó de representar el 2% del PIB en 1980 a casi el 5% a comienzos de 1990, es decir, lo que ganaba la población por el crecimiento de la economía era menor de lo que perdía en sus activos humanos" (Bejarano, 1997).

Cuadro 20
Comparación del gasto militar con América Latina
(Porcentaje del PIB)

Años	Colombia	América Latina	Exceso de gasto
1985	1,60	1,90	-0,30
1986	1,50	2,00	-0,50
1987	1,50	1,80	-0,30
1988	1,80	1,80	0,00
1989	2,00	1,70	0,30
1990	2,30	1,70	0,60
1991	2,60	1,50	1,10
1992	2,30	1,50	0,80
1993	2,50	1,50	1,00
1994	1,80	1,40	0,40
1995	2,60	1,70	0,90

Fuente: Trujillo *et al.* (1998).

Independientemente de la disponibilidad de información, es bien sabido que el sector agropecuario es la principal víctima de la violencia generada por los grupos armados. Es, por excelencia, el sector transferente de rentas a la guerrilla en la forma de boleteo, extorsión, secuestro y otras clases de contribuciones.

Finalmente, las transferencias de la comunidad hacia los grupos insurgentes han significado un fortalecimiento militar y financiero de la guerrilla que ha estimulado su capacidad para ampliar e intensificar el conflicto en magnitudes considerables.

El análisis anterior permite concluir que buena parte de la violencia organizada proviene de un conflicto por el poder económico y político, situación

que se ve favorecida por un ambiente de evidente debilidad institucional y, más específicamente, de impunidad. La guerrilla colombiana ha dejado de ser una organización con influencia exclusiva en las zonas rurales y en defensa del campesinado, para convertirse en una organización que busca una consolidación territorial y económica con el fin de tener un mayor poder político en el futuro.

Una nueva política social

Del panorama social que hemos elaborado se pueden plantear algunas premisas que se deberían tener en cuenta para definir una nueva política social que impulse el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en nuestro país. Si bien es cierto que consideramos que la agenda social debe incluir ciertos temas, no pretendemos establecer maneras ni prioridades.

Esta nueva agenda pública debería tener en cuenta la mejora en el bienestar de la sociedad como un imperativo ético, social, económico y político, en el que es necesario aunar esfuerzos para apoyar la ejecución de los programas de desarrollo social. Este esfuerzo no es solamente del Estado; por el contrario, se debe contar con la participación de toda la sociedad para alcanzar esta meta.

El panorama social que presentamos en este documento pretende subsanar el vacío que existe en la opinión pública en torno al progreso logrado en materia social. Los indicadores de desarrollo humano han avanzado decididamente en las últimas décadas, sobre todo en términos de esperanza de vida, mortalidad infantil, escolaridad y acceso a servicios públicos básicos.

Aunque existen enormes falencias en el ámbito social, se debe dejar de lado esa actitud de desesperanza y luchar por disminuir la pobreza, propender a la igualdad en el punto de partida y buscar mejoras en la distribución del ingreso.

Adicionalmente, la discusión sobre una nueva política social no puede quedarse reducida a un análisis sobre los efectos de las últimas reformas estructurales, o las bondades de uno u otro modelo económico. En nuestra opinión, debe orientarse a la estructuración de una nueva generación de

políticas públicas en las que el papel del Estado, el desarrollo institucional y la participación de la sociedad civil estén encaminados a unir esfuerzos para crear una economía próspera.

Finalmente, con el objeto de posibilitar un análisis fructífero sobre el tema social, se necesita información oportuna, relevante y pública que contemple los diferentes aspectos sociales. Esta falencia sigue representando un cuello de botella que no permite llevar la discusión y el diseño de las políticas al nivel deseado.

Violencia: con ella no hay progreso

Hoy en día existe consenso acerca de que la construcción de la paz es un objetivo de todos los sectores de la sociedad. El establecimiento de una economía en crecimiento y de una sociedad más equitativa depende fundamentalmente de la erradicación de la violencia. Como hemos visto, ésta genera enormes costos económicos y sociales que deterioran el crecimiento y, a su vez, generan mayor pobreza.

La concientización de la comunidad de que la violencia no es un problema de un solo grupo de personas, sino que, por el contrario, afecta a todos los estamentos de la nación es el primer requisito para alcanzar la paz. No se puede pensar, entonces, que solamente el gobierno y los grupos organizados, como la guerrilla y los paramilitares, son los encargados de buscar solución a este problema, ya que la violencia afecta todos los niveles de nuestra sociedad.

En este sentido, es innegable que todos los sectores de la sociedad deben comprometerse a construir la paz, a través de la formulación de una nueva agenda de política social.

La reducción de la pobreza y la desigualdad social ayudarían a evitar muchos conflictos. La implementación de servicios de salud más eficientes y amplios, el progreso hacia la universalización de la educación y las políticas de empleo pueden servir de foco de consolidación de la paz. Pero, además, una atmósfera institucional más justa y favorable puede constituirse en cimiento para alcanzarla.

Modernización de la acción estatal y desarrollo institucional como garantes del crecimiento

El Estado es un bien público[17]. Sin un Estado eficiente es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico, ni en el social[18]. Además, resulta fundamental para el proceso de desarrollo social, en la medida en que actúe como agente catalizador y promotor del cambio, alentando y complementando las actividades del mercado y otorgando servicios sociales básicos. Los estados deben funcionar como complemento de los mercados, no en lugar de éstos.

La nueva misión del Estado debe proveer los cimientos del desarrollo a través de:

- La creación de entornos macroeconómicos y microeconómicos apropiados para la actividad económica. Ello incluye la estabilidad macroeconómica y la previsibilidad y estabilidad de normas y políticas, así como la coherencia con que se aplican. La principal fuente de perjuicios provocados por la acción estatal es la incertidumbre.

- La formación de una infraestructura institucional que genere el crecimiento económico y aliente la inversión de largo plazo. Ello se logra buscando el establecimiento de un orden jurídico básico, aumentando la capacidad de imponer el cumplimiento de la ley, reduciendo los elevados niveles de delincuencia y violencia, dando credibilidad a los poderes públicos, fortaleciendo los derechos de propiedad, combatiendo la corrupción e implementando sistemas de medición del desempeño.

- La provisión de bienes y servicios puramente públicos que los mercados no pueden ofrecer, así como los bienes con grandes externalidades positivas. Las posibilidades de suministrar bienes colectivos en forma eficiente son fundamentales para el establecimiento de un marco institucional viable para el desarrollo.

17. Se define como bien público aquel que no es concurrente (su consumo por un usuario no reduce la oferta disponible para otro) y cuyo uso es colectivo (si lo puede consumir uno, lo pueden consumir todos).

18. Banco Mundial (1997).

En el caso colombiano, para lograr que el Estado participe en una forma más creíble y eficaz en el proceso de desarrollo económico se requiere revitalizar las instituciones públicas. Ello exige luchar contra la corrupción, establecer controles a las políticas públicas, al igual que exponer a las instituciones estatales, en ciertos casos, a la competencia para incrementar su eficiencia y mejorar su desempeño.

Por otra parte, una nueva agenda de política social no puede ejercerse mediante la expansión del gasto público, sino a través del mejoramiento de la calidad y la eficiencia del mismo. Existen suficientes restricciones fiscales para reducir la iniquidad social a través de un mayor nivel de gasto.

El gasto público representa en estos momentos casi la mitad del ingreso total en los países industriales y la cuarta parte de los países en desarrollo (Stiglitz, 1997). Ha sido precisamente "este incremento de la influencia estatal lo que ha dado lugar a un cambio de orientación: lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo... su eficacia para atender las necesidades de la población" (PNUD, 1997).

Así las cosas, urge mejorar la eficiencia y calidad del gasto social, creando mecanismos que hagan del gasto público una herramienta verdaderamente progresiva, con una mayor cobertura e incidencia en los grupos de población más necesitados. Las políticas redistributivas eficaces se apoyan en un gasto público suficiente y bien focalizado.

El Informe de la Comisión de Racionalización del Gasto tiene recomendaciones serias con relación al manejo de la eficiencia del gasto. Desafortunadamente, no se ha dado trascendencia a un problema de la mayor importancia para el futuro económico del país. Hay que comenzar a darle mayor alcance al informe de la comisión, para no permitir que este trabajo se convierta en una venerada pieza de museo.

La nación se enfrenta a un serio reto en materia de finanzas públicas que sólo puede resolverse en el terreno político; por una parte, los poderes públicos deberán reunir la energía adecuada para tomar las decisiones y, por otra, lo que está sobre el tapete es nada menos que la reestructuración del Estado mismo, cuya ineficiencia se halla a la vista de todos.

Hasta ahora han tenido mayor resonancia algunas recomendaciones del citado informe, como la creación de indicadores de gestión del gasto en los sectores justicia y defensa, el provisionamiento y reforma de la carga prestacional del Estado, la eliminación de los fondos de cofinanciación y las reformas al esquema de transferencias y de ataduras constitucionales para la ejecución del gasto.

Lamentablemente no se les ha dado suficiente difusión a recomendaciones igual de importantes, como la creación de un sistema de información ágil para la administración del Estado (programación financiera, contable y presupuestal), el seguimiento de las ejecuciones de los ministerios, una política laboral para el sector público (contratación, capacitación y salarios), la prohibición de los déficit primarios, y el fortalecimiento de la participación del sector privado en la construcción y operación de infraestructura, entre otras.

Además de las recomendaciones que requieren trámites de ley o de acto legislativo como las anteriores, es conveniente poner en práctica, con la mayor brevedad, aquellas que dependen de la voluntad política para lograr una mayor productividad en el gasto.

Es de suma importancia para el futuro del país que los aspirantes a cargos de elección popular se alejen de la politiquería en este tema y se comprometan a elevar a la categoría de reformas históricas de Estado las reformas fiscales que se requieren, permitiendo así que el saneamiento fiscal quede alejado de las presiones electorales.

La Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas cumplió a cabalidad con su misión, y le ha brindado a la sociedad una excelente oportunidad para un mejor entendimiento de la verdadera dimensión del problema; como la solución a las dificultades fiscales implica grandes costos, es mejor asumirlos ahora antes que sean mayores.

Finalmente, el mayor reto que enfrenta el Estado en el aspecto institucional es que debe volver a legitimar su existencia y la de las instituciones que lo conforman. El problema de legitimidad está unido, además, al alto nivel de

corrupción que existe en el país, creando no solamente pérdida en la credibilidad de los dirigentes sino, además, distorsiones de mercado que obstaculizan y no permiten la creación de empleo ni un mayor crecimiento económico.

Crecimiento económico: una condición necesaria

El crecimiento es un medio poderoso para mejorar la calidad de vida de la población, pero sus beneficios no son automáticos. Este contribuye a la reducción de la pobreza cuando aumenta el empleo, la productividad y los salarios de los sectores más pobres, y cuando se canalizan los recursos públicos para promover el desarrollo humano.

En general, "se asocia el crecimiento más rápido con un aumento proporcional del ingreso de todos los grupos de ingreso, incluidos los más pobres. De manera correspondiente, en los períodos de declinación económica todos pierden... El estancamiento y la declinación económica han constituido un obstáculo grave para la reducción de la pobreza absoluta de masas en los últimos decenios" (PNUD, 1997, p. 18).

Los próximos gobiernos colombianos enfrentan el gran reto de reactivar la generación de empleo. Se requiere una economía productiva, estable, sostenible y equitativa, capaz de reducir la pobreza reinante y de garantizar a la población niveles mínimos de manutención.

Como se ha expresado en el último documento de Naciones Unidas, "los factores determinantes en la reducción de la pobreza han sido el nivel de crecimiento económico y la reducción de la inflación; en importancia, los siguientes han sido el esfuerzo continuo en el aumento del gasto social y, más recientemente, la búsqueda de formas eficientes para asignarlo. Los países que han reducido más la pobreza son aquellos que han combinado con éxito tasas relativamente altas de crecimiento económico en un período, con una disminución de las tasas de desempleo y un aumento del número de personas empleadas en los hogares más pobres" (Traducción Naciones Unidas, 1997, pp. 14 -15).

El mejoramiento de la calidad de vida también exige acciones que involucran la implementación de políticas encaminadas a propiciar un ambiente menos violento y más productivo, a universalizar la educación y a perfeccionar el desarrollo institucional.

Educación: pilar del cambio

"La educación de buena calidad contribuye al desarrollo económico, la equidad social y la democracia. Entrega a los niños habilidades esenciales para el éxito social y económico. Ayuda a reducir los índices de fertilidad y a mejorar los de salud. Aumenta la flexibilidad de los trabajadores, incrementa su capacidad de aprender en el trabajo y les entrega mayores herramientas para tomar buenas decisiones. Además estimula la actividad empresarial y prepara a los ciudadanos para una participación responsable en las instituciones democráticas y en la sociedad civil" (Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica, 1998, p. 10).

Por ello, una de las acciones de política debe ser la adopción de esquemas que le permitan a la población acceder a la educación completa (profesional o técnica) y, además, elevar los niveles de retención escolar. Si Colombia optara por esta alternativa obtendría un doble beneficio: fuera de que podría mejorarse la distribución del ingreso, el crecimiento recibiría un impulso a través del capital humano.

La expansión de la educación básica reduciría la desigualdad del ingreso en la región en cinco o seis puntos en los próximos 20 años y, a su vez, beneficiaría el crecimiento económico: una senda de crecimiento rápido requeriría que la fuerza de trabajo latinoamericana tuviera un nivel educativo de 9,1 años en el año 2020 (Londoño, 1996).

Estos resultados no son gratuitos, exigen un esfuerzo muy grande por universalizar la educación, pues de seguir con los niveles educativos históricos, los países de América Latina apenas podrían alcanzar un nivel educativo de 7,2 años para el año en mención, nivel incluso inferior al requerido por una senda lenta de crecimiento (7,9 años).

Por otra parte, es también necesario analizar y adoptar las recomendaciones de la Comisión de Racionalización en materia educativa. Estas observaciones abren un camino amplio de modificaciones en el sistema educativo y en su organización, pero exigen un compromiso estatal grande. Corregir la mediación política que predomina en la toma de decisiones presupuestales no es posible sin la voluntad clara del ejecutivo.

Entre las principales políticas planteadas están la asignación de recursos de acuerdo con los esfuerzos realizados y la entrega de subsidios a la demanda a los sectores pobres de la población. En este sentido, la participación de los padres de familia es crucial en el control de la calidad de la educación mediante la selección de planteles, como demandantes que son de los servicios educativos.

Así mismo, la Comisión Internacional sobre la Educación, Equidad y Competitividad Económica señala los puntos neurálgicos que deben atacarse en América Latina y el Caribe, y que constituyen necesidades homólogas para Colombia en el campo educativo. Estos se refieren a la implantación de sistemas de control y evaluación de la calidad, al avance en la descentralización en el sistema educativo, al discernimiento de los niveles de responsabilidades y a la creación de un sistema de incentivos a los docentes.

Bibliografía

Arango Londoño, Gilberto (1998). *Estructura económica colombiana*, Santa Fe de Bogotá, MacGraw Hill, febrero.

Banco de la República, *Revista del Banco de la República*, Santa Fe de Bogotá, 1986, enero.

Banco de la República, *Revista del Banco de la República*, Santa Fe de Bogotá, 1990, enero.

Banco de la República, *Revista del Banco de la República*, Santa Fe de Bogotá, 1993, enero.

Banco de la República, *Revista del Banco de la República*, Santa Fe de Bogotá, 1997, enero.

Bejarano, Jesús Antonio (1997), "Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales", Santa Fe de Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

Berry, Albert (1997), "The Income Distribution Threat in Latin America", in *Economic Reforms, Poverty and Income Distribution in Latin America*.

Birdsall, Nancy and Juan Luis Londoño (1996), "Asset Inequality does Matter: Lessons from Latin America", *Working Paper*, Nº 344, Washington, D.C., BID.

Camacho, Alvaro (1993), "La criminalidad urbana en Colombia: una aproximación cuantitativa", *Coyuntura Social*, Nº 9, Santa Fe de Bogotá, noviembre.

Cárdenas, Mauricio (1993), "Crecimiento y convergencia en Colombia: 1950 - 1989", en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 24. Edición especial 1993.

Cepal (1995), "Alojar el desarrollo: una tarea para los asentamientos humanos".

Cepal (1995), "Anuario estadístico de América Latina y el Caribe".

Cepal (1997), "La brecha de la equidad", Santiago de Chile, 1997.

Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas (1997), "El saneamiento fiscal, un compromiso de la sociedad", Tema III, Descentralización, Informe final, Santa Fe de Bogotá.

Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica (1998), "El futuro está en juego", Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (Preal), abril.

Contraloría General de la República (1996), "Informe especial: el gasto en defensa y seguridad ciudadana", *Colombia: más para la seguridad del Estado, menos para el ciudadano (1985 - 1995)*, Informe financiero, diciembre.

Corporación Excelencia por la Justicia (1997), "Repensar la justicia", *Criterios de Justicia*, Año 1, Nº 1, junio.

Corporación Excelencia por la Justicia (1997), "Estructura carcelaria", *Criterios de Justicia*, Año 1, Nº 2, julio.

Corporación Excelencia por la Justicia (1997), "Gasto público y desempeño de la justicia", *Justicia y Desarrollo: Debates*, Nº1, agosto.

Dane, "ENH. Resultados preliminares a marzo de 1998 y definitivos a diciembre de 1997. Siete áreas metropolitanas", boletín de prensa.

DNP (1994), "Política de vivienda social", *Documento Conpes*, 2729, Santa Fe de Bogotá, septiembre.

DNP (1998), Unidad de Desarrollo Social, División de Indicadores y Orientación del Gasto. Estadísticas.

Edwards, Sebastian (1997), "Colombia: A Case of Incomplete Reforms", University of California and NBER, July.

Fernández-Arias, Eduardo y Peter Montiel (1997), "Reforma y crecimiento en América Latina: ¿mucho ruido y pocas nueces?", *Seminario Tras una década de reformas en América Latina. ¿Cuáles son los próximos pasos?*, Barcelona, BID.

García, José Guillermo (1995), "Fundamentos teóricos de la estrategia de internacionalización en el plan de desarrollo 1994 - 1998", en *Cuadernos de Economía*, Nº 22, Santa Fe de Bogotá, Universidad Nacional.

González, Edgar, "La descentralización del sector y la reforma del sistema nacional de salud", *Economía Colombiana*, Nº 231, Santa Fe de Bogotá, Contraloría General de la República.

Londoño, Juan Luis (1995), "Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo XX", Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco de la República y Fedesarrollo.

Londoño, Juan Luis (1996), "Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025", Banco Mundial.

Londoño, Juan Luis (1996), "Violencia, psiquis y capital social", en *Revista Consigna*, edición Nº 450, Año 20, cuarto trimestre, Santa Fe de Bogotá, pp.7-8.

Londoño, Juan Luis (1998), "Epidemiología económica de la violencia", Cartagena, BID, marzo.

Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (1997), "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa", BID.

Lora, Eduardo (1994), "Técnicas de medición económica. Metodología y aplicaciones en Colombia", Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo.

Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Las políticas macro y los problemas del empleo en América Latina", *Seminario ¿Cuál es el problema de empleo de América Latina y cómo enfrentarlo?*, Cartagena de Indias, BID.

Losada, Rodrigo (1991), "Respuesta a: la violencia de los números", *Coyuntura Social*, Nº 4, Santa Fe de Bogotá, mayo.

Losada, Rodrigo y Eduardo Vélez (1989), "Tendencias de muertes violentas en Colombia", *Coyuntura Social*, Nº 1, Santa Fe de Bogotá, diciembre.

Ministerio de Justicia y del Derecho (1996), "Constitución Política de Colombia", Santa Fe de Bogotá.

Misión de Empleo (1986), "El problema laboral colombiano: diagnóstico, perspectivas y políticas", en *Economía Colombiana*, Nº10, Santa Fe de Bogotá, Contraloría General de la República, agosto-septiembre.

Molina, Carlos, Martha Henao y Doris Polanía (1994), "Una evaluación de la política social de la administración Gaviria", *Economía Colombiana*, Nº 248, Santa Fe de Bogotá, Contraloría General de la República, julio-agosto.

Montenegro, Armando y Carlos Esteban Posada (1994), "Criminalidad en Colombia", *Borradores Semanales de Economía*, Santa Fe de Bogotá, Mimeógrafo Nº 4.

Naciones Unidas (1997), "The Equity Gap", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Eclac), Santiago de Chile.

Núñez, Jairo y Fabio Sánchez (1998), "Educación y salarios relativos en Colombia, 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso", *Archivos de Macroeconomía, 74*, Santa Fe de Bogotá, DNP.

Ocampo, José Antonio (1994), *Historia económica de Colombia*, 4ª ed., Santa Fe de Bogotá, Tercer Mundo Editores y Fedesarrollo.

Ocampo, José Antonio y Manuel Ramírez (1987), "El problema laboral colombiano", Informes de la Misión Chenery, Santa Fe de Bogotá, Contraloría General de la República, DNP, Sena, agosto.

Ocampo, José Antonio y María José Pérez (1996), "Distribución del ingreso y pobreza en Colombia 1978-1995", Santa Fe de Bogotá.

Ocampo, José Antonio, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Lasso (1998), "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, Nº 79, DNP.

Pachón, Alvaro y Sonia de Hernández (1989), "La vivienda en Colombia, 1973 -1985. Principales resultados", *Boletín de Estadística*, Nº 441, Santa Fe de Bogotá, Dane, diciembre.

Peña, Margarita (1993), "Seguimiento de la calidad de la educación", *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXIV, edición especial, diciembre, Santa Fe de Bogotá, DNP.

Pérez, María José (1995), "La situación social en Colombia", *Revista Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVI, Nº 3, Santa Fe de Bogotá, DNP.

Perry, Guillermo, Eduardo Lora y Jorge Armando Rodríguez (1992), "Plan de desarrollo de la administración Gaviria", en *Economía Colombiana*, Nº 238, Santa Fe de Bogotá, febrero-marzo.

Presidencia de la República (1998), "Avances del programa de vivienda social urbana", Santa Fe de Bogotá.

Presidencia de la República y DNP (1991), "La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994", Santa Fe de Bogotá.

Presidencia de la República (1997), "*Reunión de evaluación de la política social*", Consejería para la Política Social, hacienda Hatogrande, julio 25 de 1997.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997), "Informe sobre desarrollo humano 1997", Madrid.

Ramírez, Juan Carlos (1994), "La gestión social en los ochenta", en *Gestión económica estatal en los ochenta: del ajuste al cambio institucional*, Santa Fe de Bogotá, CID, Universidad Nacional, CIID y Canadá.

Ribero, Rocío y Carmen Juliana García (1996), "Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976-1995", *Archivos de Macroeconomía*, 48, Santa Fe de Bogotá, DNP, agosto.

Rubio, Mauricio (1995), "Crimen y crecimiento en Colombia", en *Coyuntura Económica*, Santa Fe de Bogotá, Fedesarrollo, marzo.

Rubio, Mauricio (1997), "De las riñas a la guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia colombiana", en *Coyuntura Social*, Santa Fe de Bogotá, Fedesarrollo, Nº 17, noviembre.

Rubio, Mauricio (1997), "Los costos económicos de la violencia", en *Documento Cede*, Nº 97-10, Santa Fe de Bogotá, diciembre.

Sarmiento Anzola, Libardo (1997), "Concentración y pobreza, tres años del Salto Social", en *Consejo Nacional de Planeación. El Salto Social: la sociedad pide cuentas*, Santa Fe de Bogotá, noviembre.

Stiglitz, Joseph (1997), "An Agenda for Development for the Twenty-First Century", *Annual Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., World Bank.

Trujillo, Edgar y Martha Helena Badel (1998), "Los costos económicos de la criminalidad y la violencia en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, 76, Santa Fe de Bogotá, DNP, marzo.

Uprimny, Rodrigo (1991), "La violencia de los números: una crítica de las interpretaciones del SER-Fedesarrollo", en *Coyuntura Social*, Nº 4, Santa Fe de Bogotá, mayo.

Vélez, Carlos Eduardo (1995a), "La incidencia del gasto público social en Colombia", Santa Fe de Bogotá, DNP y Misión Social.

Vélez, Carlos Eduardo (1995b), "Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos", Santa Fe de Bogotá, DNP y Misión Social.

World Bank (1997), "World Development Indicators 1997", Washington, D.C.

Cuarta sesión

Debate

Visiones alternativas de la política social en Colombia

César González Muñoz*
Director programático Asociación
Horacio Serpa Presidente

* Economista de la Universidad Nacional de Colombia, con posgrado en economía y economía del desarrollo en Cambridge University (Inglaterra). Fue profesor en las universidades Externado y Nacional de Colombia, y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de esta última. Ha sido presidente del Banco Cafetero International Corporation en Nueva York y Miami, de la Financiera Energética Nacional S.A. (FEN), de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) y del Consejo Gremial Nacional. Es el actual director programático de la campaña Horacio Serpa.

Seguramente van a escuchar una intervención bastante cargada de política, pero no de política electoral; esta oportunidad es muy importante para presentarles una visión personal de algunos temas que, en mi opinión, merecen la atención de la intelectualidad y de los dirigentes culturales y empresariales de este país.

En el estudio de la Asociación Bancaria, presentado aquí por Germán Camacho, se muestra que la sociedad colombiana es tal vez la más móvil y dinámica de la América Latina. Nuestra realidad no es de estancamiento, sino de enorme movilidad, impulsada en gran medida por la violencia; en particular, los movimientos insurreccionales y los llamados grupos paramilitares están jugándosela en torno de la riqueza agrícola, minera y de hidrocarburos. La prosperidad de la guerrilla y de los paramilitares como organizaciones armadas se deriva de la riqueza de los territorios en los que se mueven. En todo caso, la extrema pobreza de enormes masas de la población, la desigualdad y la exclusión que nos caracterizan no son factores vinculados a la inmovilidad y a la falta de dinámica de la historia colombiana.

Por otra parte, se nos solicita referirnos a la política social.¿Qué es lo social? ¿Por qué ha de diferenciarse lo social de lo económico? ¿Por qué ha de distinguirse lo social de lo económico en el contexto de la acción del Estado? ¿Qué diferencias hay entre la política económica y la política social? Como en mi opinión aquí en Colombia, y en muchos países de la región,

existe una enorme confusión sobre el tema, quiero hacer un par de proposiciones duras al respecto.

La primera es que lo social está íntimamente ligado con la equidad. No hay sociedades más o menos equitativas; una sociedad es equitativa o no lo es. La equidad, como cierta marca de whisky, "se tiene o no se tiene", y sus medidas, que se definen en términos monetarios, esconden elementos de la realidad social que no pueden entrar en la dimensión monetaria. Lo cierto es que nuestra sociedad es inequitativa. Y como la equidad tiene que ver con la democracia real, nuestra democracia es precaria, centralizada, limitada y excluyente, cuna de la mayor parte de los males de esta sociedad.

Para que podamos pensar o referirnos a una sociedad equitativa, es decir, democrática, debemos indagar si en ella es posible que las comunidades en todos los niveles tengan una voz efectiva, una voz que se haga oír ante el Estado, y debemos averiguar, por otra parte, si la población está en capacidad de desdeñar los arreglos institucionales y salirse de ellos sin violencia, echando a sus gobernantes o cambiando el régimen político.

Claramente, este no es un país en el que las comunidades tengan la voz necesaria para hacerse oír, ni la posibilidad de retirarse pacíficamente de los arreglos políticos existentes. La máxima prueba de la falta de democracia en Colombia es que aquí no hay oposición política ni civil al gobierno; la única que existe es una oposición armada al régimen político. El tránsito de Colombia hacia una sociedad equitativa, es decir, hacia una sociedad democrática, implica la existencia de una oposición civil, con plenas garantías y derechos, al gobierno de turno.

Lo que hoy pasa por política en Colombia es, desdichadamente, una enorme riña callejera, cuyos "trompadachines" son gente dispuesta a acabar con el local con tal de ganarle la pelea al otro, que se toma como un enemigo y no como un adversario político. Esa no es una sociedad democrática; ello excluye a Colombia de ser una nación moderna en lo social y nos obliga a los colombianos a trabajar todos, desde nuestros ámbitos laborales, en nuestras profesiones, con nuestra producción y difusión de ideas, en la cons-

trucción de un régimen político que permita ejercer la oposición civil, que excluya la oposición armada y que establezca mecanismos verdaderamente democráticos de participación popular en la toma de decisiones. De aquí la crucial importancia que tiene la paz. El país está obligado a hacer la paz y el liderazgo político nacional, a su vez, debe poner a Colombia sobre los rieles de una paz permanente. Si no lo logramos, no seremos una sociedad democrática ni exitosa en materia del bienestar y la prosperidad social de nuestra gente. Este es el elemento fundamental de lo que debiera ser en nuestro país la política social.

La separación entre las políticas económica y social es artificial y trivial, e históricamente sólo ha servido para convertir el llamado gasto social en la cenicienta de la acción pública en el país, pues por desgracia el primer renglón que sufre recortes en su presupuesto por parte de los ministros de Hacienda y de los gobiernos y poderes legislativos que deben ajustar las cuentas públicas es, obviamente, el llamado gasto social.

Segunda proposición: toda política pública es una política social. No hay una sola área de la acción del Estado que no sea una política social. Por ejemplo, la política contra la inflación. Existen dos maneras de ver el problema, en las circunstancias actuales de Colombia: o dejamos sola a la autoridad monetaria aplicando los principios clásicos del manejo monetario contra la inflación y le permitimos –o la obligamos– a causar recesión y desempleo, o buscamos otra forma de ver el problema, acompañamos a la junta directiva del Banco de la República y nos solidarizamos con ella para facilitarle el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales.

Por esta razón, mi proposición es también de fuerte carga política: no podemos continuar aplicando, en nombre de ninguna doctrina económica, las políticas clásicas de lucha contra la inflación que sólo han producido recesión y desempleo en el país. La inflación colombiana es la más inercial y estable del mundo, debido a que ya nos acostumbramos a ella. Por esto quiero plantearles un silencioso desafío: ¿quién de ustedes le tiene miedo a la inflación en relación con su bolsillo? ¿Quiénes sufren, pues, su acoso y su azote? Obviamente la mayoría de la población afectada no está aquí, no pertenece al establecimiento, no tiene voz. Es necesario, entonces, que

pensemos cómo reducir la inflación pero sin aplicar los mecanismos usuales de la política monetaria, cuyo impacto cae una y otra vez sobre los hombros de quienes no tienen voz en Colombia. Desde hace casi dos años, en los papeles de trabajo de la Asobancaria y en otros escritos míos, se ha expresado la sospecha de que, como vamos, primero registraremos el 15% de desempleo estadístico que el 15% de inflación anual.

Como quiera que hayamos de medirlo, el progreso social no es posible sin el progreso económico; es decir, cualquier sociedad será exitosa en términos sociales sólo si consigue acumular aceleradamente bienes materiales. En términos económicos, si no alcanzamos una tasa de crecimiento muy superior a la que hemos registrado durante décadas y de la cual el establecimiento ha estado tan orgulloso, Colombia no podrá salir de la pobreza ni de la iniquidad social.

Hasta hace muy poco tiempo, y durante cuatro décadas, algunas de las economías del sureste asiático crecieron a una tasa anual de más del 8% en promedio, pero sólo después de 30 años comenzó a verse la diferencia; en cambio, nosotros nos enorgullecemos de tener una tasa promedio de crecimiento anual del ingreso del 3,5 o 4%.

Para lograr el progreso económico, los mercados deben ser preponderantes. No podemos imaginarnos al Estado como el elemento fundamental del proceso económico, por muchas razones: porque genera corrupción, porque produce maridajes inaceptables entre los poderes económicos y los gobernantes, y porque causa desperdicio y desviaciones en el uso de los recursos.

Retomando el tema de las economías asiáticas, con frecuencia se las ha presentado como la *summa* del manejo económico liberal, como el paradigma del neoliberalismo; de ninguna manera: los regímenes políticos y del manejo económico de esa región han sido, en primer lugar, demasiado autoritarios y, en segunda instancia, altamente dirigidos y administrados desde el Estado. Ello ahora resulta evidente, cuando esos países entraron en la crisis que hoy en día estremece la economía global.

Así las cosas, sólo en este momento muchos analistas colombianos comienzan a aceptar que los centros de poder económico en Asia tienen una incestuosa cercanía con el Estado. Allá no hay una economía de mercado "pura" de las que gustan hacer apología los economistas neoliberales. El rasgo fundamental de la organización política en esas naciones es el autoritarismo, los mercados han sido altamente "gobernados"y su rendimiento económico ha resultado muy elevado. Entonces, ¿en qué queda aquí la política social?

En este orden de ideas, ¿qué papel debe cumplir el Estado frente al desarrollo económico y al fortalecimiento de los mercados? En primer lugar ser el regulador, el árbitro; sin un sistema de justicia eficiente, sin la seguridad del cumplimiento permanente de todos los contratos, sin instituciones que actúen como árbitros de las relaciones entre los ciudadanos, no podremos tener mercados modernos.

Veamos el problema de la tierra. ¿Puede haber mercados modernos en este país, con la situación agraria y con la dramática informalidad de la propiedad sobre los bienes raíces que se viven en Colombia? ¿Somos conscientes de que más del 30% de la propiedad raíz en el país es informal, en el sentido de que tiene títulos precarios? ¿Sabemos, por ejemplo, que en Bogotá más de la tercera parte de la tierra urbana tiene títulos precarios? Así, ¿qué clase de mercado podremos tener? La acción del Estado, llámese social, económica o lo que se quiera, implica la formalización de la propiedad sobre los bienes raíces.

Colombia no ha resuelto el problema de la propiedad rural ni tampoco ha logrado solucionar su problema agrario porque el régimen político nacional no ha tenido la capacidad de hacerlo. Existen dos maneras de resolverlo, que pueden combinarse: la primera, redistribuyendo la propiedad de la tierra agraria, y la segunda mediante el establecimiento de un régimen tributario punitivo contra las tierras productivas, pero mantenidas ociosas, a lo largo y ancho del país. Y esta última no es una propuesta de un economista febril o de un pensador radical; es un antiguo planteamiento de Hernán Echavarría Olózaga.

El Estado colombiano debe ser moderno, regulador, no entrometido, fortalecedor de los mercados, garante de la justicia y de los derechos de propiedad de la gente.

Así las cosas, ¿cuáles son las condiciones del crecimiento sostenido para poder pensar en la solución de los problemas de la pobreza? Hay que bajar la inflación, sanear las finanzas públicas y tener una adecuada política monetaria, que consiga tasas de interés bajas y estables, así como una tasa de cambio igualmente estable.

Sin embargo, el problema de la pobreza no lo resuelven los mercados por sí solos; es necesario que el Estado se vuelque sobre los sectores más pobres de la población con recursos públicos, y ojalá también con recursos transferidos directamente del sector privado, en materia de salud, vivienda y educación.

Es necesario descentralizar a fondo la prestación de los servicios fundamentales para los sectores más débiles de la comunidad, como la vivienda, la salud, la educación y, a la vez, preservar un medio ambiente adecuado para la sociedad. Igualmente, el país ha de descentralizarse de manera decidida, y para eso es necesario garantizar el desarrollo político y cultural de las comunidades en Colombia; debemos volcarnos hacia las comunidades locales y regionales, tanto en lo urbano como en lo rural, para fortalecerlas política y culturalmente, con el propósito de que sean unas gestoras adecuadas de sus propios servicios de salud, educación y vivienda con aportes importantes de recursos públicos.

El Estado colombiano no puede seguir pretendiendo manejar toda la geografía desde el centro. Esta es una invitación para que le apostemos a la descentralización en serio y a fondo. No habrá democracia que no sea local. Juguémonosla por una política pública que fortalezca la democracia local.

Tales son los desafíos fundamentales de la política social. Podremos discutir ardua y largamente sobre cómo hacer la gestión del gasto público en educación, en salud, en vivienda, pero creo que lo fundamental es ir hacia

una sociedad equitativa mediante una democracia local fuerte, garantizándoles a las comunidades que tendrán voz e incluso la posibilidad de salirse de los arreglos políticos en paz. Lo "social" no puede seguir siendo subordinado, secundario, respecto de temas más glamorosos en muchos círculos, como los del manejo económico, monetario e internacional.

Para ello necesitamos un Estado muy fuerte, pero no mayúsculo, que en todo caso no existe en Colombia; semejantes disyuntivas falsas entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, no pueden seguir dominando el pensamiento de los economistas, de los banqueros, ni de los líderes empresariales y culturales.

El Estado colombiano ha de ser fortalecido para lo que corresponde: para que sea un buen regulador, un garante eficiente de los derechos fundamentales, un proveedor de servicios básicos a los más pobres. Para que sea un Estado que permita la oposición civil, que no se entrometa en el campo empresarial pero que garantice su desarrollo. Hay que fortalecer las instituciones de mercado, y eso sólo se logra mediante el liderazgo de un Estado promotor de una democracia descentralizada y de su conversión en un árbitro confiable de las relaciones entre la gente.

Podemos discutir sobre lo que viene en materia de política económica, pero no hay que olvidar que los grandes desafíos que enfrenta el país para salir de la crisis económica en que se encuentra, se enmarcan en encrucijadas aún más graves: el bienestar social de la población, las democracias real y descentralizada, y la promoción de verdaderos mercados modernos.

Juan Camilo Restrepo*
Codirector de la Gran Alianza para el Cambio

* Abogado de la Universidad Javeriana, con doctorado en derecho administrativo de la Universidad de París y estudios de derecho económico en London School of Economics. Profesor universitario, fue superintendente bancario y presidente de entidades como la Comisión Nacional de Valores, Acerías Paz del Río y Fedeleasing; ha sido ministro de Minas y Energía y vicepresidente de la Comisión Tercera del Senado de la República; igualmente, ha escrito varios libros sobre temas económicos.

Al analizar las muy interesantes cifras que aparecen en el estudio de la Asobancaria, presentado por su vicepresidente, Germán Camacho, habría que comenzar por definir qué es la inversión social. Y precisamente en estos días leí en *Portafolio* un artículo en el que dan cuenta de cómo en Colombia funcionan tres o cuatro metodologías distintas para medirla; el presupuesto nacional utiliza unos criterios, el Plan Nacional de Inversiones otros y Planeación Nacional otros más, con unas diferencias de cuatro y cinco puntos porcentuales entre las metodologías que emplea cada uno. De manera que cuando unos criterios dicen que estamos en niveles del 10, 11 o 12%, según otras mediciones podemos alcanzar el 7 u 8% del PIB.

A propósito del tema, una vez hice un debate en el Senado de la república sobre qué es la inversión social, porque mientras no la definamos bien, es imposible medirla. En aquella ocasión afirmaba que la inversión social en Colombia, con sus múltiples definiciones y metodologías, es algo parecido a la cueva de Montesinos descrita por Cervantes en *El Quijote*. Cuando Don Quijote bajó a la gruta observó que de allí salía de todo: espantos, fantasmas, caballeros andantes y hasta verdadera inversión social. Por ejemplo, en ese debate mostraba cómo encontré que había $15.000 millones que el Congreso nacional destinaba a inversión social. Me sorprendió aquello y fui a investigar. Resulta que los $15.000 millones no eran otra cosa que el fondo de prestaciones sociales del Congreso para sus miembros y funcionarios, ninguno de los cuales vive –obviamente– por debajo de las líneas de

pobreza absoluta ni tiene necesidades básicas insatisfechas; sin embargo, este dinero estaba anotado como inversión social.

La moraleja de esto, o la primera sugerencia que haría es que hay que definir cuál es la inversión social básica. Si ustedes toman el presupuesto nacional verán que en el anexo correspondiente de los informes para estudio de las cámaras se dice que este año lleva implícito un gasto social del 42 o 43% del total del gasto. Eso es demasiado alto. Estamos entrando un poco en una carrera de fantasías sobre qué es el gasto social de verdad, en parte motivada por el artículo 350 de la Constitución, muy complicado a la hora de definirlo. Allí se dice que éste no puede crecer de un año a otro, y para esos efectos se entiende como gasto social el que está definido de manera muy laxa en la Ley Orgánica del Presupuesto, por lo que hoy en día prácticamente cualquier cosa puede catalogarse como inversión social.

Sería recomendable entonces, al menos como una cuenta especial del presupuesto y de las cuentas de inversión pública, que se hiciera una definición estricta, real, muy vinculada a la atención de sectores vulnerables de la sociedad y que esa sea la inversión social que se mida, que se calibre, que se valúe constantemente.

¿Qué moraleja deja la ejecución del plan de desarrollo en curso para los próximos gobiernos en materia de inversión social? El Salto Social fue, a mi entender, bien diagnosticado. No descubrió nada diferente de lo que probablemente va a descubrir el próximo plan de desarrollo, esto es, que las dos grandes urgencias que tiene Colombia son la inversión social y el atraso monumental en la infraestructura del país. Por esta razón en el plan de desarrollo se orientó el 85 o el 86% de la inversión pública hacia estos dos frentes, además de que para la inversión de infraestructura buscaba vincular al sector privado; por tanto, era un plan bien diagnosticado, y prueba de ello fue que su aprobación contó con el voto unánime de todos los miembros del Congreso.

Sin embargo este plan, como después todos los presupuestos posteriores de la administración Samper, tuvo el grave problema de sobrestimar los

ingresos, es decir, de inflarlos. Lógicamente, como el plan de desarrollo es un presupuesto cuatrienal, cuando los ingresos están sobrestimados es susceptible de recortes. Y el presupuesto nacional ha tenido siete u ocho recortes por más de $3,5 billones en este cuatrienio, fruto de la sobrestimación excesivamente optimista o fantasiosa –depende de la óptica con que se la mire– de los ingresos, que permitía mostrar en el papel unos programas de inversión con énfasis en lo social, desde luego muy ambiciosos, pero sin los recursos suficientes para financiarlos; por tanto, terminaron en un ejercicio de mímica presupuestal, que consiste en presentar un gran proyecto al comienzo para luego recortar los presupuestos melancólicamente por la puerta de atrás, siendo la principal víctima la inversión social.

Por esta razón, si no queremos una inversión social con unos flujos bruscos de presupuesto y que no sea víctima de los consabidos recortes hay que hacer un ejercicio de modestia y de realismo al momento de programar los presupuestos. Teóricamente un gobierno o un ministerio de Hacienda puede recortar del ítem gastos de funcionamiento, donde la flexibilidad para operar rápidamente sobre esos rubros es muy limitada, pero no del servicio de la deuda, en especial cuando para el solo servicio de los intereses se destina el 25% de los pagos presupuestales hoy día. De esta manera, como la inversión social y la infraestructura del país son las dos inversiones privilegiadas en el plan de desarrollo, allí se hacen los principales recortes, dejándole una inmensa frustración a la ciudadanía.

Otra reflexión en materia de gasto y política sociales es ésta: tenemos que mejorar el proceso de descentralización en Colombia. Quienes no están de acuerdo con esta idea claman por dar marcha atrás en los procesos de la inversión social, por una razón muy sencilla: en el fondo la descentralización en Colombia es un mecanismo para orientar sumas muy cuantiosas a departamentos y municipios; hoy se está transfiriendo cerca del 50% de todos los grandes recaudos de los impuestos nacionales. De cada peso que entra en el Ministerio de Hacienda, hoy salen 50 centavos para los municipios y departamentos en lo que tiene que ver con los recaudos de renta, IVA y aduanas. Pero las leyes y la misma Constitución dicen que esos recursos deben destinarse en su totalidad a la inversión social, básicamente a educación y salud. De manera que la clave maestra para que tengamos buena o

mala inversión social en los años venideros en Colombia es que haya una buena o mala descentralización.

En la Campaña Andrés Presidente tenemos este punto muy claro: si bien hay que preservar el proceso de descentralización, precisamente para cuidar la inversión social, hay que hacerle mejoras grandes e importantes. Y una de las principales debe ser modificar los criterios en virtud de los cuales hoy se transfieren estos importantes recursos a departamentos y municipios, puesto que dicha operación se está haciendo por criterios históricos, inerciales, antiguos. Por esto sería muy recomendable transformarlo en los llamados criterios de capitación; es decir, el departamento o municipio que acredite estar aumentando de manera más satisfactoria la cobertura en educación o en camas atendidas en los servicios de salud, se hará acreedor a una transferencia sensiblemente mayor. Ese es un criterio para introducir en forma rápida y masiva criterios de eficiencia en el proceso de descentralización.

En este aspecto puede hacerse mucho. Por ejemplo, la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas ha llegado a la conclusión de que utilizando sólo eficiencia y criterio de mejor asignación de recursos, se podrían mejorar entre 15 y 20% las coberturas y la eficiencia del gasto social con el mismo dinero. En el campo social hay muchas áreas en las que el problema puede resolverse invirtiendo mejor, simplemente. Caso típico el de la educación. Colombia no es un país que gaste de modo exagerado en educación como proporción de su PIB, e incluso está un poco rezagado en comparación con los patrones internacionales; sin embargo, cuando medimos la eficiencia con que se está haciendo el gasto, vemos que es deplorable. Tenemos, por ejemplo, una de las relaciones más bajas del mundo entre profesor y alumno (1 a 15), cuando según los estándares internacionales lo ideal sería una relación de 1 a 25, aproximadamente. Es decir, con el mismo dinero pero con mejor planeación en la asignación del recurso docente, podrían tenerse unas coberturas mucho mayores.

De aquí puede concluirse que aún hay mucho por hacer, sobre todo en el campo social, introduciendo criterios de eficiencia y también de gerencia en

las entidades del sector social, reconocidas como los organismos que tienen los más anticuados mecanismos de administración dentro del conjunto del sector público.

Colombia requiere con suma urgencia un ajuste fiscal, una parte del cual podrá hacerse directamente mediante medidas discrecionales del gobierno, y otra necesitará el concurso del Congreso con leyes que deberán aprobarse en tal sentido, con el propósito de controlar el crecimiento del déficit, pues a ese paso puede llegar a niveles en verdad explosivos; además habrá que mantenerlo, a partir del próximo año, máximo en un 2% del PIB. Ese ajuste, aparte de los inmensos beneficios que le traerá a la economía nacional, además de la confianza que le dará al sector financiero y al mercado cambiario, y del efecto valiosísimo que producirá en las tasas de interés, tiene también un efecto muy positivo sobre la inversión social y las políticas sociales. Vale la pena recordar que las políticas sociales de un país, básicamente, son aquellas que se apoyan en un trípode: control de la inflación, reducción del desempleo, y políticas sectoriales y presupuestales.

Por eso una buena política de ajuste fiscal, que reduzca gradualmente la inflación y que rescate la política de empleo de las grandes dificultades en que está y de la situación tan calamitosa en que va a entregarla la administración Samper, será una contribución valiosísima para que una política económica seria posibilite la ejecución de políticas sociales de alcance y de aliento en el país. Y precisamente, con respecto al tema del empleo, quiero hacer algunas reflexiones sobre una propuesta que ha surgido en el desarrollo del debate presidencial por parte de la campaña de Horacio Serpa, consistente en reducir la jornada laboral de 48 a 40 horas como un instrumento para contribuir a la reactivación del ciertamente muy postrado mercado laboral colombiano.

El director de Cide, Hugo López, tal vez la persona más reputada y respetable en Colombia en materia de economía laboral, ha incorporado esta propuesta en un programa de equilibrio general realizado por dicha corporación, del cual se sacaron las siguientes conclusiones:

- De implementarse esa propuesta, el crecimiento económico bajaría 2,9 puntos y, en el caso de la industria, 3,9.

- El número de horas de trabajo asalariado no calificado demandado por la economía urbana caería un 10%.

- El déficit fiscal tendería a elevarse (1,3% del PIB), en atención a que bajarían los recaudos vía PIB y se encarecerían los costos laborales de la administración pública, puesto que habría que contratar nuevos funcionarios para cumplir el menor trabajo de los ya vinculados, si la iniciativa se extiende al sector público.

- Si la jornada laboral continúa siendo de 48 horas y las empresas utilizan el mismo personal para trabajar horas extras, el desempleo urbano medido en personas aumentaría 4,2%.

- Si la jornada laboral se reduce a 40 horas, el personal se contenta con el salario actual y las empresas contratan gente para trabajar horas extras, el empleo caería 3,2%.

En resumen, esta iniciativa en lugar de generar empleo encarecería en cerca del 20% la producción de mano de obra, afectaría la baja del PIB y acentuaría el problema fiscal. Obviamente, una propuesta de este tipo en un país que aún no ha salido de un problema de revaluación de rezago cambiario, revaluación que ha encarecido en términos de dólares la mano de obra en Colombia, convirtiéndola en una de las más costosas de América Latina, sería realmente un despropósito.

Nuestra visión sobre el tema es diferente. Consideramos que en vez de encarecer la generación de empleo y la hora laboral hay que abaratarlas, pero para esto se requiere, primero que todo, poner en marcha de nuevo la economía colombiana. Lo que estamos viendo ahora, con niveles del 14 y 15% de desempleo abierto, es el resultado de dos o tres años de pobre crecimiento.

Así mismo, hay que tener una política económica de calidad que permita cortar las fuerzas revaluacionistas de la economía y recuperar gradualmente el rezago cambiario acumulado, puesto que la revaluación ha sido la gran destructora del empleo en el sector industrial, en los servicios y en el campo durante los últimos años. Gran parte de la crisis de la agricultura es el resultado de la revaluación del peso. Creemos, igualmente, que es compatible con esto y es necesario el complemento de algunas otras políticas, ya sectoriales, dirigidas a apoyar el empleo en lo crediticio, en lo industrial y en lo institucional con el fin de resolver sus problemas estructurales, en especial los que tienen que ver con el alto desempleo de los jóvenes y de las mujeres (uno de cada tres). En los niveles más vulnerables, el desempleo ya no es del 14% sino del 30 o 35%, aparte el hecho de que hay un problema estructural muy asociado a falencias del sistema educativo; por tanto, el diagnóstico y las políticas propuestas para actualizar el sistema educativo de formación profesional tienen que ver también con la solución de la grave crisis laboral que sufre Colombia.

Finalmente, la idea fundamental es estimular el crecimiento económico en su conjunto, el que jalona el empleo, pero como complemento de esto creemos factible implementar unos estímulos tributarios para aquellas empresas que aumenten sus plantillas laborales.

Estas son algunas reflexiones con respecto al tema de la política social, sobre el cual de nuevo quiero reiterarles a los directivos de la Asobancaria nuestras felicitaciones por haber tenido la buena iniciativa de contarle y de demostrarle al país que la banca también piensa en lo social.

Jorge Enrique Amaya Pacheco*
Vicepresidente junta directiva de la Asobancaria
Moderador del debate

* Economista, politólogo y banquero desde hace 33 años, diez de los cuales han sido como presidente de Granahorrar, cargo que ocupa en la actualidad. Fue presidente de la junta directiva de la Asociación Bancaria y tres veces vicepresidente de la junta directiva de la misma Asociación.

Primero que todo, creo que debería hacerse un recuento global muy rápido en torno de los asuntos que nos tocan a los colombianos: deterioro de las finanzas públicas, y déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos del gobierno central y de gran parte del sector público. El gobierno se comprometió a no acrecentar los pagos en más del 23% en 1997, pero no lo logró porque alcanzó el 24,4%, y una buena proporción de ese incremento se debió a la compra de elementos bélicos; además la tasa de desempleo llegó al 14,5% y el crecimiento del producto interno bruto para 1997 se liquidó en 3,2%, una cifra francamente conflictiva para el país. En el año de 1982 se registró una crisis que luego se repitió en 1991, con un trimestre negativo en crecimiento, y en el período 1996-1997 se presentaron inconvenientes de esta misma índole en el último y en el primer semestres, en su orden. Por estas razones deben hacerse correcciones prontas y de magnitud considerable en lo fiscal y en la parte externa.

Los sectores más golpeados fueron la industria, la construcción, el comercio, la agricultura, la minería y, por supuesto, el financiero, que este primer semestre afrontará graves problemas merced a los conflictos que se han presentado en las últimas semanas, y que de alguna manera son tema de tensión; la opinión pública en general está pendiente de ver cuál es la solución que la autoridad monetaria, el Banco de la República y quienes hacemos banca, en conjunto, habremos de conseguir para superar este tremendo escollo en el que nos encontramos.

La construcción, que junto con la caficultura son los sectores que distribuyen de manera inmediata y hacen que llegue el dinero a los bolsillos de los colombianos, ha tenido un par de años lamentable: en 1996 decreció 22,1% y en 1997, 2%. Y este año, que había empezado bien, pues definitivamente no parece ser el de la reactivación.

Hay una acelerada demanda agregada, orientada principalmente a las importaciones, que creció el 7,7% en 1997, frente a un 3% que registró en el año de 1996.

El nivel del ahorro interno cayó bruscamente al 14% en 1997 –el promedio histórico había sido del 18%, y entre 1970 y 1997 del 20%–. En el caso del ahorro privado, apenas llegamos al 8,2%, tema también conflictivo para la banca si se entiende que esta es la materia prima para efectuar los procesos de profundización, de distribución y de asignación de recursos que, finalmente, constituyen la transformación clásica que hace la banca.

El desempleo continúa conflictivo, pues de 12% que registró el año inmediatamente anterior, pasó a 14,5%, afectando de manera drástica la tasa de participación que tienen los ingresos familiares y personales por vía de los salarios.

Ese es un poco el panorama global en el que nos estamos moviendo, y cuando uno revisa las exposiciones de César González y Juan Camilo Restrepo, entiende bien que hay aquí una disertación, un tema vital para todos nosotros, para el país. En lo que tiene que ver con el déficit fiscal, uno y otro aciertan cuando hacen un diagnóstico cuidadoso sobre lo que significaría la asignación de recursos por parte del Estado para promover el desarrollo social y los subsidios a las clases menos favorecidas.

Para ilustrar cuán importante es esto y cuán acertado están nuestros dos invitados, recuerdo que en el estudio que presentó Germán Camacho se advierte cómo el 60% del ingreso adicional –de la población más pobre– proviene de los subsidios del Estado; esto advierte lo crítico y lo trascendental que significa tener claridad en esta parte. Igualmente, si analizamos los documentos de Antonio Hernández Gamarra, codirector del Banco de la

República, notaríamos que hay una rigidez tremenda en la capacidad del Estado para moverse en términos del ajuste fiscal, y de continuar así en lo que resta del año estaríamos cerrando en el 5,2% el déficit fiscal contra el PIB y en el año 2002 tendríamos el 7,5%. Claro que allí también se explica cómo hay un bache desesperanzador en torno de la generación de gastos y de la generación de ingresos para el Estado, pues mientras que en 1990 éstos eran del 11,2%, los gastos contra el PIB y los ingresos alcanzaban el 10,3%; hoy en día los gastos están en el 18,4% y los ingresos apenas asoman al 13,2%.

A esto hay que añadir que la estructura del gasto significa que las transferencias valen el 60% y los intereses el 25,4%, como lo advirtió en las cifras Juan Camilo Restrepo; es decir, que el monto obligatorio es del 85,4%. Aquí aparece de nuevo un segundo elemento que advierte que existen dificultades en la propuesta y que evidentemente es un tema sobre el cual hay que debatir a fondo, para tener mayor claridad sobre cómo enfrentar este problema. Una manera de hacerlo sería concertando entre el ejecutivo, el judicial y el legislativo para que no provean instrucciones de gasto, pues según el propio ministro de Hacienda, cuando se una lo que significan las decisiones de la rama jurisdiccional, podría llegar a atribuírsele hasta el 3% del total. Otra forma sería mediante la discusión del tamaño y la clase de Estado que quieren los colombianos, para saber si esto es pagable o no, y así llegar a un consenso final.

En cuanto a cuál es el impacto que debe tener el Estado, tema que los dos conferenciantes han expuesto con claridad, me parece que hay opiniones similares sobre la forma de enfrentar el problema, pero persisten diferencias en el estilo para solucionarlo.

César González reclama equidad en lo social, pues advierte que éste es el principio de la parte que soporta la democracia del país, y a esto yo añadiría que, con dificultad, uno puede afirmar que en Colombia hay plena libertad, ya que los ciudadanos no saben qué hacer, porque si su actuación favorecía o parecía favorecer a la guerrilla, es objeto de una retaliación mortal, o viceversa: si apoya a los paramilitares, la guerrilla también lo cobrará. Hay magnicidios que están sin resolver en el país y nunca nadie ha discutido

cuál fue el punto que tocaron. Por esta razón debe debatirse sobre los términos de la justicia y su capacidad coercitiva.

Por su parte, Juan Camilo Restrepo manifiesta que la inversión social es un tema que hay que definir y sobre el que también hay que discutir, al tiempo que pide que se haga un presupuesto con realismo; César González, a su turno, afirma que no puede irse a ultranza a ajustar los procesos de inflación y que hay que respaldar a la autoridad monetaria –es decir, a la junta directiva del Banco de la República–, concertar dentro del marco de la Constitución, para llegar a acuerdos que permitan alcanzar una inflación de un dígito.

Igualmente, el director programático de la campaña de Horacio Serpa piensa que el progreso en el campo social no llenó las expectativas, pues de lo contrario no estaríamos en estas discusiones tan complejas en el momento actual. Afirmó que él también es partidario de una economía de mercados en la que el Estado cumpla un papel de regulador, de garante de unas reglas relacionadas con la propiedad, pero prestándole especial atención a la propiedad del sector rural, al tema de la legalización de los títulos y al ejercicio de la iniciativa privada con reglas básicas por parte del Estado, el cual debe cuidar, aun coercitivamente, esa instrumentación. Además aboga por unas bajas tasas de interés, por una tasa cambiaria real, por una estructura y unas políticas monetarias básicas, suficientes, practicables, y una descentralización como instrumentos que le permitan hacer la democracia en cada uno de los rincones de la geografía nacional.

A su vez, Juan Camilo Restrepo hace una ilustración importante sobre lo que significa el tema del presupuesto. Propone que el proceso de descentralización sea manejado, no revertido, y plantea que allí se debería discutir si se continúa haciendo el gasto social, y por lo mismo la clave estaría en llevar a cabo una buena descentralización. Esos son el reto y el compromiso del Estado y, por supuesto, del gobernante y su equipo de trabajo en el próximo cuatrienio.

Propone también un modelo novedoso, que llama capacitación, para que el manejo de los recursos asignados a los usuarios se haga en función de la

eficiencia de éstos, y un ajuste fiscal en el que reconoce que hay una parte que queda a discreción del Estado, y otra parte que habrá que concertar y buscarle caminos paulatinamente para bajar la inflación, alcanzar tasas de empleo mucho más racionales que las actuales y, por supuesto, lograr la protección del Estado por vía de la redistribución.

Finalmente, critica la propuesta de la campaña de Horacio Serpa relacionada con la reducción de la jornada laboral a 40 horas, y advierte que allí hay serios inconvenientes.

Estos son, en general, los planteamientos que hemos observado; por mi parte, desearía que pudiéramos debatir con César González y Juan Camilo Restrepo los temas atinentes a tres aspectos:

- ¿Es posible hacer una propuesta como ésta de la Comisión del Estudio del Gasto para debatirla y saber cuál es el Estado que queremos, cuáles son las reglas de juego, y si este sería un tema que recibiría el apoyo del Estado o sería una iniciativa que deberían abordar únicamente los empresarios privados?

- ¿Cuál es la instrumentación que uno y otro darían a este asunto del papel del Estado, en los términos en que cada cual lo ha presentado y argumentado ante este auditorio? Quisiera que tuviéramos la oportunidad de discutir cómo puede alcanzarse la modernización del Estado.

- ¿Cuáles son los compromisos y los espacios de los sectores público y privado para debatir los episodios económicos? ¿Habrá reglas de juego claras en el futuro?

Juan Camilo Restrepo: Todos los estudios que se han hecho en Colombia coinciden en afirmar que tenemos un Estado no muy grande pero bastante ineficiente, como lo mencioné a propósito del caso de la educación; entonces, si ese aserto es cierto, el gran reto consiste en tener un Estado que sea más eficiente, en especial en el campo de la inversión social, donde hay mucho por hacer.

Creo además que el gobierno central debe cuidarse de no seguir creciendo, más aún cuando parece que el proceso de descentralización va a continuar. Y es que el objetivo de este proceso es, precisamente, transferirles recursos y responsabilidades –sobre todo en el campo de la inversión social– a las entidades territoriales, pues los estudios muestran que a nivel central se siguen duplicando muchas de las responsabilidades que deberían corresponderles a tales entidades.

Allá hay un campo de arbitraje muy importante todavía por definir, para que no nos ocurra lo mismo que le sucedió al Brasil en la década pasada, cuando fue la economía descarriada de América Latina, con inflaciones de tres y cuatro dígitos. Muchos de los estudios que se han hecho sobre el fracaso de los programas de ajuste en el Brasil coinciden en que no logró meter en cintura el gasto público, y no lo pudo hacer porque al mismo tiempo que montó un sistema de transferencia hacia las entidades estatales y territoriales muy parecido al nuestro, el gobierno central siguió creciendo y duplicando gastos, como si no estuviera en marcha el nuevo proceso de descentralización. Sólo hasta hace poco lograron, finalmente, controlar el gasto público y moderar el crecimiento del Estado.

En un esquema como el nuestro, de una descentralización avanzada y audaz, tener un gobierno que crece paralelamente en los dos aspectos resultará incompatible con la estabilidad macroeconómica y las posibilidades fiscales.

En lo referente a la instrumentación y el papel del Estado, sería deseable tener un Estado que interfiriera menos, es decir, que redujera el papeleo, la burocracia y la tramitomanía, pero que interviniera mejor.

Jorge Ramírez ha rescatado un tema que debe ser objeto en Colombia de muchos análisis y de profundizaciones, relacionado con el papel del Estado: la mesoeconomía. Esto es, todos aquellos elementos básicos que el Estado debe regular y organizar, sin los cuales es imposible que el mercado y la iniciativa privada funcionen adecuadamente.

En cuanto a los compromisos de espacio sector público-sector privado, es evidente que logrando el ajuste fiscal que requiere Colombia, el presupues-

to nacional tendrá que estar circunscrito cada vez más, inexorablemente, al ámbito de la inversión social básica –educación y salud–, allá donde no llega el sector privado. Por tanto, para responder a esta última pregunta es inevitable también que el sector privado intervenga y participe con mayor frecuencia en todos aquellos emprendimientos que tienen que ver con el aumento de coberturas, con el mejoramiento de la infraestructura física del país, y para eso se requiere estabilidad en las reglas de juego. Este último punto es muy importante, porque en Colombia estamos abusando de la normatividad; cada año se expiden cerca de tres mil normas de carácter general, entre leyes y decretos, por lo que no existen reglas de juego estables. Desde luego tiene que haber políticas de tarifas, un régimen muy estable y muy claro en lo tributario, lo normativo y lo contractual; es decir, el marco en que el sector privado coadyuvará con el público, el cual a medida que pase el tiempo tendrá que concentrarse cada vez más en la inversión social, para ir de la mano con el sector privado en lo referente a la ampliación de la infraestructura física.

César González: Sobre el Estado que queremos, quiero insistir en lo que comencé a plantear en mi primera intervención, esto es, que la definición del Estado no puede limitarse al tema del presupuesto, al problema del gasto, de su estructura y de su destino. Con toda seguridad, por cada miembro de la Comisión del Gasto Público hay más de cien técnicos en el país que pueden analizar con mucho detalle este punto. No sufrimos de escasez en este campo, en el que contamos con una gran fuerza de trabajo.

Sin embargo, ¿dónde están las preguntas fundamentales? ¿Vamos a seguir definiendo el carácter del Estado colombiano en función del tamaño y la estructura del presupuesto? No; es importante que aceptemos, por ejemplo, que el Estado colombiano es excluyente; hay un gran número de ciudadanos que no tienen cabida en él. Por eso nuestra democracia es tan precaria, y por eso, así como es necesario mantener sanas las finanzas públicas, resulta indispensable pensar qué clase de aparato estatal requiere Colombia desde el punto de vista del progreso de la democracia.

Esta pregunta de la naturaleza del Estado colombiano que queremos, así no nos guste, comenzará a solucionarse en el terreno de la resolución del

conflicto armado. Los colombianos debemos prepararnos para ponderar, en detalle, cuál es la clase de Estado que queremos; éste va a ser, seguramente, consecuencia de un nuevo trato social, resultante de la negociación del conflicto, así haya gente que crea que todavía es posible mantener el *statu quo* derrotando militarmente a las fuerzas insurreccionales.

Lo dije en mi intervención inicial: apostemos por un Estado descentralizado a fondo; por un Estado donde las comunidades locales tengan mayor poder, mayor desarrollo cultural, mayor capacidad de gestión de sus propios destinos; apostemos por una nación en que los mercados sean el factor preponderante del proceso económico, pero donde ella misma asuma un carácter de regulador, de árbitro; apostemos por un Estado que sea capaz de administrar justicia. También hay que poner orden en el presupuesto, porque las cifras tienen que cuadrar.

Es indispensable que hagamos un ajuste fiscal. La campaña liberal promete un déficit agregado del sector público del 2% del PIB en el año 2002 y un crecimiento máximo de tres puntos en la deuda pública del gobierno central en el período 1998-2002; ahí están las cifras, las propuestas concretas. Pero aquí vamos a indagar sobre otros temas también. ¿Qué debemos hacer para que el Estado sea capaz de impartir justicia, de acercarla a la gente, de llevarla a las localidades, de descentralizar su proceso de administración?

Necesitamos un Estado para la convivencia, un Estado donde quepa la oposición política, un Estado capaz de manejar adecuadamente nuestras relaciones internacionales. Me parece que debemos elevar un poco el nivel del comentario sobre la clase de instituciones estatales que tenemos, porque el asunto no se limita al tema presupuestal, aun cuando es evidente que no podremos sobrevivir como nación si no somos capaces de manejar las cuentas fiscales adecuadamente.

En materia de las relaciones entre el sector público y el sector privado, tengo una prueba al canto: la propuesta de Horacio Serpa de disminuir la jornada de trabajo semanal en ocho horas, para ver si en el año 2000 tenemos en Colombia una jornada laboral regular de 40 horas. La propuesta es

estudiar ese proceso, y así lo dijo el candidato liberal: "Propongo iniciar el 8 de agosto un proceso de deliberación y de concertación con el fin de que Colombia tenga una jornada laboral de 40 horas en el año 2000".

Juan Camilo Restrepo trae una carta de Hugo López en la que se produce,como un *Deus ex machina*, un modelo de equilibrio general que determina en cuánto va a subir el desempleo, en cuánto va a disminuir el salario, en cuánto va a bajar el crecimiento como resultado de la disminución de la jornada laboral, y se espera que con eso el caso quede cerrado.

¿Esa es la relación que deseamos entre el Estado y el sector privado? ¿Por qué no nos damos la oportunidad de estudiar? ¿Por qué no escuchamos a los expertos franceses, colombianos, italianos y británicos que han estudiado el tema? ¿Será que podemos construir unas relaciones Estado-sector privado de ese talante? Creo que sí. ¿Es que acaso nos estamos negando la posibilidad de deliberar? Si nos encontramos cerca de alcanzar la paz, ¿no seremos capaces de discutir si vamos a poder rebajar la jornada laboral de 48 a 40 horas?

He ahí un ejemplo de distancias y diferencias que hay en el país sobre el Estado que queremos y sobre el papel que ha de desempeñar el sector privado en el desarrollo de sus relaciones con el Estado.

Sesión de preguntas

¿Cuáles serían las tres primeras medidas importantes que, en su opinión, uno y otro candidatos, ya investidos de la condición de presidente, deberían adoptar?

César González: Pienso que hay acciones que es necesario acometer antes de la toma de posesión. Por ejemplo, el 23 de junio Horacio Serpa, su ministro de Hacienda y otros miembros del equipo económico van a intentar reunirse con la junta directiva del Banco de la República para iniciar una discusión, corta pero eficaz, en la búsqueda de un nuevo trato de política económica, en la que el intercambio de presentes sea muy claro: que el gobierno entregue un paquete serio, creíble y realista de ajuste fiscal, sin falsos heroísmos, sin homilías, sin sermones, sin amenazar simplemente con quitarles los celulares a los burócratas, limitar el uso de la gasolina en los carros oficiales, o eliminar la corrupción. Con ello no se resolverá el problema. Sin lugar a dudas, esa clase de medidas es muy importante por razones éticas; la austeridad y la transparencia contribuirán a devolver la confianza en el Estado, pero es necesario que, además, el gobierno les presente a la autoridad monetaria, al Congreso y al país un paquete concreto de ajuste fiscal que tenga sentido de la realidad institucional y macroeconómica de Colombia. La recuperación de la certidumbre entre los agentes económicos pasa por el cumplimiento de este requisito fundamental.

Otra acción esencial, que ojalá ocurra en el período transcurrido entre la elección y la toma de posesión, sería iniciar conversaciones con los comandantes de las fuerzas guerrilleras en Colombia. Esta ha sido una promesa reiterada de Horacio Serpa para ver cuáles son los posibles caminos de una paz negociada. Lo ideal sería que inmediatamente después de la toma de posesión, en un plazo no mayor de dos semanas, el gobierno le presentara un conjunto de iniciativas de carácter legislativo al Congreso de la república que impliquen, primero, que no habrá aumento de tarifas de impuestos, y segundo, que desde el primer día de la nueva administración se iniciará un plan de ajuste de las finanzas públicas para entregar la situación prometida al final del año 2002.

En materia de manejo económico, esas son iniciativas y acciones que deberán tomarse cuanto antes, pero para esto se requiere una relación fluida entre el gobierno electo y el gobierno en funciones para hacer el tránsito adecuado en las reformas y modificaciones que deberán llevarse a cabo en esas materias. Habrá muchas otras cosas en el terreno de la reforma política, en el de la descentralización, en el de la modernización de la democracia, en el de la lucha contra la corrupción.

Juan Camilo Restrepo: En primer lugar se adquirió, por parte de Andrés Pastrana, el compromiso formal con los grupos independientes del espectro político del Congreso de presentar dentro de los primeros días de gobierno un proyecto de referendo para que, de acuerdo con el trámite constitucional vigente, se convoque a la ciudadanía a opinar y a reformar algunas normas que tienen que ver mucho con el saneamiento y la depuración de las costumbres políticas, y con la lucha contra la corrupción política en Colombia. Igualmente hay que fortalecer los partidos, debilitando así las llamadas operaciones avispas, para que éstos vuelvan a tener importancia, entidad y capacidad de postulación de listas en la circunscripción, así como prohibir los fondos de cofinanciación de origen parlamentario, proponiendo la elección popular de algunos dignatarios, sobre todo en el área de control y vigilancia, como el contralor y el procurador, para acabar con la feria de gabelas y de compromisos malsanos en que ha caído la elección de estos dignatarios últimamente en el Congreso.

El segundo tema tiene que ver con la pronta iniciación del proceso conducente a lograr la paz dentro del marco, cronograma y objetivos señalados en un discurso pronunciado por Andrés Pastrana hace pocos días en el hotel Tequendama. Proceso relacionado con un tema anexo, que es la preparación del plan de desarrollo, una de las primeras tareas de todo gobierno, en el que habrá un capítulo dedicado a la inversión, muy orientado a las áreas de conflicto y a las áreas difíciles que probablemente tienen que ver con un proceso de negociación de paz.

Y en tercer lugar, todo el tema del ajuste fiscal, que como lo mencioné en la intervención, cuenta con una parte que podrá adoptar el gobierno directa-

mente, sin pasar por el Congreso, y otra que requerirá aprobación mediante una ley. Esos campos tendrán altísima prioridad por razones bien conocidas, pero no voy a volver sobre ellas para no extenderme demasiado.

¿Qué va a hacer usted, como asesor económico, para acabar con el upac, sistema que le ha servido al país para activar el sector de la construcción generarle empleo a la mano de obra menos calificada y, sobre todo, abrirle la posibilidad de crédito a más de un millón de familias en el país? ¿Cómo se piensa financiar la construcción de vivienda y qué se va a hacer con el upac, más aún cuando hay una propuesta de acabar con este sistema, sin que exista algún mecanismo que se anticipe para darle vía a este servicio a la comunidad?

Juan Camilo Restrepo: Esa pregunta no es para mí, porque nosotros no pensamos acabar con el upac; al contrario, hemos hecho algunas observaciones y comentarios sobre pormenores técnicos que, en nuestra opinión, pueden ser susceptibles de mejora, pero subrayando que lo fundamental, no sólo para el upac sino para todo el sistema crediticio colombiano actual, es trazar un marco económico general que permita una rápida baja de las tasas de interés; ese es el punto de fondo.

Podría hablarse de la posibilidad de contar con unos sistemas más expeditos de créditos en pesos o si debe ser más fácil el tránsito de un crédito hipotecario de una corporación a otra, si está bien o mal que el costo del crédito en upac se defina desde el momento en que se firme el contrato por toda la vida del crédito hipotecario, o si debe revisarse periódicamente, como en Estados Unidos, pero esos ya son ajustes técnicos. Nos parece que lo fundamental es el tema de las tasas de interés, que es lo que está llevando a que tanto los usuarios del crédito upac, como los de otros créditos, se vean en una situación tan desesperada; no por el sistema, sino por las astronómicas tasas que les cobran.

César González: Andrés Pastrana dijo que él vincularía la corrección monetaria al índice de precios. En todo caso, estamos de acuerdo en que la volatilidad de las tasas de interés es el más problemático para el sistema de crédito de vivienda. Por otra parte, está escrito en los documentos de cam-

paña que el sistema upac ha perdido su original naturaleza. En la actualidad existen mínimas diferencias entre un crédito en pesos y un crédito en upac; de hecho, las corporaciones de ahorro y vivienda están contabilizando en pesos volúmenes de crédito muy superiores a los nuevos créditos en upac. El sistema upac se está acabando solo, y parece que eso sucederá muy pronto.

Entonces, ¿cuál es el desafío que se nos presenta en materia del financiamiento a largo plazo de la vivienda? En primer lugar, acabar con la locura de las tasas de interés, el monstruo más grande que pesa sobre las espaldas de la gente. En segundo término, hacer ajustes técnicos de gran magnitud; es necesario consolidar el mercado secundario de hipotecas y la transferencia de éstas entre las entidades financieras.

Varios estudios han señalado la necesidad de revisar el tema del margen de intermediación, y creo que es posible examinar el asunto de manera conjunta entre el sector financiero y el gobierno; vengo de la otra ribera y soy testigo de la enorme capacidad de diálogo que tienen este sector y la Asobancaria con el gobierno y con la autoridad monetaria. Además, se requiere contemplar la posibilidad de que el valor de las cuotas de los créditos de vivienda esté vinculado al crecimiento del ingreso de los deudores.

No hay duda de que el sistema financiero y las corporaciones de ahorro y vivienda son bienes públicos de la mayor importancia, y de que entre todos deberíamos eliminar las terribles iniquidades que las tasas de interés han producido sobre los deudores del upac y sobre las corporaciones de ahorro y vivienda, que día tras día ven cómo crecen sus deudas vencidas y cómo disminuye la calidad de su crédito.

Sin embargo, estoy muy tranquilo con ese asunto porque estoy convencido de que será muy fácil llegar a un acuerdo sobre esos temas entre las diferentes partes involucradas; tenemos un gran consenso alrededor de lo que está ocurriendo en esa materia, de sus causas y sus correcciones.

Si la financiación es el eje de consolidación del actual modelo capitalista de acumulación, ¿cuál es el papel que cada uno de ustedes le asignan a la

banca central, a la banca estatal y a la banca privada en su modelo de gobierno?

César González: ¿Banca central independiente? Como presidente de la Asobancaria anoté repetidamente que sería bueno que el ministro de Hacienda no perteneciera a la junta directiva del Banco de la República, pero pienso que no vale la pena tocar ese tema en las presentes circunstancias, pues hay otros aspectos más importantes.

Considero que debe exacerbarse la competencia dentro del sector financiero, dejarlo ir a su ritmo hacia el esquema de banca universal y acordar con él procesos de modernización para reducir los márgenes de intermediación. Este sector está aún en vías de convertirse en una banca más universal, y es de interés público conseguir que la eficiencia operativa del sistema financiero tenga estándares internacionales, sin regaños y sin sermones innecesarios.

Juan Camilo Restrepo: En cuanto a la banca central, no somos partidarios de modificar la norma constitucional actual, ni de presentar reformas parciales, porque un proyecto de reforma parcial al estatuto del banco central se sabe cómo comienza, pero no cómo termina. Por ejemplo el gobierno Samper, a lo largo de estos cuatro años, cada vez que tenía un *impasse* con el Banco de la República amenazaba con presentar un proyecto de reforma para mermarle un poco de autonomía; eso nos parece delicado. Hay que respetar el banco central, que no debe ser una rueda suelta, como aparece en la misma Constitución. Tiene sus propias responsabilidades, una de las cuales es coordinarse con la política macroeconómica general. Una política que debe proveer, promover y activar un ajuste fiscal, mientras que el banco central ha de formular una política de tasas de interés que sea compatible con el desarrollo del país, dentro de un marco de tranquilidad y de confianza.

Con respecto a la banca central, en principio ésta no debe tener, salvo algunas medidas específicas de fomento, unas prerrogativas especiales; hay que recordar que ahora la intermediación de los créditos internacionales de fomento es la manera de canalizar ciertos créditos especiales, pero no a través del Banco de la República.

Y en cuanto a la banca privada, nos parece que hay que avanzar aún más en el tema de la competencia proveniente del exterior. Cuando uno revisa los diversos sectores de la economía nacional, puede decir que al que todavía no le ha caído la ducha fría de la competencia en su totalidad es al sector financiero colombiano, la misma que ya les cayó a la agricultura y al comercio. Naturalmente, se requiere una política fiscal que permita aminorar una serie de inversiones forzosas y de encajes que hagan eso posible.

De resto, debe buscarse estabilidad en las reglas de juego –de preferencia no cambiar a cada rato los estatutos financieros, pues llevamos dos o tres en los últimos años– y afianzar el sistema actual, sin tomar medidas *ad hoc* o muy casuales, ya que estamos llegando a una banca de matrices con filiales especializadas; me parece que hay que darle tiempo a este sistema para que se desarrolle y luego evaluar sus resultados, antes de proceder a cambiarlo de un plumazo.

¿Cómo es una propuesta real, concisa, de generación de empleo?

Juan Camilo Restrepo: En primer término, creemos que no puede haber generación de empleo dinámico y productivo en Colombia si el conjunto de la economía no vuelve a tener tasas de crecimiento del 2 o 2,5%. Por tanto, el requisito fundamental para que volvamos a ver un empleo dinámico es que la economía nacional crezca a tasas del 5,5 o 6%.

En segundo lugar, debe haber una política económica de calidad que evite cualquier nuevo brote de revaluación y que permita una recuperación gradual del atraso cambiario que aún subsiste en el país, porque consideramos que el proceso revaluacionista de los últimos años ha sido el principal conspirador contra el empleo productivo en los diversos sectores de la economía colombiana, desde el agrícola hasta el industrial. A propósito: la reducción del IVA, propuesta que será gradual y que estará acompañada de una ampliación de la base gravable, tiene un efecto muy saludable en cuanto a generación de empleo, no sólo en lo que él mismo significa, sino también como una estrategia para combatir el contrabando, pues vale la pena recordar que este impuesto lo pagan también las importaciones legales. En la medida en que haya tarifas de IVA altas, se abaratará en términos relativos el contrabando, otro gran destructor del empleo en Colombia.

Así mismo, habrá que implementar políticas sectoriales en lo industrial y lo crediticio, y hacer descuentos hasta del 14% en el impuesto de renta para aquellas empresas que acrediten ampliar sus plantillas laborales, mediante una reglamentación que se estudiará y se analizará con todo cuidado para evitar fraudes; además, esto tiene un subproducto muy interesante, puesto que hoy en día hay una gigantesca evasión al sistema de cotizaciones de la seguridad social. En la medida en que el descuento se vincule o se acredite a través de los documentos y de las planillas con que se funcione en términos de seguridad social, dependerá del interés de cada empresa presentar y mantener al día unos documentos fidedignos de afiliación al Seguro Social, porque ese será el mecanismo que le permitirá hacerse acreedora al descuento tributario.

César González: Evidentemente no se producirá un aumento sustancial en el empleo si no hay un crecimiento económico mucho más acelerado, necesario de llegar a tasas de interés mucho más bajas y estables. Debe eliminarse poco a poco el problema del peso revaluado, sin devaluaciones nominales bruscas, obviamente.

El programa de desarrollo de la producción agropecuaria que hemos planteado generará, sin duda, un gran aumento del empleo, así como los programas de infraestructura y de vivienda, que permitirán entregar 700.000 casas de interés social con subsidio. También hemos diseñado políticas específicas en materia de empleo juvenil y de empleo femenino. La principal política de empleo juvenil consiste en retener a los muchachos en la escuela secundaria mucho más tiempo del actual. Debe tomarse en cuenta que en la escuela primaria existe un exceso de capacidad instalada, desde el punto de vista de aulas y docentes, del orden del 16%, en tanto que en la educación secundaria hay un defecto de cerca del 25%. Con todo, los muchachos salen de la escuela porque no se pueden sostener ahí y deben buscar empleo. Entonces una política importante y de impacto en materia de empleo juvenil es retener a los muchachos en la escuela secundaria, y para ello hay planes específicos que están consignados en los documentos de nuestra campaña.

No estamos de acuerdo con reducir el IVA ni con bajar los impuestos, pues esas son promesas electorales impracticables. Las realidades fiscales van a imponerse. Ni la historia económica nacional, ni la internacional permiten esperar que la rebaja de tarifas tenga éxito como factor de aumento del recaudo o de expansión de empleo. Se ha mencionado el caso de los Estados Unidos, la reaganeconomía y la famosa curva de Laffer. Veamos qué le ocurrió al fisco de los Estados Unidos a comienzos de los años ochenta, qué pasó con la distribución de ingresos y qué sucedió con el bienestar general de los ciudadanos estadounidenses durante los años ochenta. En todo caso las realidades colombianas van a imponerse dramáticamente. Y la verdad es que no hay milagros posibles en materia de generación de empleo.

Así las cosas, Andrés Pastrana ha prometido un plan para aumentar el desempleo, porque ha dicho que su programa generará 250.000 puestos de trabajo por año. La fuerza laboral crece en Colombia en 330.000 personas al año, luego este plan no es para generar empleo, sino para aumentar el desempleo en 80.000 personas por año.

Quinta sesión

El ahorro en Colombia y las opciones para el futuro

Luis Bernardo Flórez Enciso*
Miembro junta directiva del Banco de la República

Mauricio Avella Gómez
Investigador del Banco de la República

---

* Luis Bernardo Flórez es economista de la Universidad Nacional, máster en Estudios de Desarrollo (MDS), con especialización en política económica y planeación en el Institute of Social Studies, The Hague. Fue consultor del Banco Mundial, el PNUD y la Unesco; posteriormente se desempeñó como decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, viceministro de Hacienda y Crédito Público, director del Departamento Nacional de Planeación, consejero económico del presidente de la república y presidente de Ecopetrol.

Los análisis y opiniones aquí contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la junta directiva del Banco de la República. Se agradecen las sugerencias y comentarios de Antonio Hernández Gamarra.

Introducción

El tema central de esta convención es, sin lugar a duda, el debate entre los candidatos a la presidencia de la república sobre las políticas económicas y sociales que le proponen al país para el próximo gobierno. Entre el manifiesto interés que tendrán los asistentes por escuchar a los protagonistas del campeonato político nacional y la enorme pasión por seguir los partidos del Campeonato Mundial de Fútbol, aspiramos a captar su atención para reflexionar acerca de uno de los aspectos más acuciantes y preocupantes para la economía nacional desde una perspectiva de largo plazo: el colapso del ahorro en Colombia. En esta reflexión se toman en cuenta los nuevos enfoques sobre el papel del ahorro, con base en los análisis de la experiencia internacional sobre las relaciones entre ahorro y crecimiento.

En el último cuarto de siglo la tasa promedio de ahorro en Colombia ha sido del 18%, con fuertes descensos con ocasión de las crisis cambiaria, fiscal y financiera de comienzos de los años ochenta y, de nuevo, con una declinación sostenida a partir de comienzos de los noventa, tras los procesos de apertura y liberación, para llegar hoy a los índices más bajos de los últimos 25 años. Los ciclos de la tasa de inversión han sido menos fuertes y, al contrario del ahorro, asumieron una trayectoria ascendente en esta década. La amplia y creciente brecha entre inversión y ahorro interno (financiada con recursos externos de crédito e inversión) ha ocasionado desequilibrios externos cada vez más acentuados, hasta alcanzar el actual nivel de 6% de déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, como porcentaje del PIB.

El objetivo de este documento –dividido en cinco secciones– es examinar las tendencias que muestra el ahorro en Colombia y evaluar las condiciones requeridas para recuperarlo. En la primera sección se trata lo referente a la introducción. En la segunda se reseñan las tendencias de ahorro e inversión en América Latina, para darle un contexto a la situación colombiana. En la tercera se muestra el panorama general de ahorro e inversión en el país dentro de una perspectiva histórica. En la cuarta se resumen unas reflexiones básicas sobre las relaciones entre ahorro y crecimiento. Finalmente, en la quinta sección se propone una suerte de agenda para los sectores público y privado con el fin de modificar el rumbo crítico que se observa; para ello nos concentraremos en cuatro factores claves: la recuperación de la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad del ahorro externo, la mejora en la distribución de ingresos y el fortalecimiento del ahorro privado.

Tendencias del ahorro y la inversión en América Latina

Las tasas de ahorro e inversión en América Latina exhibieron una tendencia creciente durante los años sesenta y setenta (gráfico 1). La tasa promedio de ahorro se elevó del 20% en los sesenta al 22% en los setenta, y la tasa promedio de inversión pasó del 21 al 24%[1]. La brecha se financió con ahorro externo. Hasta mediados de los setenta el acceso al ahorro externo se materializó a través del crédito de entidades multilaterales, principalmente; poco después, el crédito bancario comercial se convirtió en la fuente de financiamiento más dinámica hasta el estallido de la crisis de la deuda externa a mediados de 1982.

Ante el declive gradual de la tasa de ahorro durante la segunda mitad de los setenta, la tasa de inversión (que alcanzó a ser del orden del 25%) se financió con el auge del crédito bancario. Esta cifra se convirtió en la cuota superior de las tasas de inversión a escala continental en las últimas cuatro décadas.

1. Siete países han tenido la mayor influencia en la determinación de las tasas de ahorro e inversión en la región: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela. A fines de los años ochenta dichos países reunían el 83% de la población, y representaban tanto el 88% del PIB como el 92% de la inversión interna bruta en América Latina. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. Informe sobre el Progreso Económico y Social de América Latina, 1989.

Gráfico 1
Ahorro nacional bruto e inversión nacional bruta en América Latina, 1960-1996
(*Porcentaje del PIB*)

En conclusión, el "esfuerzo" ahorrador de la región se incrementó a lo largo de los años sesenta y setenta, a pesar de la pérdida de dinámica en la segunda mitad de esta última década; sin embargo, la distribución de dicho esfuerzo fue muy desigual, con pocos países exhibiendo tasas de ahorro "altas", y el resto de las economías con tasas de ahorro bajas[2].

Con el advenimiento de la crisis de la deuda externa y el deterioro generalizado de las economías se produjo la crisis de las tasas de ahorro e inversión en la región. Para el conjunto de América Latina la tasa de ahorro descendió del 21% en 1981 al 14% en 1983, al tiempo que la tasa de inversión cayó del 25 al 15% durante el mismo período. La pérdida gradual del esfuerzo ahorrador desde 1975 y la sustitución de ahorro interno por ahorro externo quedaron al descubierto con el cierre del crédito internacional. Durante el resto de los ochenta la tasa promedio de ahorro escasamente arribó al 15% y la de la inversión a poco más del 16%.

2. Con excepción de Venezuela, cuyas tasas de ahorro bordearon el 35%, los países con mayores índices de ahorro durante los sesenta y setenta fueron Brasil con el 25%, y México y Panamá con el 20%. Colombia alcanzó una tasa promedio del orden del 18% y las naciones restantes se conformaron con tasas del 15% o menos.

Los efectos recesivos de la crisis y los impactos iniciales de los programas de ajuste macroeconómico propiciaron la caída del ahorro. Además las transferencias de ahorro nacional al exterior, ante el endurecimiento del mercado internacional de capitales, minaron la capacidad interna de inversión. Claro está que la suerte de las tasas de ahorro en las economías individualmente consideradas fue diversa[3].

En el período 1991-1993 se observó un nuevo declive del ahorro cuando la tasa promedio fue del 14%, en contraste con la reanimación de la tasa promedio de inversión que ascendió al 17%. Este mayor guarismo refleja la revitalización del financiamiento externo a comienzos de los noventa, súbitamente interrumpido hacia mediados de la década por la volatilidad de los capitales externos de corto plazo. Con posterioridad a esta crisis se registró una reacción inmediata del ahorro regional que ha permitido que los coeficientes de inversión se eleven a los niveles observados 30 años atrás.

¿Qué factores internos pueden haber incentivado la inversión regional en los últimos años? Existe evidencia según la cual, sin las reformas estructurales de la última década, la inversión se habría mantenido cercana al 15% del PIB, tal como se encontraba a finales de los ochenta. El repunte de la inversión fue posible gracias a las reformas en tres campos distintos: el comercial, el financiero y el de las privatizaciones. A manera de ilustración recuérdese cómo en materia comercial los aranceles promedios cayeron del 45 al 13% entre 1986 y 1995. Igualmente, en materia de políticas financieras los encajes se redujeron a niveles inferiores al 20%, se desmantelaron los controles sobre las tasas de interés y se avanzó en el desmonte de sistemas de crédito dirigido[4].

3. Venezuela dejó de presentar los índices extraordinarios de otras épocas: como porcentaje de su ingreso nacional, el ahorro nacional bruto pasó de representar el 30% en la segunda mitad de los setenta al 17% en la segunda mitad de los ochenta. También en la segunda mitad de los ochenta, Brasil y México exhibieron índices de ahorro del orden del 18%. Argentina, a su vez, vio caer su ahorro del 22% en promedio durante los años setenta, al 10% en la segunda mitad de los ochenta.

4. Las cifras citadas, así como una discusión del proceso de reformas estructurales de la última década, se encuentran en Eduardo Lora, *Una década de reformas estructurales en América Latina: ¿qué se ha reformado y cómo medirlo.* Washington, documento del BID, febrero de 1997.

En cuanto a la experiencia individual de los países, la más notable es la de Chile, no sólo por las dramáticas variaciones en su tasa de ahorro, sino por los cambios estructurales que la han fortalecido en la última década[5]. Chile es el único país en la región que ha elevado su tasa de ahorro a niveles comparables con los países de Asia del Este. La diferencia con sus vecinos estriba en el fortalecimiento del ahorro público, en el mayor ahorro empresarial y en el éxito mostrado por el nuevo sistema de fondos de pensiones hasta ahora, si bien el ahorro de los hogares (neto de pensiones) ha estado deteriorándose.

Las vicisitudes del ahorro en América Latina no se comparan, ni de lejos, con la experiencia de las economías del sureste asiático como Corea, Malasia, Tailandia y Singapur. Estos cuatro países crecieron a una tasa media del 8% anual entre 1981 y 1995. Corea y Malasia elevaron sus tasas de ahorro en los últimos quince años de menos del 30% a cerca del 40% y Singapur elevó las suyas al 47%[6]. Las altas tasas de ahorro no fueron el resultado exclusivo y automático de los extraordinarios índices de crecimiento. Las políticas gubernamentales fomentaron el ahorro, comenzando por la provisión de un ambiente macroeconómico estable. Se conjugaron también diversas alternativas para inducir una mayor tasa de ahorro, desde el establecimiento de claras regulaciones a la intermediación financiera, hasta el diseño de sistemas de ahorro forzoso como esquemas pensionales obligatorios y limitaciones al crédito para consumo[7].

---

5. Las tasas promedio de ahorro en Chile apenas rebasaron el 11% durante los años sesenta y setenta, y cayeron al 5% en la primera mitad de los ochenta; de hecho, la tasa de ahorro chilena descendió prácticamente a cero en 1982 como resultado de una política macroeconómica que se ha reflejado después en otras economías del continente, aunque en forma mucho menos dramática. A principios de la década coincidieron un acelerado endeudamiento externo y un aumento del gasto interno por encima del crecimiento del producto. La tasa de cambio real se apreció, mientras que las importaciones de bienes de consumo y de inversión se elevaron de manera sustancial. Como resultado de esta secuencia, la tasa de ahorro cayó verticalmente de 15% del PIB en 1980 a 0,2% del PIB en 1982. En este último año la inversión cayó 18 puntos, ¡y el PIB se redujo en 14 puntos! En la segunda mitad de los ochenta la tasa de ahorro volvió a elevarse al 15% del PIB, en medio de una drástica política de ajuste macroeconómico que combinó varias devaluaciones sucesivas con una política monetaria restrictiva y una política fiscal que redujo el gasto público del 30 al 23% entre 1984 y 1988. Posteriormente, la tasa de ahorro rebasó el 20% en los primeros años de la década actual, para arribar al 29% en 1995. Banco Interamericano de Desarrollo, *op. cit.*

6. En los años sesenta la tasa de ahorro en Singapur fue apenas del orden del 6% del PIB, comparada con la tasa actual cercana al 50%.

7. The World Bank, *The East Asian Miracle*, Washington, 1993. Siguiendo el ejemplo japonés, Corea, Malasia y Singapur establecieron sistemas de ahorro postal con el propósito de estimular el ahorro en los sectores de menores ingresos.

El recorrido latinoamericano también contrasta con los niveles y la estabilidad de las tasas de ahorro en los países industrializados. Durante la última década su tasa promedio de ahorro se mantuvo al nivel del 21% en medio de la variedad de índices individuales de ahorro: mientras Estados Unidos y Gran Bretaña apenas lograron sostener el 15 y el 17%, respectivamente, Canadá, Francia e Italia alcanzaron el 21%, y el Japón, a gran distancia de los anteriores, arribó al 32% (cuadro 1).

Como sabemos, los bajos niveles relativos de ahorro e inversión en América Latina constituyen un tema de vieja data. Tradicionalmente se ha buscado el concurso del ahorro externo como complemento del ahorro interno, considerado insuficiente para financiar los proyectos de inversión regionales. Con el fin de estimular niveles de ahorro interno más altos, las economías han puesto en marcha esquemas alternativos: desde la creación de mecanismos institucionales para la generación de ahorro forzoso y la adopción de incentivos tributarios, hasta la fundación de bancos de inversión. En las últimas décadas se embarcaron en el diseño y la ejecución de políticas de apertura, desregulación y liberación financiera.

Los resultados obtenidos hasta ahora no son alentadores, exceptuando unos pocos casos. La evolución del ahorro, que alcanzó niveles críticos durante el colapso financiero continental en los ochenta, no revela un proceso de recuperación sostenida en lo corrido de la década actual.

Ahorro e inversión en Colombia en perspectiva

En las clasificaciones internacionales Colombia aparece entre los países de ingresos medianos-bajos, por debajo de economías vecinas como Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. Sus tasas de ahorro no han conquistado niveles muy altos durante el último cuarto de siglo, aunque tampoco se han nivelado con las de las economías de ahorro más limitado.

La tasa promedio de ahorro para el último cuarto de siglo fue del 18%, en medio de variados ciclos (gráfico 2). Por su parte, la inversión bruta fija en construcciones, vivienda, maquinaria y otros alcanzó una tasa promedio del 17%, con ciclos más moderados que los registrados en el ahorro. Hoy nos

hemos alejado de esas tendencias de relativo equilibrio, para entrar en un ciclo de deuda creciente que puede ocasionarnos grandes perturbaciones económicas.

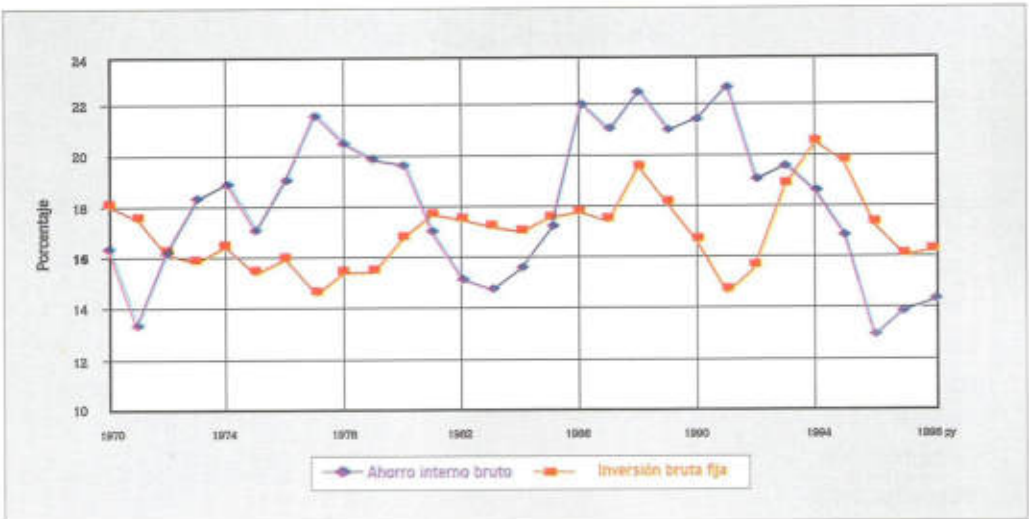
Cuadro 1
Ahorro interno bruto
Países y años seleccionados
(Porcentaje del PIB)

Países por ingresos	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995
1. Medianos bajos	17	19	21	23	s.d.	22	25
Bolivia	-3	20	2	9	9	6	8
Costa Rica	20	22	18	21	22	25	24
Perú	14	25	23	22	13	16	11
Ecuador	24	24	17	20	22	22	21
Colombia	15	17	26	24	23	18	16
2. Medianos altos	23	26	27	30	s.d.	21	23
Malasia	29	33	37	34	30	38	37
Chile	11	16	21	24	24	24	29
Brasil	21	22	23	26	30	21	21
Corea	26	31	38	37	36	35	36
Argentina	18	16	10	19	15	15	18
México	28	26	17	18	20	16	19
Venezuela	23	24	25	27	23	18	21
Singapur	42	42	40	43	47	47	s.d.
3. Países industrializados	20	21	21	22	22	20	21
Italia	18	18	21	23	20	20	22
Reino Unido	18	18	18	18	15	14	15
Japón	30	32	34	34	34	33	31
Francia	20	19	20	22	21	20	20
Alemania	23	24	25	27	28	22	23
Canadá	22	23	22	23	19	18	21
Estados Unidos	15	16	13	13	15	15	15

s.d.: sin datos.

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2
Ahorro e inversión fija en Colombia, 1970-1998
(Porcentaje del PIB)

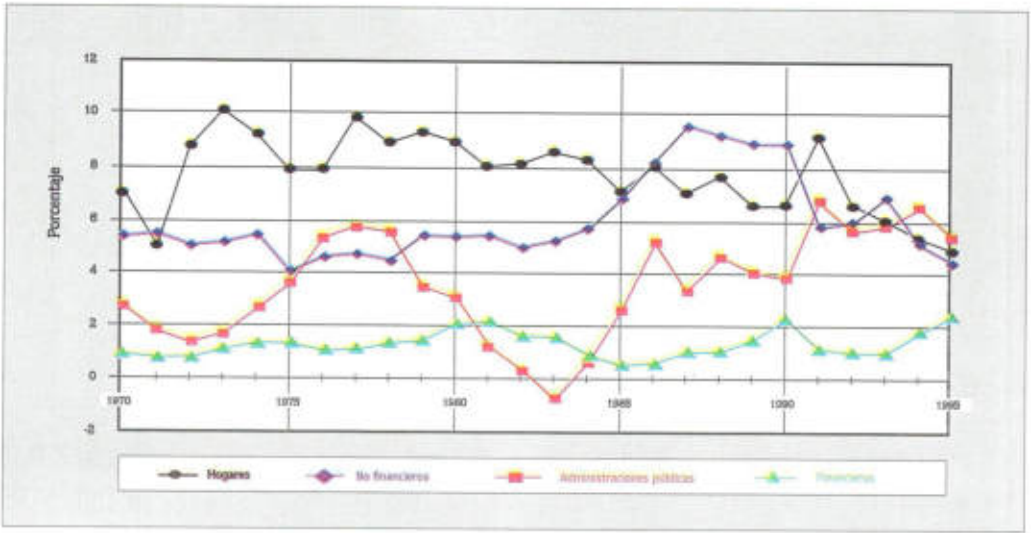


Durante dos grandes períodos (1972-1980 y 1985-1993) el total del ahorro excedió la inversión fija realizada, destacándose la bonanza cafetera y las reformas fiscales de mediados de los ochenta como importantes contribuyentes de los ahorros excedentarios de dichoslapsos; por el contrario, el ahorro se descolgó durante los períodos de destorcida de los precios del grano, de revaluación y de crisis financiera.

¿Qué agentes económicos han financiado el ahorro nacional? En el gráfico 3 se discriminan los ahorradores según la clasificación de las Cuentas Nacionales[8]. Allí se observa que los hogares han tenido una importancia sustancial en la generación de ahorro en los últimos 25 años, aunque ha declinado desde mediados de los setenta en favor de las empresas no financieras públicas y privadas. Esta compensación ocasionó una gran estabilidad en el

8. Entre 1970 y 1977 los hogares contribuyeron con el 43% del ahorro y el 25% de la inversión; igualmente, las sociedades no financieras aportaron el 33% del ahorro y adelantaron el 53% de la inversión. Las administraciones públicas generaron el 20% del ahorro y su participación en la inversión fue de la misma magnitud. Finalmente, las instituciones financieras contribuyeron con el 7% del ahorro y el 3% de la inversión.

Gráfico 3
Agentes ahorradores en Colombia, 1970-1995
(Porcentaje del PIB)



ahorro privado entre mediados de los setenta y finales de los ochenta. Por su parte, las administraciones públicas revelan un ciclo completo de ahorro como efecto del auge y posterior colapso cafetero, seguido por un proceso escalonado de aumentos en el ahorro con motivo del ajuste fiscal de los ochenta y las reformas tributarias de los noventa. Finalmente, lo transcurrido de la década actual marca un desplome del ahorro de los hogares y de las empresas no financieras.

La caída del ahorro de la empresa privada es una de las demostraciones más dramáticas del colapso del ahorro en lo corrido de la década. De un valor promedio del 5,8% del PIB en la segunda mitad de los ochenta descendió al 2,2% en la primera mitad de los noventa. En estos últimos años no sólo cayó el excedente bruto de explotación de las empresas privadas, sino también la proporción ahorrada de dicho excedente, como se observa en el cuadro 2[9].

9. Por excedente bruto de explotación se entiende "la diferencia entre el valor agregado por los productores y la suma de los costos de la remuneración de los empleados y los impuestos indirectos netos de subvenciones, pagados durante el período". Cuentas Nacionales de Colombia (Revisión 3), Dane, 1982.

Cuadro 2
Excedente y ahorro de la empresa privada, 1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Excedente bruto de explotación (% PIB)	17,6	16,9	16,2	16,4	15,3	14,0
Ahorro bruto (% PIB)	5,4	2,7	2,5	3,8	1,6	0,5
Ahorro bruto (% excedente bruto de explotación)	30,8	16,1	15,4	23,2	10,6	3,4
Formación bruta de capital fijo (% PIB)	6,1	4,4	3,6	5,5	5,9	6,3

Fuente: Dane.

¿Qué factores originaron el descenso del excedente de las empresas? Por una parte, las nuevas condiciones económicas y financieras que se han presentado tras el proceso de apertura; por la otra en el cuadro 3, cuya cobertura abarca la totalidad de la economía y no sólo las empresas privadas, se sugiere que la caída relativa del excedente estuvo relacionada con la adopción de políticas de seguridad social y tributarias que elevaron la participación de la remuneración a los asalariados y de la tributación indirecta neta dentro del PIB.

El balance de ingresos y gastos de las empresas privadas perdió terreno en relación con el tamaño de la economía durante la primera mitad de la década (cuadro 4). La composición de los gastos también se modificó, de modo que los aumentos en la tributación directa y en los pagos de intereses por parte de las empresas se financiaron con reducciones tajantes en el ahorro; de hecho, el ahorro empresarial privado que había representado 5,4% del PIB en 1990 llegó a significar únicamente el 0,5% del PIB en 1995. A pesar de este colapso del ahorro, la formación de capital fijo de las empresas logró mantenerse en virtud de un mayor endeudamiento empresarial[10].

10. Las empresas elevaron sus flujos anuales de endeudamiento financiero y comercial de un promedio de 6,5% del PIB entre 1990 y 1992, a 13,1% del PIB entre 1993 y 1995. Cuentas Financieras de Colombia, Banco de la República, Informes anuales.

Cuadro 3
Composición del producto interno bruto total, 1990-1995
(Porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Remuneración a los asalariados	37,4	37,5	40,2	39,9	40,6	40,8
Excedente bruto de explotación	52,8	52,9	50,1	49,3	47,6	47,4
Impuestos indirectos netos de subsidios	9,8	9,6	9,7	10,8	11,8	11,8
Producto interno bruto	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Dane.

Cuadro 4
Composición del gasto de la empresa privada, 1990-1995
(Porcentaje del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Renta de la propiedad	8,9	9,3	8,9	8,8	10,0	11,2
Intereses	5,4	5,8	5,4	5,3	6,1	7,4
Dividendos	3,4	3,2	3,3	3,2	3,3	3,0
Alquileres	0,2	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8
Impuestos directos	2,9	4,7	4,6	4,1	4,1	4,0
Otros	2,8	2,8	3,2	2,8	2,7	2,6
Ahorro bruto	5,4	2,7	2,5	3,8	1,6	0,5
Gasto total = Ingreso total	20,0	19,6	19,2	19,5	18,3	18,3

Fuente: Dane.

En conclusión, la caída tanto del excedente como del ahorro empresarial durante la primera mitad de la década corrió pareja con la adopción de nuevas políticas tributarias y de seguridad social. Estos resultados iniciales ameritan, claro está, su inclusión en una agenda de investigación que examine con mayor profundidad la evolución del ahorro de la empresa privada.

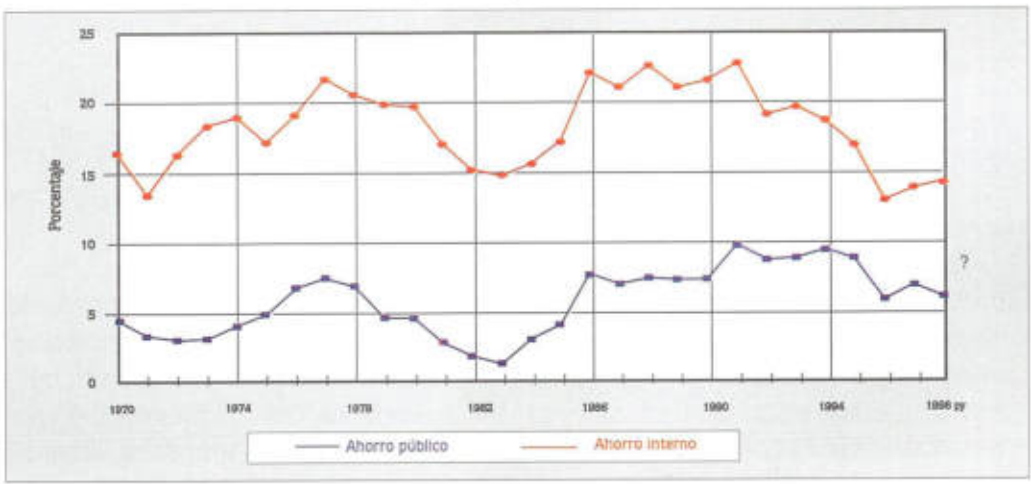
Una presentación alternativa de los agentes ahorradores es su discriminación entre los sectores público y privado. En promedio, el ahorro público ha contribuido con la tercera parte del ahorro macroeconómico durante los últimos

25 años. En el gráfico 4 se muestra cómo durante la mayor parte del período reseñado el ahorro nacional se movió al unísono con el ahorro público, sugiriendo que los incrementos en el ahorro público sólo se compensan parcialmente con disminuciones en el ahorro privado. En otras palabras, que el ahorro total aumenta en respuesta a incrementos en el ahorro público[11].

Los ciclos del ahorro público los han determinado por medio de otros tipos de ciclos recurrentes: primero, los de las reformas tributarias, como las de 1974 y 1986 y las varias realizadas en esta década; segundo, las bonanzas y crisis cafeteras y sus impactos sobre la balanza de pagos; tercero, los ciclos de ajuste y expansión del gasto público y sus relaciones con el acceso a las fuentes de financiamiento externo. En el último cuarto de siglo pueden identificarse seis grandes fases por las que ha transcurrido el ahorro público:

- Una fase ascendente en la segunda mitad de los setenta impulsada por las reformas fiscales de la época, particularmente la reforma tributaria de 1974.

Gráfico 4
Total ahorro interno y ahorro público, 1970-1998
(Porcentaje del PIB)



11. En un trabajo econométrico sobre los determinantes del ahorro privado en América Latina, Edwards encuentra que los coeficientes estimados para la variable explicatoria "ahorros del gobierno" son del signo esperado, o sea negativo, pero inferiores a la unidad. Estos resultados indican que para el conjunto de la región, aumentos en el ahorro gubernamental desplazarán ahorro privado pero no en una proporción de uno a uno. Sebastian Edwards, "Why are Latin America's Saving Rates so Low?", The World Bank, Ucla, 1994.

- Una fase descendente entre 1978 y 1983, cuando el gasto público se incrementó en 4,5 puntos del PIB. Además, la participación del sector público en la formación bruta de capital fijo se elevó del 36 al 53% con motivo de la ejecución del Plan de Integración Nacional y de inversiones de empresas públicas como las del sector eléctrico y Carbocol.

- Un corto tramo ascendente entre 1984 y 1986, coincidente con un programa de ajuste fiscal que devolvió la tasa de ahorro público al nivel más alto, alcanzado una década atrás. En este período aumentó la participación de las empresas públicas en la formación de capital, especialmente en el sector minero-energético, pero se redujo la de las administraciones públicas.

- Una etapa entre 1987 y 1990, caracterizada por un relativo equilibrio fiscal, en la cual el ahorro público se mantuvo alrededor del 8% del PIB.

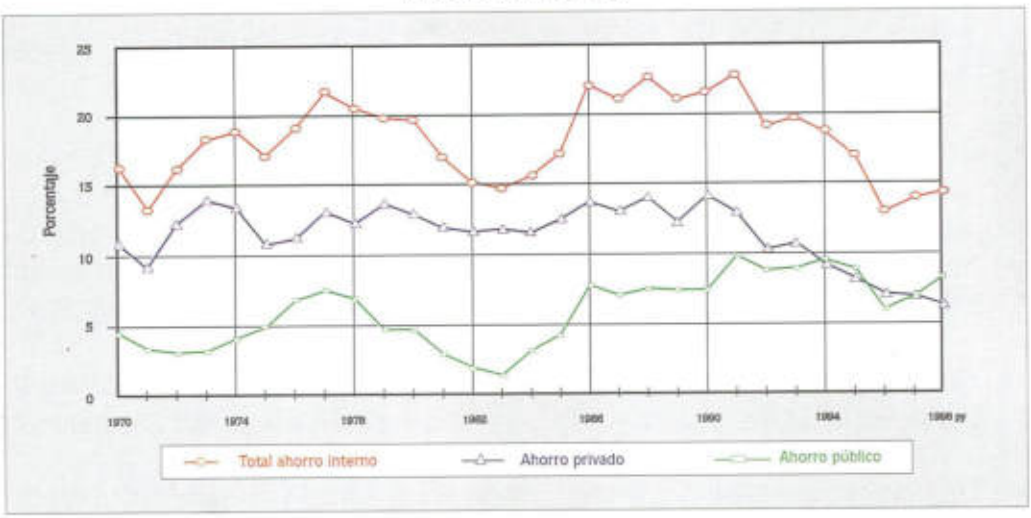
- Una fase entre 1990 y 1994, durante la cual el ahorro público se fortaleció con el incremento del esfuerzo tributario.

- Finalmente, hoy estamos en medio de una etapa iniciada en 1995 y aún no concluida, en la cual se llega a los niveles más bajos de los últimos diez años: la tasa de ahorro interno se descolgó entre 1991 y 1996 en diez puntos, al pasar del 23 al 13% entre un año y otro.

¿Qué factores han estado detrás de esta declinación? En el gráfico 4 se muestra cómo la caída vertical del ahorro nacional desde 1991 coincidió hasta 1994 con la fase ya mencionada de fortalecimiento del ahorro público, gracias a las reformas en la tributación; en consecuencia, el descenso marcado de la tasa de ahorro nacional provino del comportamiento del sector privado, tal como se revela en el gráfico 5. Para desentrañar el efecto compensatorio parcial del mayor ahorro público cuando el ahorro privado ya había iniciado su descenso, es necesario consultar lo que estaba ocurriendo con las tasas de consumo de los dos sectores.

Tanto el sector público como el privado aumentaron rápida y simultáneamente sus tasas de consumo hasta 1994: la tasa pública se elevó del 10% en el período 1987-1991 a cerca del 12% en el período 1992-1994, mien-

Gráfico 5
Ahorro público y ahorro privado en Colombia, 1970-1998
(Porcentajes del PIB)

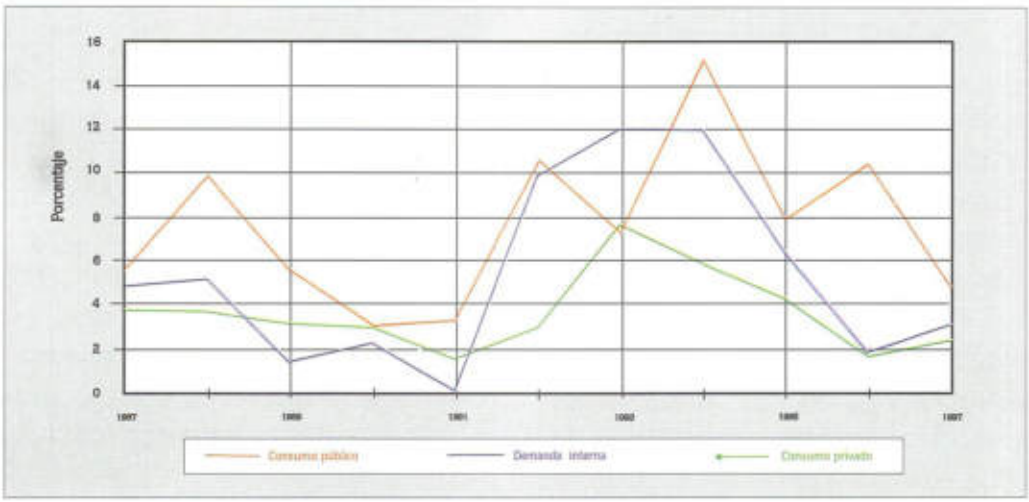


tras que la privada se incrementó del 66 al 71% en dichos años. Pero el sector privado no sólo aumentó su consumo, sino que las reformas tributarias de la época redujeron su ingreso disponible; en efecto, los ingresos tributarios pasaron de representar el 9% del PIB en el período 1987-1990 al 12% en el lapso 1991-1994. Así, el sector público logró aumentar su consumo en este último período sin menoscabar sus tasas de ahorro. A partir de 1994 la historia ha sido diferente: a la descolgada previa del ahorro privado se le ha sumado la del sector público.

Los cambios citados alteraron la dinámica del gasto agregado (gráfico 6 y cuadro 5). Ciertamente, durante los noventa la economía alcanzó tasas de crecimiento superiores al 5% por varios años, pero la demanda interna (o absorción) creció más rápidamente que el conjunto de la economía, de modo que el equilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos durante la segunda mitad de los ochenta se transformó en un déficit cada vez más alto, que puede llegar a bordear el 6% en este año.

Como ya se anotó, en el rápido crecimiento de la demanda doméstica intervinieron tanto el sector público como el privado; sin embargo, desde 1995 el

Gráfico 6
Demanda y consumo: crecimiento porcentual anual, 1987-1997



Cuadro 5
Crecimiento y absorción

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997***
1. PIB*	5,4	4,1	3,4	4,3	2,0	4,0	5,4	5,8	5,7	2,0	3,0
2. Demanda doméstica*	4,9	5,2	1,5	2,3	0,1	9,9	12,1	12,0	6,4	1,9	3,1
3. Consumo*	4,0	4,5	3,6	3,0	1,8	4,1	7,6	7,3	4,9	3,1	2,8
Privado*	3,8	3,7	3,2	3,0	1,6	3,0	7,7	5,9	4,3	1,7	2,4
Público*	5,6	9,9	5,6	3,1	3,3	10,6	7,3	15,2	7,9	10,4	4,7
4. Inversión*	9,2	8,0	-7,3	-1,2	-8,7	42,9	38,2	26,7	10,5	-1,2	4,1
5. Ahorro (% PIB)**	21,0	22,5	20,9	21,4	22,7	19,0	19,5	18,6	16,9	12,9	13,8
6. Sector externo: cuenta corriente (% PIB)	-0,1	-0,6	-0,6	1,3	5,5	1,8	-4,0	-4,5	-5,4	-5,7	-5,9

* Crecimiento real (pesos de 1975).

** PIB nominal.

***Provisional.

Fuente: Dane, DNP y Banco de la República.

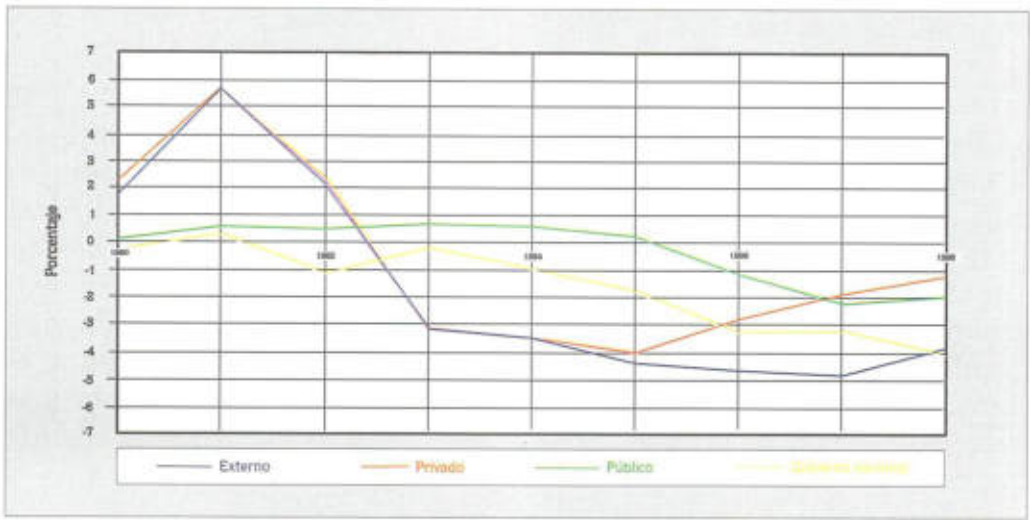
ritmo de crecimiento de la demanda interna comenzó a desacelerarse, evidenciando un mayor esfuerzo de ajuste en el sector privado que en el público.

El incremento notable del consumo privado en un período tan breve refleja una combinación de factores tanto internos como externos. El programa de apertura económica, en particular los procesos de desgravación arancelaria y liberación cambiaria, al reducir los precios relativos de los importados y facilitar el acceso a mercados externos de crédito sirvió de aliciente para el consumo. Las circunstancias para el acceso a capitales foráneos fueron propicias, ya que a mediados de 1992 las tasas internacionales de interés alcanzaron sus niveles más bajos en las dos últimas décadas. La reforma laboral, así como sus efectos sobre la desacumulación de cesantías, estimuló el incremento del gasto; por su parte, los intermediarios financieros colombianos llevaron el crecimiento anual de su cartera a niveles sin precedentes (45% en promedio para el período 1992-1994), en tanto que los mayores beneficiarios de la expansión crediticia fueron los sectores de consumo y comercio a expensas de los sectores tradicionales de agricultura e industria[12].

Las discusiones anteriores en relación con el ritmo de gasto agregado durante la década se reflejan en los equilibrios macroeconómicos sectoriales (gráfico 7 y cuadro 6), en los que pueden observarse la coincidencia de balances negativos del sector privado y el equilibrio de las finanzas públicas consolidadas entre 1993 y 1995. Dicho equilibrio revela que el bajo pero creciente déficit del gobierno nacional hasta 1995 estuvo acompañado de saldos superavitarios en el resto del sector público. Posteriormente, el cierre progresivo del déficit privado ha sido más que compensado por la profundización del déficit público, cuyo origen se encuentra en los enormes y crecientes desequilibrios en las finanzas del gobierno nacional.

12. La caída del ahorro en los noventa está documentada en Miguel Urrutia y Alejandro López, "El ahorro en Colombia: determinantes y comportamiento reciente", *Revista del Banco de la República*, agosto de 1995. Igualmente, en Alberto Carrasquilla y Juan Pablo Zárate, "Recent Trends in Colombian Savings", Reunión del Pacific Economic Outlook, agosto de 1997. También en Juan Carlos Echeverry y Paula Jaramillo, "Some Aspects of Savings in Colombia During the Last Decades", Reunión del Pacific Economic Outlook, marzo de 1998. Para un estudio que cuestiona la existencia de un *boom* de consumo al principio de la década, ver Alejandro López y Juan Ricardo Ortega, "Savings in Colombia", FMI, diciembre de 1997.

Gráfico 7
Balance macroeconómico sectorial, 1990-1998
(Porcentaje del PIB)



Cuadro 6
Balance macroeconómico sectorial y déficit del gobierno nacional 1990-1998*
(Porcentaje del PIB)

Años	Sector externo	Sector público	Sector privado	Déficit gobierno nal. (sin privatizaciones)
1990	1,3	(0,5)	1,8	(0,9)
1991	5,5	0,0	5,5	(0,3)
1992	1,8	(0,1)	1,9	(1,9)
1993	(4,0)	0,1	(4,1)	(0,9)
1994	(4,4)	0,0	(4,4)	(1,7)
1995	(5,4)	(0,4)	(5,0)	(2,6)
1996	(5,6)	(1,9)	(3,7)	(4,2)
1997	(5,8)	(3,1)	(2,7)	(4,2)
1998*	(4,8)	(2,8)	(2,0)	(5,1)

* Proyectado.

Fuente: Confis y Banco de la República.

Estos desequilibrios han sido analizados en detalle en los últimos años, dado el carácter estructural que han adquirido y la urgencia de su corrección. En gran medida, su explicación descansa en tres procesos que confluyeron en los años noventa: la descentralización, la Constitución de 1991 y el modelo de apertura[13].

Las contradicciones derivadas de la puesta en marcha de estas reformas, las debilidades institucionales y de coordinación que se presentan y las crecientes demandas de recursos para hacer posible su aplicación son, en conjunto, las fuerzas causantes del deterioro financiero del sector público, produciendo un atropellamiento de objetivos en que las prioridades no se han establecido adecuadamente y en que todo, al final, es prioritario. Así, se suman las crecientes exigencias de la sociedad para que se destinen cada vez más recursos a la defensa, la justicia, la seguridad y la lucha contra el narcotráfico, pero sin descuidar las asignaciones para la lucha contra la pobreza, la mejora de la salud y la seguridad social, la educación, la infraestructura y la agricultura.

Esta congestión de demandas ha producido a lo largo de la década una explosión de gasto público que no ha tenido la contrapartida viable de allegar recursos tributarios para su financiamiento sano. Por tanto, se genera un ciclo de desequilibrio fiscal, con gastos permanentes y de alta dinámica, enfrentados a ingresos transitorios y menos crecientes, como los que surgen del aumento ocasional de los recursos tributarios tras la apertura, de las privatizaciones y de la apropiación por el gobierno nacional de los excedentes de las empresas públicas.

En síntesis, en lo corrido de la década actual se ha producido un fuerte y continuo deterioro del ahorro interno, tanto público como privado. Ante el creciente patrón interno de gastos e inversiones, su contrapartida ha sido un desequilibrio externo cada vez más intenso. Estos factores, sumados al debilitamiento del crecimiento económico constituyen, hoy por hoy, las más formidables restricciones que enfrenta el proceso de desarrollo nacional.

13. Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas, Informe Final, Bogotá, junio de 1997. Ver también Luis Bernardo Flórez y Eduardo Fernández, "El nuevo modelo colombiano de desarrollo: dificultades, retos y oportunidades", Taller sobre Mercado de Capitales, Santa Fe de Bogotá, Asobancaria, 1993.

Ahorro y crecimiento

Hasta ahora esta exposición se ha concentrado en los indicadores relativos a la evolución del ahorro en América Latina, particularmente en Colombia. Es el momento de consultar la reflexión de los economistas, la cual en las últimas dos décadas ha revelado nuevas formas de entender las relaciones entre ahorro y crecimiento.

La teoría tradicional del crecimiento económico asignaba una función crucial al ritmo de progreso técnico. Determinado exógenamente, sólo de él dependía la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo; en realidad se le reconocía un papel al ahorro, pero sus efectos serían temporales. Así, una variación en la tasa de ahorro podría alterar la tasa de crecimiento de la economía, pero sólo transitoriamente, ya que en el largo plazo aquélla convergiría hacia la trayectoria determinada por el progreso técnico. Dentro de este contexto, las finanzas no desempeñan una función siquiera secundaria; de hecho, el capital productivo es el único factor acumulable, el cual automáticamente garantiza la financiación del crecimiento. Las discusiones acerca de la intermediación financiera, el crédito y la liquidez no encuentran cabida en esta visión de los factores del crecimiento.

Hace poco los economistas destacaron una variedad de factores de la cual dependería el crecimiento económico, visión que se ha extendido universalmente con el nombre de teorías del "crecimiento endógeno"[14]. Aquí, el progreso técnico deja de ser una variable exógena e inexplicada; factores tales como el capital humano, los avances científicos y tecnológicos, las obras de infraestructura, el grado de desarrollo del denominado capital social e institucional de un país y la profundización financiera serían los responsables de la tasa de crecimiento en el largo plazo. Lo que se tiene es una visión más integral de los determinantes del crecimiento, en el marco de una concepción más amplia de las maneras de generación de ahorro y de formación de capital.

14. David Romer, "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94, 1986. Estas mismas consideraciones las había formulado y elaborado extensamente con anterioridad el profesor Lauchlin Currie. Ver, por ejemplo, varios de sus ensayos que se recogen en *Políticas de crecimiento y desarrollo*, Santa Fe de Bogotá, Banco de la República, 1992.

Así mismo, frente a las teorías tradicionales que argumentaban sobre el prerrequisito de una alta desigualdad de ingresos para fortalecer el ahorro y acelerar el crecimiento, los nuevos enfoques han destacado que, por el contrario, la concentración de ingresos es un factor que restringe el ahorro (en su sentido amplio) y limita poderosamente la dinámica del crecimiento[15]. Dada esta diversidad de elementos, las políticas económicas también ejercen una influencia perdurable en el proceso de crecimiento.

¿Qué papel le compete al ahorro en el nuevo enfoque del crecimiento? La literatura le reconoce una misión de primer orden en la determinación de la tasa de crecimiento, al lado de categorías de factores como los parámetros tecnológicos de la generación de investigación. Una mayor propensión a ahorrar tendría efectos favorables sobre el crecimiento, ya que el esfuerzo investigativo de la sociedad podría ser más elevado. De la misma manera actuarían un desarrollo más amplio y menos inequitativo del capital humano (educación, salud) y un acceso más generalizado de los grupos de más bajos ingresos a los activos productivos; por tanto, todas las inversiones orientadas a fortalecer estas nuevas formas de generación de ahorro tendrían efectos potentes y duraderos sobre el crecimiento económico y, claro, sobre la justicia social.

La importancia del financiamiento está explícita en la literatura del crecimiento endógeno. Un célebre precursor de la teoría moderna, Joseph A. Schumpeter, destacó a principios del presente siglo el papel central de la profundización financiera en el desarrollo económico[16]. Según las teorías recientes, los intermediarios financieros pueden ejercer una influencia determinante sobre la tasa de crecimiento de la economía; a través de la selección de proyectos financiables, inciden en la composición del acervo de capital y en el desarrollo de actividades promotoras de crecimiento y de externalidades positivas[17].

15. Ver, por ejemplo, Alberto Alesina, "Economía política del crecimiento", y Nancy Birsdall y Richard Sabot, "La desigualdad como una restricción del crecimiento en América Latina", en *Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional*, Santa Fe de Bogotá, Banco Mundial - Banco de la República, 1994.

16. "El mercado de dinero es siempre el estado mayor del sistema capitalista, del cual parten órdenes para las divisiones independientes, y lo que se debate y decide allí son siempre, en esencia, los planes del desenvolvimiento futuro (...). La función principal del mercado de dinero o de capital es, por tanto, el tráfico en crédito con el propósito de financiar el desenvolvimiento". J. A. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, México, FCE [1912], 1967, p.133.

17. Joseph E. Stiglitz, "Financial Markets and Development", en *Oxford Review of Economic Policy*, 1989.

Un tema crítico en esta discusión consiste en que la tasa de crecimiento endógeno no es generalmente óptima, por los efectos externos positivos asociados a la difusión del conocimiento[18]. En estas condiciones sería deseable la intervención correctora del Estado, no para suplantar la actividad privada sino para establecer esquemas regulatorios y políticas que mejoren la eficiencia. Este comentario es particularmente relevante en relación con la intermediación financiera. Recuérdese cómo a principios de los ochenta, a lo largo y ancho de América Latina, para no citar otros casos, los sistemas financieros se derrumbaron en medio de esquemas regulatorios débiles e insuficientes, contribuyendo así al desplome del ahorro ya anotado.

En conclusión, el trabajo reciente de los economistas ha avanzado en forma más integral en el estudio de las relaciones entre ahorro y crecimiento; este bagaje debe servir de referencia para el diseño de las agendas de política económica que ayuden a fortalecer el ahorro nacional.

Recuperación del ahorro y la inversión: hacia una agenda para los sectores público y privado

Como hemos indicado, las tasas de ahorro interno en Colombia se encuentran en el nivel más bajo del último cuarto de siglo y, de la misma manera, el crecimiento económico es notablemente inferior a los patrones históricos; de persistir esta trayectoria insatisfactoria, sus efectos sobre la intensificación de la pobreza, el desempleo y el malestar social serán cada vez más agudos.

¿Qué luces ofrece la literatura reciente acerca de las posibilidades de acrecentar las tasas de ahorro? Trabajos empíricos realizados para el continente en los últimos años confirman la hipótesis tradicional según la cual el nivel del ahorro nacional depende del contexto macroeconómico representado en la tasa de crecimiento per capita[19]. Se ha llamado también la aten-

18. A. Shleifer, "Externalidades como motor del crecimiento", en Fernando Barbosa, Rudiger Dornbusch y Mario Henrique Simonsen, *De la estabilización al crecimiento en América Latina*, Santiago, Cinde, 1992.

19. Günther Held, Andras Uthoff y Daniel Titelman, *Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean*, Naciones Unidas, 1995.

ción sobre la necesidad de diferenciar los determinantes del ahorro privado y del ahorro público; en particular, se ha concluido que si bien el ahorro de los dos sectores es estimulado por el crecimiento, el ahorro público tiende a depender directamente de la estabilidad política e inversamente de la disponibilidad de ahorro externo, mientras que el privado parece depender más del grado de profundización financiera de la economía, los beneficios esperados de la seguridad social y la estructura demográfica[20].

Como ya se mencionó, la menor desigualdad de ingresos y la mayor equidad promueven tasas más altas de ahorro y crecimiento, al tiempo que contribuyen a fortalecer la estabilidad política y social. La literatura concluye que la estabilidad política y el ambiente macroeconómico son los pilares básicos para el fortalecimiento del ahorro doméstico. Al Estado le corresponde un papel central en el diseño de estos pilares, mediante la creación del marco institucional apropiado, y al gobierno por medio de su comportamiento como agente ahorrador en la economía.

Frente al desplome de la tasa de ahorro en Colombia, ¿qué alternativas pueden estudiarse para cambiar el rumbo de las tasas de ahorro y, al menos, recobrar los niveles de finales de los ochenta? ¿Cuáles serían las opciones de política para estimular mayores tasas de ahorro, inversión y crecimiento? En seguida nos concentraremos en cuatro factores claves: la recuperación de la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad del ahorro externo, la mejora en la distribución de ingresos y el fortalecimiento del ahorro privado[21].

Recuperación de la estabilidad macroeconómica

El crecimiento económico es factor determinante del ahorro privado y público. En estos términos, políticas dirigidas a mantener condiciones macroeconómicas estables son favorables al crecimiento y se constituyen en requisito para

20. Sebastian Edwards, *op. cit.*

21. Para recordar el conocido comentario de Friedman, en relación específica con la política monetaria: "Estamos en el peligro de asignarle a la política monetaria una función más amplia de la que es capaz de desempeñar, de pedirle que cumpla tareas que no puede alcanzar y, como resultado, en peligro de impedirle que haga la contribución que es capaz de hacer". Milton Friedman, "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, Vol. LVIII, March, 1968.

estimular el ahorro. Estas políticas deben orientarse a garantizar la estabilidad monetaria, cambiaria, fiscal y de precios desde una perspectiva de mediano y largo plazos. No puede pedírseles más, pero tampoco menos.

La estabilidad macroeconómica en Colombia ha empezado a verse comprometida por los crecientes desequilibrios en las finanzas públicas y por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que resulta de un exceso de inversión frente a un ahorro interno cada vez más débil. La recuperación de dicha estabilidad es, en consecuencia, asunto vital para volver a obtener tasas de crecimiento altas y sostenidas.

Por ello, la primera lección es que el ajuste fiscal no da espera. De mantenerse las actuales tendencias de ingresos y gastos del gobierno nacional, su déficit se elevaría al 7% del PIB en el curso de los próximos cuatro años y su deuda llegaría a cerca del 38% del PIB, casi el doble de la existente en 1997.

La segunda lección es que el ajuste fiscal no es un proceso fácil: requiere comprometer a la nación, las regiones, la sociedad y sus organizaciones, y las fuerzas políticas, en un acuerdo de amplio alcance. Un acuerdo que se materialice en la aprobación de las reformas legislativas necesarias para fortalecer los recaudos, reajustar el sistema de transferencias regionales, reducir y hacer más eficiente el gasto del gobierno nacional, definir claramente las responsabilidades entre la nación y las regiones para la atención de las necesidades sociales; en fin, establecer prioridades claras en la asignación del gasto público en función de las disponibilidades de recursos tributarios[22]. Sin duda, el ahorro público se fortalecería con un manejo equilibrado de las finanzas descentralizadas y una racionalización del gasto en el ámbito central.

No deben olvidarse, por otra parte, las perspectivas de debilitamiento de otras fuentes de ahorro público: antes se contaba con disponibilidades generadas por los excedentes cafeteros y en esta década se esperaba que la

22. Estos temas se han analizado recientemente en forma pedagógica y detallada y con una propuesta específica de "ajuste compartido" por Antonio Hernández G. y Carolina Gómez R., "Ajuste fiscal: de la retórica a los acuerdos", Santa Fe de Bogotá, mayo de 1998.

bonanza petrolera aportara importantes cuantías de ahorro de largo plazo tanto a la nación como a las regiones. Ante la expectativa de esos futuros ingresos, se anticiparon gastos e inversiones; sin embargo, las proyecciones actuales sobre producción, exportaciones y precios internacionales ponen un gran signo de interrogación sobre la cuantía de los posibles ahorros futuros petroleros. El sistema pensional generará ahorros transitorios, aunque los compensarán las transferencias para seguridad social que ha asumido el gobierno nacional y que hoy superan el 2% del PIB. Estas circunstancias destacan aún más la necesidad y urgencia de recuperar y sostener un alto índice de ahorro en el gobierno nacional.

El ahorro público ha constituido históricamente una tercera parte del ahorro nacional, y su evolución durante los últimos 25 años sugiere que sus incrementos no se traducen en reducciones comparables del ahorro privado; el aumento del ahorro público no sólo incrementaría el ahorro nacional, sino que tendría efectos catalizadores sobre el crecimiento. Más aún, unas finanzas públicas más fuertes permitirán recuperar la flexibilidad de la política fiscal para que actúe con oportunidad y eficiencia en los ciclos de la economía, y para desempeñar mejor sus funciones redistributivas y de inversión en capital social, contribuyendo de esta manera a elevar la productividad general de la economía.

Resulta indispensable y prioritario, entonces, adoptar un esquema consistente y equilibrado de políticas macroeconómicas de mediano plazo, con lo cual se evitará seguir recargando en la política monetaria toda la compensación de los desequilibrios generados en otros sectores.

En efecto, casi por unanimidad se ha respaldado el compromiso y la política adoptada por la junta directiva del Banco de la República para sostener la banda cambiaria y defender a la economía de las presiones sobre el peso, ante la conjugación de factores de crisis internacional y de incertidumbres internas. Pero también se han indicado los eventuales costos sobre la producción, el empleo, el crecimiento y la situación de balanza de pagos de persistir dichas presiones. Son entendibles y justificables esas preocupaciones.

Una defensa exitosa de los parámetros cambiarios, como se está observando, sólo causará costos transitorios en cuanto los agentes económicos respondan más rápida y adecuadamente a las restricciones internas de liquidez, modificando la composición de sus portafolios y aprovechando los incentivos que brinda el diferencial de costos a favor del financiamiento externo[23]. Pero, además, será plenamente sostenible hacia el mediano plazo, al conjugarse con un programa general de estabilidad y recuperación de los equilibrios macroeconómicos.

En un programa de estas características se estabilizarán las tasas de interés en niveles reales adecuados para el crecimiento, la tasa de cambio real tendrá una trayectoria favorable a la competitividad de nuestras exportaciones y el sector privado dispondrá del espacio requerido para acrecentar sus niveles de ahorro e inversión. No menos importante será el hecho de que como resultado de políticas consistentes de mediano plazo se facilitará, y tendrá más apoyo social, el descenso continuo de la tasa de inflación hasta llevarla a niveles internacionales. Ello, por sí mismo, contribuirá a generar mayor certidumbre en los procesos de ahorro e inversión y tendrá un impacto favorable sobre el crecimiento[24].

Sostenibilidad del ahorro externo

Existen dos factores cruciales e interrelacionados para corregir la trayectoria cada vez más deficitaria que ha traído la cuenta corriente de balanza de pagos hasta llegar a cerca del 6% del PIB: primero, las condiciones para recuperar la sostenibilidad del ahorro externo, y segundo, las condiciones para reducir la vulnerabilidad frente a *shocks* externos. Ambos factores se

23. Aun si se toma en consideración el sobrecosto que representa el depósito establecido por la junta directiva del Banco de la República.

24. Una revisión de la literatura a este respecto y una estimación para Colombia de los efectos sobre el crecimiento asociados con tasas de inflación más bajas y menos variables puede consultarse en José Darío Uribe, "Inflación y crecimiento económico en Colombia, 1951-1992", *Crecimiento económico: teoría, instituciones y experiencia internacional*, Santa Fe de Bogotá, Banco Mundial - Banco de la República, 1994.

han analizado recientemente en forma extensa y, en especial, para tomar en cuenta las lecciones de la crisis asiática[25].

En la literatura teórica y en los análisis de casos existe una amplia controversia sobre los niveles óptimos de déficit en cuenta corriente y discrepancias sobre la ponderación de los elementos que determinan el grado de vulnerabilidad de una economía; en particular, ante la creciente globalización financiera, la amplia movilidad de capital, los rápidos ajustes de portafolios entre monedas y el intenso desarrollo de nuevos instrumentos financieros de cobertura para minimizar los riesgos de exposición a ajustes cambiarios bruscos. A pesar de las diferencias de énfasis, hay consenso en un conjunto de factores determinantes[26].

En cuanto a los factores de sostenibilidad, se destacan los siguientes: contar con políticas monetarias y fiscales consistentes y estables; asegurar la generación de los recursos suficientes para garantizar la sostenibilidad temporal de la deuda externa; asignar en forma eficiente los recursos externos de endeudamiento e inversión a proyectos rentables que fortalezcan la acumulación de capital y el crecimiento; evitar excesos de gasto que deterioren la cuenta corriente y la competitividad de la producción doméstica al revaluar la tasa de cambio real[27]. En este contexto, la corrección de los desajustes internos constituye prerrequisito para retomar una trayectoria sostenible de ahorro externo, en el marco de unas mejores perspectivas de mediano plazo de crecimiento económico, generación de exportaciones y creación de ahorro interno.

---

25. Ver, por ejemplo, IMF, "Financial Crisis: Causes and Indicators", *World Economic Outlook*, Washington, May, 1998. También del IMF: "International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues", November, 1997. Un análisis de los efectos de la crisis asiática sobre América Latina se encuentra en Guillermo Perry y Daniel Lederman, "Financial Vulnerability, Spillover Effects and Contagion: Lessons from the Asian Crises for Latin America", Washington, The World Bank, March, 1998.

26. Un análisis de estos diversos factores se encuentra en Malcolm Knight y Fabio Scacciavillani, "Current Accounts: What is Their Relevance for Economic Policymaking?", *IMF Working Paper*, WP/98/71, May, 1998.

27. Malcolm Knight y Fabio Scacciavillani, *op. cit.*

Por otra parte, la capacidad de respuesta de un país frente a *shocks* causados por el deterioro de los términos de intercambio y por los efectos de contagio derivados de crisis en otros países depende de los siguientes factores principales: el régimen de tasa de cambio y la cuantía existente de reservas internacionales para defenderlo; la composición de las fuentes externas de financiación; el destino y la utilización de los recursos externos; el grado de fortaleza del sistema financiero; la coyuntura crediticia interna, y el nivel de regulación, supervisión y control de las actividades de intermediación financiera.

Así, una mayor vulnerabilidad se asocia con sistemas cambiarios rígidos, bajo nivel de reservas internacionales, predominio de créditos externos de corto plazo y de inversiones de portafolio, concentración de recursos externos en actividades especulativas o poco rentables, *booms* crediticios y debilidad en los sistemas y normas de regulación financiera[28].

Como se observa, la lista de requisitos es formidable, pero el análisis de los indicadores disponibles para el caso colombiano permite aseverar que los riesgos de vulnerabilidad son relativamente bajos[29]. Cabe destacar el manejo flexible de la tasa de cambio en el marco de un sistema de bandas cambiarias, la adecuada disponibilidad de reservas internacionales, los controles existentes a los flujos externos de capital de corto plazo, la mayor capacidad de supervisión y regulación financiera, y los instrumentos puestos en ejecución por la junta directiva del Banco de la República para responder a las presiones cambiarias.

Con todo, como se ha insistido de manera repetida, la suerte de las perspectivas de mediano plazo está estrechamente ligada con las decisiones de política para retornar a un sendero económico estable, equilibrado y de alto crecimiento.

---

28. IMF, "Financial Crisis: Causes and Indicators", *op. cit.*, e "International Capital Markets: Developments, Prospects and Key Policy Issues", *op. cit.*

29. Luis Bernardo Flórez E., "Repaso de la actual coyuntura y sus dificultades". Exposición en reunión regional de Asobancaria, Bucaramanga, mayo 8 de 1998.

Corrección de la concentración de ingresos

Como se ha indicado previamente, los enfoques teóricos recientes y los análisis de las experiencias internacionales han enfatizado en la decisiva importancia de una distribución más equitativa de ingresos para incrementar el ahorro y el crecimiento de las economías. En un estudio realizado para 43 países se encontró que una alta desigualdad inicial en los ingresos determina menores ritmos de crecimiento en el largo plazo, y que dicha desigualdad es reflejo del menor y más limitado acceso de los grupos más pobres a los activos productivos, en particular al capital humano, pero también a la tierra y a los sistemas de crédito y de protección legal de sus derechos[30].

Estos resultados y enfoques son de la mayor importancia para Colombia, caracterizada por altos coeficientes de concentración de ingreso asociados a elevados niveles de pobreza, bajos y desiguales índices de formación de capital humano, concentración de la propiedad especialmente en las áreas rurales, precario acceso de los pobres a los sistemas de ahorro y crédito, al igual que un desarrollo más limitado de los mercados y la competencia.

En esas circunstancias, los procesos de apertura y liberación no son suficientes para garantizar una trayectoria de crecimiento elevado si no se corrige la concentración de ingresos que restringe la generación de ahorro –entendido en su sentido más amplio– y se eleva la productividad por la vía de un sistema económico más equitativo[31]. En consecuencia, una mejor distribución de ingresos se justifica no sólo por razones de justicia social, sino también por sus efectos directos sobre el desarrollo económico.

Igualmente, la mejor distribución de ingresos se relaciona en forma significativa con una menor tasa de inflación. Un análisis reciente para Colombia basado en técnicas de cointegración muestra, entre varios resultados inte-

30. Nancy Birsdall y Juan Luis Londoño, "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *AER Papers and Proceedings*, Vol. 87, Nº 2, mayo de 1997.

31. Nancy Birsdall y Richard Sabot, "La desigualdad como una restricción del crecimiento en América Latina", *op. cit.*

resantes, que la inflación tiene un efecto directo de largo plazo sobre la concentración de ingresos y que la inestabilidad macroeconómica afecta la formación de capital humano en las escalas de más bajos ingresos[32]. Las implicaciones son obvias: una política económica dirigida a reducir la inflación es componente esencial de los esfuerzos del país para corregir los elevados índices de concentración de ingresos y de pobreza.

Así, son fundamentales las actividades del Estado que propendan a la mayor equidad, la mejor distribución de los activos, la estabilidad económica, la formación del capital humano y la respuesta a las fallas de los mercados, en un marco de respeto y acatamiento a la ley, y de defensa de las libertades y los derechos de la población[33].

En el mismo sentido, mayores y mejores oportunidades de acceso económico y social constituyen vehículos para fortalecer la estabilidad política y ampliar los espacios de participación democrática.

Fortalecimiento del ahorro privado

Un interrogante de primera línea es cómo incrementar el ahorro privado. Además de los impactos positivos originados en la mayor estabilidad de las políticas macroeoconómicas, la literatura especializada reconoce que para lograr una tasa de crecimiento sostenida el sector financiero debe estar en capacidad de movilizar recursos financieros y asignarlos eficientemente entre las actividades económicas destinatarias.

Un sistema financiero que tenga buen desempeño, cumple varias funciones esenciales: selecciona y supervisa inversiones e inversionistas que usan más productivamente los recursos; contribuye a reducir los riesgos; amplía

32. Raquel Bernal *et al.*, "Macroeconomic Performance and Inequality in Colombia, 1976-1996", *Archivos de Macroeconomía*, Nº 72, DNP, diciembre de 1997.

33. Ver Joseph E. Stiglitz, "The Role of the State in Economic Development", Proceeding of the World Bank Conference on Development Economics 1996, Washington, The World Bank.

las disponibilidades de liquidez, y recoge y disemina información a los participantes en el mercado[34].

En Colombia se otorgó un gran énfasis a las políticas de liberación financiera en 1972-1982 y de estímulo tributario, particularmente con las reformas de 1974 y 1986. Aunque no se cuestiona que sistemas financieros más desarrollados son parte esencial de un ambiente favorable al ahorro, la literatura empírica no ha encontrado mucha solidez en los argumentos que le asignan a la tasa de interés la función de promover aumentos importantes en el ahorro.

También se ha encontrado que el efecto de los incentivos tributarios sobre el ahorro es neutral o aun negativo en países en proceso de desarrollo, resultados que han contribuido a disminuir la confianza que se había depositado en las políticas de liberación de tasas de interés como alicientes para el aumento del ahorro doméstico[35].

En su lugar se ha destacado, y la reciente crisis asiática lo ha demostrado, la importancia cardinal de responder a las fallas del mercado que se presentan en el sistema financiero (que surgen de mercados y contratos incompletos e información insuficiente) diseñando un marco regulatorio y de supervisión que asegure la eficiencia, promueva la competencia, incentive la prudencia y permita la disponibilidad y el uso eficaz de la información. Este contexto es el que hace posible que un mayor desarrollo financiero doméstico conduzca al aumento del ahorro privado, de la formación de capital y de la productividad[36].

Una fuente potencial de mayor ahorro privado la constituye el sistema de manejo pensional que se adopte. La experiencia de Chile en las últimas

34. Estas son las funciones destacadas y analizadas por Joseph Stiglitz en "More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus", Helsinki, The 1998 Wider Annual Lecture.

35. Mario Blejer y Adrienne Cheasty, "El empleo de medidas fiscales para estimular el ahorro en países en desarrollo", en *Finanzas y Desarrollo*, junio de 1986.

36. Joseph Stiglitz, *op. cit.*

década y media es reveladora, ya que no sólo se fortaleció el mercado de capitales sino que se elevó el ahorro del sector privado; este proceso se caracterizó por el traspaso de la seguridad pensional del sector público al privado, la competencia entre los fondos pensionales y los rendimientos financieros ofrecidos a lo largo del tiempo. El gobierno contribuyó a crear la confianza pública en el nuevo sistema al abrir renglones presupuestales para financiar los pagos sobre las deudas pensionales existentes mediante la reducción de gastos en otras áreas del presupuesto, mientras que países como Argentina, Colombia y México llegaron recientemente a versiones modificadas del modelo chileno. En Colombia, por ejemplo, los activos de los fondos privados de pensiones apenas constituyeron el 0,44% del PIB en 1995. Aun sin pensar en la repetición de la experiencia chilena, sí podría esperarse un aumento del ahorro privado y un fortalecimiento del mercado de capitales con la consolidación del nuevo sistema pensional.

Finalmente, otro de los temas esenciales para la recuperación del ahorro privado se relaciona con el impulso a las políticas y actividades tendientes a fortalecer la competitividad. Esta área involucra un amplio espectro de acciones para afrontar con éxito los desafíos de la globalización. Se trata, en especial, de construir y desarrollar nuevas ventajas competitivas en un mundo caracterizado por la creciente competencia y por la intensa innovación tecnológica. En este proceso al Estado le corresponde definir reglas de juego transparentes y estables, fortalecer sus instituciones y adecuar sus regulaciones, participar junto con el sector privado en la modernización de la infraestructura física y de la red de transportes y comunicaciones, dar prioridad a la formación más intensa y equitativa de capital humano, y estimular el desarrollo y la transferencia de ciencia y tecnología. El sector privado, por su parte, debe mejorar y hacer más eficiente su gestión empresarial, elevar la calidad de los bienes y servicios que produce, así como encontrar y aprovechar nuevas oportunidades para ampliar sus mercados en condiciones de competencia. En este contexto, la interacción y complementación entre los sectores público y privado genera un ambiente más propicio para el crecimiento.

Probablemente ninguno de los temas que se han analizado en este artículo resulta novedoso, pero en este intermedio entre fútbol y política me ha parecido oportuno, en el marco de esta prestigiada Convención Bancaria y conociendo la firmeza del compromiso que tenemos con el desarrollo futuro del país, que reflexionemos de nuevo sobre ellos para apreciar la dimensión de los retos y prestar su concurso para superarlos.

Ahorro, ingresos y tasa de interés

En la literatura económica tradicional el modelo más sencillo sobre el comportamiento del ahorro agregado enseña que el ahorro (A) varía directamente, tanto en relación con el ingreso (Y) como con la tasa de interés real (r). Si bien la literatura empírica de las últimas dos décadas muestra una clara dependencia del ahorro en relación con el ingreso, la relación con la tasa de interés real ha resultado ambigua e inconclusa. En un trabajo clásico para los Estados Unidos, Boskin (1978) encontró que un aumento del 1% en la tasa de interés se traducía en un aumento del ingreso del 0,4%. Fry (1978), y Fry y Mason (1982) reportaron efectos positivos de la tasa de interés sobre el ahorro para una muestra de catorce países asiáticos; sin embargo, en un trabajo similar, Giovannini (1983) no encontró efectos significativos de la tasa de interés sobre el ahorro. Estos son algunos ejemplos de la literatura empírica cuyos resultados, considerados conjuntamente, no son concluyentes.

En estimaciones recientes para Colombia (período 1970-1988), Ramírez (1992) encontró una relación positiva e importante entre el ahorro y el ingreso (medido a través del PIB), y una relación negativa entre el ahorro y la tasa de interés. A continuación se presenta una estimación semejante a la que acaba de citarse para el período muestral anual 1970-1992. La ecuación de estimación relaciona el logaritmo del ahorro con el logaritmo del PIB y con el logaritmo del factor de interés (1+r). Los resultados de estimaciones practicadas según el método de mínimos cuadrados ordinarios son los siguientes:

(1) $\ln A = 2{,}1726 + 1{,}0581 \ln Y - 1{,}5391 \ln(1+r)$
(10,48) (71,26) (-3,2129)
$R2 = 0{,}996$, $DW = 1{,}41$

(2) $D\ln A = -0{,}3439 + 2{,}4291 D\ln Y - 0{,}1328 \ln(1+r)$
(-1,80) (3,372) (-0,281)

$R2 = 0{,}394$, $DW = 1{,}54$

Donde R2 es el coeficiente de determinación, DW es un test de la existencia de autocorrelación en los residuos, y los términos entre paréntesis corresponden a la estadística *t*. La ecuación (1) sugiere la existencia de una elasticidad apenas por encima de la unidad entre el ahorro y el ingreso, mientras que la relación entre ahorro y tasa de interés es negativa.

Como las variables lnA y lnY pueden estar caracterizadas por la presencia de tendencias (el alto R2 y el bajo DW pueden revelarlo), en la segunda ecuación las variables lnA y lnY se presentan en términos de diferencias. La nueva estimación revela una alta elasticidad del ahorro al ingreso, así como un factor de interés muy bajo y sin significación estadística. El bajo R2 señala que otras variables explicatorias no se incluyeron en la ecuación de estimación. Estimaciones alternativas usando variables instrumentales para obviar el sesgo de simultaneidad entre el ahorro y el ingreso no arrojaron resultados apreciablemente diferentes. En conclusión, las sencillas estimaciones presentadas a guisa de ilustración resaltan la importancia del ingreso en la determinación del ahorro y la ausencia de efectos positivos de la tasa de interés sobre el ahorro.

Bibliografía

Boskin, Michael J., "Taxation, Saving, and the Rate of Interest", *Journal of Political Economy*, Vol. 86, April, 1978.

Fry, Maxwell, "Money and Capital or Financial Deepening in Economic Development", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 10, November, 1978.

Fry, M. and A. Mason, "The Variable Rate-of-Growth Effect in the Life-Cycle Saving Model Children, Capital Inflows, Interest and Growth in a New Specification of the Life-Cycle Model Applied to Seven Asian Developing Countries", *Economic Inquiry*, Vol. 20, July, 1982.

Giovannini, Alberto, "The Interest Elasticity of Savings in Developing Countries: The Existing Evidence", *World Development*, Vol. 11, July, 1983.

Ramírez, Manuel, "El ahorro en Colombia", en Eduardo Sarmiento (ed.), *Cambios estructurales y crecimiento. Veinte años de experiencia colombiana*, Tercer Mundo - Uniandes, 1992.

Sexta sesión

POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL PRÓXIMO CUATRIENIO

Horacio Serpa Uribe*
Candidato a la presidencia de Colombia

* Abogado, juez superior, concejal y alcalde de Barrancabermeja; representante a la Cámara, vicepresidente del Senado de la república, copresidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, procurador general de la nación, ministro de Gobierno, consejero presidencial para la paz, ministro del Interior y ministro delegatario con funciones presidenciales en múltiples oportunidades durante los gobiernos de Virgilio Barco Vargas y Ernesto Samper Pizano.

Mi contrato social con Colombia por la paz

En medio del fragor de la lucha electoral, me presento en esta convención con el espíritu sereno de quien se considera capaz de dirigir los destinos del Estado en los próximos cuatro años. Espero que mis palabras convoquen una esperanza.

Sé que muchos de ustedes no están de acuerdo con mis aspiraciones políticas, pero estoy seguro de que todos recibirán mis planteamientos con la actitud reflexiva que esta ocasión amerita.

El camino de la paz

Los colombianos necesitamos y exigimos, con razón, que el país goce de paz política, de paz social, de paz militar y de paz económica.

El conflicto armado que azota a la nación entera bloquea el avance de nuestra democracia, impide una mayor prosperidad colectiva, le pone barreras al crecimiento económico acelerado, aumenta la pobreza y el desempleo de nuestros compatriotas, y nos obliga a gastar enormes recursos públicos y privados en proyectos vinculados a la muerte y no a la vida.

Aquí está, en síntesis, la clave de nuestras urgencias nacionales.

La paz, en la Colombia de hoy, es el verdadero cambio. Es un desafío inaplazable para todos nosotros. Es el punto de partida para reconstruir la patria.

La paz en Colombia será producto de profundos cambios políticos y sociales, así como de un proceso de negociación con los alzados en armas. No habrá paz si no mejoramos la democracia colombiana. Además no se ve, en el futuro próximo, una victoria militar aplastante sobre la subversión, dadas las críticas circunstancias presentes.

La persistencia de la actual situación y la exclusiva dinámica militar de la guerra sólo nos pueden dejar con un conflicto armado cada ver más degradado, con una guerra cada vez más sucia, con una nación maravillosa que, sin embargo, se disuelve en nuestras manos.

No deseamos semejante tragedia para nuestros hijos. No la deseamos para los hijos de ningún colombiano, de ninguna colombiana.

La paz es una tarea que nos compromete a todos. Por ello resulta reconfortante que en el último año la sociedad civil, los empresarios y trabajadores, la Iglesia y los campesinos, se hayan vinculado de una manera entusiasta y decidida al propósito de alcanzar la paz y la convivencia entre los colombianos.

La paz exige sacrificios de todas las partes: del gobierno, de los trabajadores, de la clase dirigente y de los empresarios. Garantizar la seguridad y la tranquilidad para atraer mayores niveles de inversión extranjera y nacional en la economía constituye hoy el gran desafío que tenemos por delante y sólo lo conseguiremos negociando la paz con la subversión. Por ello vengo hoy a pedirles a todos ustedes que, con sentido patriótico y con generosidad, nos ayuden a implementar las reformas económicas y sociales necesarias en Colombia.

Con su respaldo esperamos luchar frontalmente contra la desigualdad social, contra la pobreza de millones de compatriotas, contra la falta de oportunidades para miles de mujeres y de jóvenes, especialmente contra el desempleo

que nos azota hoy en día. Espero, entonces, que desde el mismo momento de mi elección como presidente de todos los colombianos, nos sentemos a concertar las medidas y reformas que nos permitan colocar la inversión social a la cabeza de las prioridades de Colombia al final de este milenio.

La negociación con los alzados en armas pasa por la concreción de un diálogo paciente y continuo entre el Estado –incluyendo representantes del estamento militar– y la insurgencia, con participación de representantes de la sociedad civil y de la comunidad internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) será invitada a presenciar y facilitar el proceso mediante una participación estrictamente civil.

En mi gobierno se crearán las condiciones necesarias para negociar con los alzados en armas. Estaremos dispuestos a convenir con ellos una zona desmilitarizada que ofrezca todas las garantías a las partes para poder conversar. La definición de una zona de estas características deberá contar con un acuerdo inicial sobre la agenda de las conversaciones y sobre el cronograma de los diálogos.

Me he comprometido a encabezar personalmente tales diálogos con la insurgencia. Así lo ratifico, en el entendido de que la guerrilla deberá tener una actitud similar. Sin embargo, esta negociación no tendría sentido si el proceso no concluye con el monopolio de las armas por parte de un nuevo Estado.

Si las conversaciones iniciales resultan fructíferas, no dudaremos en poner todos los mecanismos institucionales que estén a nuestro alcance al servicio de la solución definitiva, es decir, del tan anhelado acuerdo de paz. Dichos mecanismos podrán incluir una convocatoria para un proceso de reformas constitucionales.

Estamos confiados en que el patriotismo, el realismo, la conciencia de la inutilidad y del costo de esta guerra permitirán encontrar una solución negociada al conflicto armado.

La paz, la oposición y los derechos humanos

La negociación del conflicto es impensable sin una reforma política que le otorgue sólidas garantías a la oposición civil, con plenos derechos, amparada por la institucionalidad y por el régimen político.

La paz significa que la ciudadanía en conjunto construya un Estado en el que quepamos absolutamente todos los colombianos. Así mismo, significa reconocer, amparar y promover las diferencias de género, étnicas, regionales y religiosas en Colombia.

La violación de los derechos humanos, cuya intensidad y frecuencia son otra muestra de nuestras fallas como sociedad, se reconocerá como un delito cometido por agentes del Estado, en tanto que las acciones violentas e irrespetuosas de los derechos fundamentales de los ciudadanos se tratarán como lo que son: violaciones a las leyes penales. Colombia no puede apartarse, de ninguna manera, de las normas que la comunidad internacional acepta.

Un pacto con la sociedad rural

La condición *sine qua non* para alcanzar los objetivos propuestos es poner al país sobre los rieles de una paz permanente. La lamentable situación actual del campo colombiano impide consolidar cualquier tránsito de nuestra nación hacia la paz.

El compromiso de mi gobierno es recuperar la sociedad rural para la vida, la producción, el empleo y la equidad; éste es un propósito fundamental dentro de nuestra estrategia de paz. Igualmente, durante mi administración se dirigirá la construcción de un pacto de Colombia con la sociedad rural, cuyos principales objetivos serán los siguientes:

- Garantizar una presencia efectiva del Estado en las zonas rurales, mediante la cual puedan extenderse los bienes y servicios públicos a todos los pobladores del campo.

- Crear oportunidades de desarrollo para las comunidades rurales mediante su fortalecimiento político y cultural.

- Dotar a la sociedad rural de los activos productivos y sociales necesarios para mejorar el ingreso campesino, la competitividad internacional agropecuaria y la integración del sector al mercado nacional.

Para que esto se convierta en realidad resulta indispensable volcar recursos públicos y privados suficientes hacia el campo, en condiciones de subsidio y de estímulo en materias crediticia, tecnológica y de infraestructura.

La indispensable estabilidad institucional

Es indiscutible que el conflicto armado y la inseguridad constituyen el más grave factor de incertidumbre en la vida de los colombianos, pues tal como están las cosas no podemos producir, no podemos invertir, no podemos imaginarnos un futuro.

Por eso he asumido mis compromisos frente a la paz y la seguridad, cuyo cumplimiento será la culminación de una parábola vital en favor de la convivencia y de la reconciliación entre los colombianos. Hoy les digo a ustedes y a Colombia entera que, en verdad, llevo el corazón sobrecogido por todos los desafueros, por todas las matanzas y por toda la intolerancia que desdichadamente hacen parte de nuestra rutina diaria. Pero tengo la renovada y creciente energía de un hombre de paz para afirmar con convicción que en mi administración se le pondrá fin a este estado de cosas.

La paz, la seguridad ciudadana y sus beneficios no son suficientes. Debemos construir una comunidad guiada por la estabilidad institucional y por unas reglas de juego claras.

Necesitamos un Estado fuerte para garantizar la prevalencia de la ley y el cumplimiento de todos los contratos, así como para tener mercados fuertes y modernos en el ámbito de nuestras relaciones socioeconómicas.

La congestión de los tribunales, el atraso de los procesos en los estrados judiciales, la impunidad, la corrupción de algunos funcionarios judiciales y la distancia entre el derecho formal y la vida cotidiana obstaculizan los esfuerzos de la administración de justicia para cumplir su papel constitucional. Poco sorprende, entonces, la gran desconfianza que la ciudadanía tiene en el sistema de administración de justicia y la creciente preponderancia de la "justicia por mano propia".

Para recuperar la legitimidad de la administración de justicia ante el pueblo colombiano, es preciso dirigir acciones decididas hacia los problemas que han reducido la capacidad de respuesta de las instituciones de policía, de investigación criminal, de asesoría y representación legal, al igual que de la rama jurisdiccional. No debe perderse de vista que las organizaciones de la sociedad civil, el Congreso y el ejecutivo tienen deberes y derechos para lograr este propósito nacional.

Un elemento que explica buena parte de nuestra debilidad económica y social es la enorme precariedad que exhibe el régimen de propiedad raíz urbana y rural en Colombia, puesto que un alto porcentaje del territorio nacional carece de títulos de propiedad eficientes.

En esas condiciones, es imposible para muchos conciudadanos llevar una vida apacible y confiada, realizar proyectos de inversión de largo plazo, construir edificaciones u ofrecer los bienes raíces poseídos precariamente como respaldo de préstamos o como aporte a las sociedades mercantiles.

Por ello un capítulo muy importante de la política pública deberá consistir en un esfuerzo de titulación de tierras a sus legítimos poseedores, lo cual hará no solamente más dinámico el mercado de tierras, sino que facilitará la consolidación de la inversión y de mercados sólidos en muchos sectores de la economía nacional.

Mi administración se comprometerá con la estabilidad tributaria, sobre todo porque durante los últimos ocho años se ha sembrado en la mente de los contribuyentes una gran desconfianza en las intenciones del Estado en materia de impuestos. Aun en medio de las afugias fiscales, mi gobierno corregirá las inciertas expectativas de los colombianos en este campo.

Por medio de acciones y estrategias concretas, al igual que de una adecuada concertación con el sector privado, los empresarios podrán contar con reglas de juego claras y estables en relación con nuestras políticas comerciales internacionales y con los procesos de integración subregional y hemisférica.

Por otra parte, es imposible negar que la década de la apertura y de la modernización de la economía ha sido, probablemente, el período de mayor inestabilidad macroeconómica y de mayores vacilaciones en el manejo económico de los últimos tiempos; en esas condiciones, cualquier cálculo sobre el futuro resulta ser una tarea prácticamente imposible.

Igualmente, habrá que corregir el rumbo en aspectos claves de la política económica; por esta razón, uno de los objetivos más importantes del manejo económico de mi gobierno consistirá en recuperar un ambiente macroeconómico de certidumbre.

Los retos del manejo económico y de la política de empleo

La actual situación de la economía colombiana impone grandes retos al ejercicio de la política económica.

Durante los últimos años, muchos empresarios y trabajadores han debido enfrentar importantes pérdidas en sus niveles de ingreso y en sus posibilidades de expansión y empleo, aparte el hecho de que el comportamiento de la tasa de cambio ha ido en contravía de la competitividad del sector exportador y del balance externo de la economía. Además, Colombia se ha convertido en una nación recurrentemente deficitaria en sus cuentas externas. Los altísimos niveles de las tasas de interés han deteriorado la capacidad de pago y de endeudamiento de consumidores y empresarios, impacto que ha sido especialmente duro para los deudores hipotecarios. Estas condiciones han agravado el problema fiscal, el cual se caracteriza por un crecimiento sostenido de la deuda pública –y, en consecuencia, del pago de intereses– y por un comportamiento inercial del gasto que atenta contra la viabilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica.

Es claro que los empresarios y los agentes económicos en general no cuentan con el ambiente propicio para expandir la producción ni para tomar nuevas decisiones de inversión y empleo, ya que el crecimiento del ingreso nacional continúa siendo mediocre frente a las enormes exigencias que la pobreza y la desigualdad le hacen al sistema económico colombiano.

Frente a esta situación, los retos del manejo económico son muchos. Mi gobierno reunirá y dirigirá todas las fuerzas de progreso con el propósito de alcanzar un nivel de crecimiento más alto, más continuo, más equitativo, en un ambiente de estabilidad macroeconómica.

El crecimiento sostenido, el dinamismo en la creación de nuevos empleos y la reducción de la pobreza y la desigualdad tienen un requisito fundamental: la estabilidad económica. La ciudadanía debe entender que la economía colombiana está sometida a la realidad insoslayable de la globalización y que, por ello, la vía del crecimiento y del éxito internacional no es la inflación sino la estabilidad.

En lo relativo a la economía, la regla de juego fundamental de mi gobierno será crear un ambiente de estabilidad con el fin de que haya condiciones favorables, a largo plazo, para su reactivación. Estas condiciones sólo serán posibles si el gobierno actúa armoniosamente con la junta directiva del Banco de la República y con las fuerzas políticas y sociales para conjugar estabilidad, crecimiento y progreso social.

Colombia debe reducir, tan rápido como sea factible, la inflación a un dígito. Teniendo en cuenta sus características, mi gobierno trabajará decididamente con el objeto de crear las condiciones políticas que conduzcan a la celebración de un gran acuerdo nacional para la estabilización de la economía. Mi propuesta política consiste en bajar drásticamente la inflación, pero sin afectar el salario real de los trabajadores ni incurrir en el terrible costo del alto desempleo.

Con un acuerdo de esta naturaleza podremos crecer más rápidamente, generar muchas más fuentes de empleo, bajar y estabilizar las tasas de interés, evitar la revaluación del peso y las devaluaciones bruscas, dinamizar las exportaciones, manejar de manera más sana y flexible las finanzas estatales.

Sin embargo, para alcanzar este propósito todos los colombianos debemos acompañar a las autoridades monetarias en su combate contra la inflación. El acuerdo que propongo será una expresión clara de dicha solidaridad, pues si vamos a ser capaces de negociar la paz, ¿cómo no seremos capaces de quitarnos de encima el flagelo de la inflación?

Para ello necesitamos seriedad, dedicación y persistencia. Voy a comprometer la voluntad colectiva de la nación con el objeto de que Colombia realice las reformas y los ajustes necesarios para restablecer la estabilidad fiscal permanente, moderar el gasto público, reorientarlo, hacerlo más eficiente y garantizar que todos cumplan con sus obligaciones tributarias. Un requisito esencial para alcanzar la estabilización de los precios consiste en que el gobierno realice un paquete serio, creíble y realista de ajuste fiscal.

Mi compromiso con los colombianos es claro en esta materia: desde el primer día del próximo gobierno iniciaremos una acción continua hacia la sanidad fiscal permanente. Ni el monto ni la velocidad de crecimiento de la deuda del gobierno nacional generarán incertidumbre alguna sobre la capacidad gubernamental para hacer sostenibles las finanzas públicas.

Estoy convencido de que con un ambiente fiscal de esta clase, el Banco de la República tendrá una tarea mucho más fácil y podrá manejar sus políticas monetaria, cambiaria y crediticia en consonancia con la estabilidad de precios y con el crecimiento económico.

Ahora bien, por razones estructurales, demográficas, sociales y culturales hay grupos de población especialmente vulnerables al desempleo. Más allá del manejo macroeconómico, el gobierno debe dirigirse a la ejecución de políticas específicas para combatir las causas del alto desempleo que afecta a la población joven y a las mujeres; pensando en esto, en mi administración habrá un conjunto de estrategias educativas y de apoyo financiero para reducir el desempleo femenino y juvenil.

Una fuente importantísima del desempleo entre los jóvenes está en la deserción de la escuela secundaria. Un aumento de la escolaridad y de la capacidad de retención de los muchachos en la secundaria se reflejará en una mejora notable de los índices de desempleo en este sector de la comunidad.

Por otra parte, hay que combatir cuanto antes la discriminación a que son sometidas las mujeres en el ámbito laboral, al tiempo que resulta igualmente apremiante conseguir una mejor educación para el trabajo de la población femenina que no cuenta con el beneficio de la educación superior.

Así mismo, es indudable que el pago de nuestras deudas con la sociedad rural y la recuperación de la producción agropecuaria nacional convertirán al campo en una gran fuente de empleo para millones de colombianos, y que las políticas que he propuesto en materia de construcción de vivienda de interés social y de ampliación de la infraestructura serán un importante motor de la generación de nuevos empleos.

Sé muy bien que nuestros desafíos en materia de educación y cultura son enormes. Tenemos la responsabilidad histórica de formar en Colombia un nuevo ciudadano, pero tomando en cuenta que el proceso educativo no se agota en las aulas. Un colombiano más conocedor, más perceptivo, más consciente de su papel en una sociedad democrática, será una fuerza colosal del desarrollo y un sujeto mucho más apto para el empleo.

Durante mi gobierno se fortalecerá el Sena y se descentralizarán sus responsabilidades y recursos, adecuándolo de cara a las necesidades de hoy y del futuro. Con este esfuerzo y con las importantes iniciativas de los empresarios privados al respecto, el aparato productivo colombiano tendrá un mejor comportamiento como generador de empleos estables y bien remunerados.

Igualmente, voy a liderar un proceso de deliberación y concertación conducente a reducir la jornada laboral de 48 a 40 horas. Me llena de optimismo la posición que asumió el Consejo Gremial Nacional, organismo dispuesto a analizar con el gobierno, con los trabajadores y con los expertos, los perfiles específicos de esta propuesta.

Estoy convencido de que éste será un cambio que generará notorias ventajas en el bienestar social, en la productividad de los trabajadores y, en especial, en el volumen de empleo. Mi gobierno hará los esfuerzos necesarios

para que en el amanecer del tercer milenio los trabajadores colombianos tengan una jornada laboral regular de 40 horas semanales.

Es evidente que esta nueva institución laboral tendrá que estar acompañada de un conjunto de acciones que favorezcan la productividad y la eficiencia en los costos operativos de las empresas. Y resulta claro, también, que deberemos acordar algunas reglas que faciliten este tránsito. Aquí lo importante es que podamos analizar serenamente, tal como lo han hecho muchísimos países en el mundo, las implicaciones, las ventajas y los condicionamientos de la reforma. En todo caso, el presidente Serpa será un líder entusiasta de esta iniciativa.

La coyuntura monetaria y cambiaria

Mis compatriotas, y quienes en el exterior están interesados en seguir y evaluar la evolución de nuestra realidad, tienen todo el derecho de indagar por las intenciones y los planes del próximo gobierno en el campo del manejo económico. Voy a satisfacer plenamente dichas justificadas expectativas.

Sin duda mi equipo tendrá, con mi liderazgo y supervisión, un intenso trabajo desde el momento mismo de mi elección como presidente de los colombianos, pero entre tanto debemos convencernos de varias verdades contundentes:

- En primer lugar, que la presión que hemos visto en el mercado cambiario recientemente ha sido un episodio más de la historia de inestabilidad que hemos registrado ya por varios años. Dicha inestabilidad del precio del dólar, ya sea hacia arriba o hacia abajo, es expresión de los diversos desajustes macroeconómicos que nuestro país ha registrado durante esta década.

- En segundo término,que el Banco de la República tiene las atribuciones constitucionales y legales, la competencia técnica y los recursos financieros necesarios para defender las normas cambiarias que él mismo se ha impuesto. No tengo duda alguna de que el banco central tendrá éxito en la defensa de la llamada banda cambiaria.

- En tercera instancia, que la autoridad monetaria ha estado haciendo esfuerzos importantes en esta coyuntura.

- En cuarto término, que el alto costo que estas intervenciones han representado debe ser temporal y desaparecer del escenario cuando el Banco de la República persuada a los especuladores de la inutilidad de su acción en el mercado cambiario. Mi gobierno hará lo que le corresponde: les presentará al Congreso, a la sociedad civil y a la autoridad monetaria las iniciativas y acciones que garanticen la sanidad fiscal permanente en Colombia.

- Finalmente, que muchas de las fluctuaciones del valor del dólar responden, entre otros aspectos, a factores especulativos, alimentados en forma irresponsable por quienes están politizando indebidamente el manejo macroeconómico del país.

La solidez del sistema financiero y el upac

La estabilidad y la solidez del sistema financiero son asuntos del más claro interés nacional; por esto las instituciones captadoras de depósitos del público son objeto de una especial supervisión y regulación por parte del Estado, al tiempo que la composición y la dinámica de los balances de las entidades financieras también están sometidas a un régimen particularmente severo.

Desde la década de los ochenta, y especialmente a partir de la reforma financiera de 1990, el sistema financiero colombiano inició una transición estructural y operativa, la cual aún no ha terminado. El conjunto de las instituciones financieras colombianas ha estado sometido, además, a los avatares del manejo macroeconómico durante esta década, manejo que no ha sido propiamente un modelo de continuidad, ya que el sector ha tenido períodos de indudable prosperidad y épocas en las que se encienden señales de advertencia sobre un posible deterioro de su estado.

En conjunto, nuestro sistema financiero es un patrimonio económico y social de la mayor importancia. El sector ha crecido, se ha capitalizado, ha mejora-

do su infraestructura técnica y de gestión; además, las superintendencias Bancaria y de Valores pueden relatar una historia positiva de servicio estatal.

Será compromiso de mi gobierno ejercer la más clara y prudente autoridad para preservar y aumentar la dinámica, la solidez y la adecuada capitalización del sistema de intermediarios financieros. Continuaremos exacerbando la competencia y modernizando la supervisión, mientras que simultáneamente tomaremos todas las acciones conducentes a actualizar y adecuar la regulación estructural y operativa del sector.

La eficiencia y la competitividad del proceso de intermediación financiera son requisitos indispensables del desarrollo. Gracias a la gran capacidad técnica y de diálogo que posee el sector financiero colombiano y sus organizaciones de representación en sus relaciones con el gobierno y las autoridades monetarias, estoy seguro de que mi administración y el sistema financiero podrán alcanzar objetivos comunes en favor de un crecimiento estable de la economía.

En otro orden de ideas, me parece oportuno expresar en esta convención las intenciones de mi gobierno en materia de crédito hipotecario para la construcción y adquisición de viviendas.

Los costos del crédito de vivienda han sufrido un duro golpe por cuenta de la inestabilidad y el alto nivel de las tasas de interés, afectando así a los deudores hipotecarios y a los constructores de vivienda. A ello se suman la debilidad del aparato productivo y el desempleo, aspectos que causan indudable angustia a muchas familias colombianas.

Peor que no tener vivienda es haberla tenido y perderla por factores que están totalmente fuera del control de los ciudadanos.

Las instituciones de crédito, por su parte, tienen motivos para preocuparse por el crecimiento de la cartera vencida y por el impacto de las altas tasas de interés en sus resultados financieros; este problema exige la ejecución de un conjunto de acciones públicas con el máximo posible de cooperación por parte del sector privado, con el objeto de conjugar un alivio cierto para los deudores y preservar la salud de los intermediarios financieros.

Así mismo, me he comprometido a instaurar unos nuevos instrumentos para la financiación de vivienda de cuyo manejo se ocupará, obviamente, el sistema financiero. Pensémoslo de la siguiente manera: si tenemos éxito en la estabilización de la economía, si logramos que las tasas de interés se mantengan bajas y estables, si reducimos la inflación de manera sustancial y permanente, si conseguimos márgenes de intermediación razonables y competitivos, habremos recorrido un largo trecho en el camino de las soluciones al problema.

Pero, por otra parte, estoy seguro de que Colombia podrá construir, con el liderazgo de mi gobierno y la cooperación del sector financiero, un nuevo sistema de financiación de vivienda que sea menos vulnerable a los cambios en la política monetaria. Este sistema deberá tener una característica fundamental: las cuotas mensuales del servicio de las deudas hipotecarias y el valor de las obligaciones no podrán alejarse de la capacidad de pago efectivo de las familias deudoras, tal como ocurre hoy día. En un ambiente de estabilidad, mayor certidumbre y bajas tasas de interés, será factible y conveniente contar con plazos más largos para el servicio de las deudas.

No vamos a quedarnos cruzados de brazos ante la seriedad de las dificultades actuales del crédito de vivienda, que tienen importantes connotaciones sociales y económicas. Debemos actuar rápidamente.

Como podrán notar, son tremendos los retos que esperan a mi gobierno, pero con la solidaridad y la ayuda de todos los colombianos vamos a acometerlos con energía y decisión. Tendremos todo a nuestro favor: un proyecto político serio, con visión de largo plazo; un talante social moderno y modernizante, y nuestra clara conciencia de que somos útiles y capaces para regir los destinos de la patria en esta época en que nos ha tocado vivir.

Sesión de preguntas

Usted ha dicho que va a terminar con el sistema upac. ¿Podría explicarnos qué quiere decir con eso?

Su pregunta es muy interesante. Dondequiera que he estado, durante esta larga actividad proselitista, he escuchado a los deudores hipotecarios presentar observaciones sobre el sistema, reflexionar sobre la forma como se han ido haciendo graves e impagables sus obligaciones, y en muchas oportunidades me he encontrado con deudores hipotecarios que, por haber entrado en cesación de pagos, han venido siendo sometidos a actividades procesales en juicios hipotecarios que terminan finalmente con una sentencia mediante la cual le quitan al propietario su inmueble. Todo esto nos llevó a analizar la situación y a entender que nos corresponderá asumir determinaciones en varios aspectos.

En primer lugar, la decisión de unir la corrección monetaria a la DTF, así como las altas tasas de interés de los últimos años han devastado, en verdad, a la mayoría de los deudores hipotecarios, quienes no han podido ponerse al día con sus obligaciones; por eso pienso que hay que actuar inmediatamente para corregir esta situación, separando la corrección monetaria de esta determinación que la mantiene unida a la DTF.

En segundo término, habría necesidad de establecer una comunicación muy directa y muy clara entre el gobierno nacional, los deudores y las entidades financieras, para buscar la forma de resolver los problemas ocasionados por la tasa de intermediación. Finalmente, hay que estudiar la manera de superar las dificultades que existen en lo que corresponde a los deudores morosos. El gobierno debe intentar establecer una concertación entre los deudores y los acreedores hipotecarios con el fin de tratar de refinanciar, de fijar unos nuevos plazos, de brindar una oportunidad a quienes en este momento no han podido cumplir con sus obligaciones.

Sin embargo, estas son las acciones inmediatas; lo que propongo es modificar el sistema, concebir de manera clara y cierta un nuevo procedimiento de crédito a largo plazo para la adquisición de vivienda, que se conceda en

pesos, que haya la oportunidad de contar con plazos diferenciales según la capacidad de quien asuma el compromiso, que las cuotas de cubrimiento de la obligación estén vinculadas a la capacidad salarial del nuevo deudor hipotecario, y algo muy importante: crear un seguro de desempleo que ampare a una persona mientras consigue trabajo, porque esta circunstancia de desempleo recurrente que estamos viviendo en Colombia es la que ha producido el enorme desajuste al que me estoy refiriendo.

Hay una inquietud que apenas estamos analizando, pero que me acompaña desde hace mucho rato, relacionada con los intereses de mora: si una persona se atrasa porque no puede pagar sus cuotas o porque no puede atender el interés corriente que debe cancelar a causa de la obligación existente, si llega a la cesación de pagos, estas obligaciones se incrementan notablemente debido a los intereses moratorios; entonces se le hará mucho más difícil ponerse al día, encontrar una refinanciación, ver la manera de salir del problema que lo asedia. Eliminar el interés de mora podría interpretarse como una invitación a dejar de cumplir adecuadamente las obligaciones mensuales, pero sí pienso que es un tema sobre el cual nos corresponde asumir algún comportamiento de alivio hacia el futuro, de manera que en este sentido es que he concebido lo que tiene que ver con el upac y su remplazo por un nuevo sistema.

Uno de los temas que más han llamado la atención es la reducción de la jornada laboral. Concretamente, ¿usted nos está invitando a analizar la mejor manera de implantarla, o a causa de ese análisis también podría desecharse esta posibilidad?

Hice esa invitación en los siguientes términos: a partir del próximo 8 de agosto lideraré un proceso de concertación entre empleadores y trabajadores con miras a lograr que, desde el 1º de enero del año 2000, pueda rebajarse la jornada laboral de 48 a 40 horas. Quiero buscar un diálogo ágil, que pueda desarrollarse durante un tiempo más o menos importante, con el fin de que los empresarios colombianos estudien esta proposición, que me parece muy conveniente dentro del objetivo fundamental que tiene Colombia por alcanzar la paz. Ese es un asunto que no podemos dejar de considerar al analizar la propuesta, porque si no aliviamos la situación social y

económica que vive el pueblo colombiano, dentro de algunos años deberemos volver a empezar un procedimiento dirigido a encontrar soluciones con otros sectores de la sociedad que, por esta circunstancia, de nuevo se han alzado en armas. Me parece que si encontramos un camino que nos permita, como en otros países, llegar a una solución de esa naturaleza, podríamos contar con que 600 mil compatriotas se incorporarían a la actividad laboral a partir del año 2000; esto desde luego aliviaría las tensiones sociales y dinamizaría la economía, porque serían 600 mil personas más que van a efectuar gastos, que van a comprar aquí y allá, que van a poder asumir compromisos con las entidades financieras

En concreto, no es que quiera sentar a los empresarios con el presidente de la república para que éste les imponga su posición, y en un "ambiente de concertación", acepten tal determinación. No. Como lo reiteré en diferentes oportunidades en mi intervención, mi propósito es hablar con el sector empresarial para encontrar soluciones de conjunto; en reiteradas oportunidades he escuchado que los empresarios colombianos quieren aportar al logro de la paz, pero eso no significa que se sacrifiquen hasta colapsar sus actividades económicas. Lo que debemos hacer es valernos de su inteligencia, de su patriotismo y de su capacidad para atender ciertas cosas, con el propósito de facilitar que los colombianos logremos la paz. No es un exabrupto, no es cierto que esa sea una situación que solamente se ha alcanzado en los países industrializados; por ejemplo, en Francia se trabajan 35 horas semanales, mientras que la empresa alemana Volkswagen tiene un régimen laboral de 28 horas. En América Latina hay unos seis o siete casos en los que se ha aplicado este sistema y se han experimentado situaciones de esta naturaleza. Pero lo que propongo, fundamentalmente, es una concertación.

El sistema upac les enseñó a los colombianos a ahorrar, pues de 500 mil personas que ahorraban hace 25 años, se pasó a siete millones de cuentahabientes en las corporaciones de ahorro y vivienda. ¿Cómo piensa estimular el ahorro, pero al mismo tiempo frenar, controlar o llevar en un sentido inverso los créditos en upac?

Algunos piensan que mi intención es acabar con las corporaciones de ahorro y vivienda, pero esa es una interpretación tremendista de mi propuesta.

Lo que pretendo es poner en funcionamiento un sistema que proporcione la satisfacción del crédito para adquirir vivienda en mejores condiciones para el acreedor hipotecario, porque así sea apenas el 7% de los colombianos el afectado por los créditos de vivienda, según la Superintendencia Bancaria –aunque según mis informaciones es el 10%–, esto da como resultado una cantidad enorme de compatriotas que están perdiendo su casa y por los cuales tenemos que preocuparnos.

Todos sabemos que actualmente mínimo la tercera parte de los depósitos de los ahorradores no está hecha en upac, de donde se deduce entonces que los ahorradores colombianos están participando cada vez más en sistemas diferentes. Entonces, ¿cómo no vamos a ser capaces de idearnos un sistema en el que a los ahorradores se les ofrezcan unas ventajas apropiadas para colocar sus dineros, de modo que puedan aprovecharlos en el propósito de ofrecer condiciones de favorabilidad en lo que tiene que ver con la vivienda? No se acabará, de ninguna manera, la oportunidad de los ahorradores para colocar sus dineros y para lograr, a través de esa colocación, una ventaja. Sencillamente tenemos un sistema financiero muy bien elaborado, con muy buen funcionamiento, a través del cual van a poder cumplirse en forma satisfactoria los requerimientos que se presenten en materia de ahorro.

¿Cuál es su posición frente a las negociaciones comerciales del país y del sector productivo nacional, y cómo pueden afectar a Colombia los problemas macroeconómicos de otros países?

Es absolutamente necesario que el país esté vinculado a las acciones dirigidas a entablar negociaciones muy importantes con otros países alrededor del tema comercial. Por ese motivo Colombia debe mantener su actividad en el Mercado Andino, pues gracias a ello se han superado las dificultades que se han presentado. Igualmente, se han efectuado diligencias para ver de qué manera se logran adelantos y relaciones con el Mercosur, pero por el momento se dio un paso de gran trascendencia: los países de la comunidad andina decidieron negociar con el Mercosur de bloque a bloque, no por separado.

Por otra parte, pienso que hay que obrar con cautela con respecto a la situación de los campesinos, defender la situación de quienes en Colombia producen o medio producen en el campo, porque una negociación equivocada puede colapsar definitivamente su actividad. Así mismo hay que buscar la manera de lograr, en el entorno latinoamericano, unas posiciones de intercambio comercial que les sirvan a todos los países, en particular a Colombia, y a la vez explorar la posibilidad de contactar nuevos mercados y alcanzar importantes acuerdos en lo que tiene que ver con Centroamérica. Este es un entorno bastante apropiado para que, a través de esas negociaciones, nuestros productores puedan lograr grandes ventajas comparativas.

En lo referente al Alca, no hay duda alguna de que nuestro aparato productivo debe estar muy preparado para esa clase de acuerdos porque significan competencia, y para ello necesitamos avanzar mucho en materia de productividad. A este propósito el Estado tiene que cumplir fundamentales actividades en lo que tiene que ver con infraestructura, importación de tecnología, políticas de fomento y ciencia y tecnología, para adecuarnos apropiadamente a estas nuevas realidades que se advierten en el mundo.

Ahora, es cierto que el colapso que se ha presentado en determinados sistemas económicos, particularmente en el Asia, que de una u otra manera repercuten en países como el nuestro, pueden producir como consecuencia la llegada a Colombia de artículos supremamente baratos, con los cuales no puedan competir nuestros productores; sería, por decirlo de alguna manera, una competencia inapropiada, y sobre eso el Estado tiene que tomar las medidas de rigor.

Para lograr las reformas de las cuales ha hablado, es necesario contar con el apoyo del legislativo; sin embargo, parece que las mayorías del Congreso no están muy de acuerdo con su política. ¿Cómo piensa manejar eso?

Esa sí que es una pregunta interesante y oportuna. Obviamente, para poder alcanzar el éxito en esas diligencias, hay que mantener buenas relaciones con el Congreso.

Ultimamente se ha dicho que hay una especie de manguala entre el ejecutivo y el legislativo, lo cual me parece bastante inconveniente; a Colombia le

resultaría útil que las tres ramas del poder público funcionaran de manera independiente, pero dentro del criterio de la cooperación, que es un señalamiento de la propia Constitución Nacional. Por eso no estoy de acuerdo con que la rama judicial, la rama legislativa y el ejecutivo actúen en una dirección totalmente distinta, pues para que el Estado funcione tiene que estar integrado en todas las ramas del poder público.

Igualmente, tengo que desmentir a quienes afirman que para sacar adelante los planteamientos del ejecutivo en las deliberaciones que se cumplen en el Congreso de la república hay que hacer una serie de concesiones para contar con el apoyo de los parlamentarios. Les ofrezco a los colombianos la posibilidad de lograr importantes resultados sin necesidad de dar nada a cambio. En primer lugar, porque conozco a los congresistas; en segundo término, porque mi partido tiene unas mayorías importantes en el Congreso nacional, y en tercer lugar, porque ya le he demostrado a Colombia que soy capaz de liderar procedimientos en el parlamento, así sean los más difíciles. En cuanto a los propósitos, pongo dos ejemplos que muy pocos países tienen la posibilidad de exhibir: la Ley de Extinción del Dominio y la Ley de Endurecimiento de Penas, aprobadas por el Congreso en una etapa ciertamente difícil de la vida nacional y cuando quiera que todo el mundo en sus apreciaciones manifestaba que era imposible que unas leyes de tal naturaleza pudiesen pasar en el parlamento.

¿Cómo actuaría usted en caso de que no se alcanzara la paz en los próximos cuatro años?

Realmente presiento que nos vamos a aproximar de verdad a la paz, y que si aprovechamos en la forma más adecuada los espacios que se nos van presentando, será muy posible encontrar unas posibilidades de avenimiento. A este respecto tengo varias experiencias, muchas de las cuales las cumplí al lado de Antonio Navarro Wolf, buscando juntos, desde diferentes trincheras, la posibilidad de encontrar acuerdos que, afortunadamente para Colombia, se alcanzaron; ese es un ejemplo magnífico de lo que se puede lograr en materia de reconciliación para nuestra patria. Sufriría de manera permanente si, ante la eventualidad de un gobierno que tenga la ocasión de

dirigir, no se pudiesen obtener importantes definiciones en materia de paz, porque lo contrario de la paz es la guerra, en el entorno en que hemos vivido durante los últimos años.

He propuesto esta serie de actividades para procurar una reconciliación en el ambiente inconveniente y sangriento de la guerra, pues creo que es la única manera de buscar unos puntos de acercamiento. Si no se logra la paz, necesariamente hay que seguir combatiendo, pero esa circunstancia no me impediría hacer un esfuerzo grande en tal sentido.

En lo que tiene que ver con la cuestión económica, hay que introducir una serie de modificaciones, me parece que todos los colombianos tenemos que proponernos, por ejemplo, realizar acciones dirigidas a frenar la concentración de la riqueza, democratizar la propiedad, mejorar el ingreso de muchos sectores desprotegidos de la población, pero respetando los derechos y las normas de nuestra institucionalidad. Igualmente tenemos que sacar adelante el sector de la educación, el de la salud, y no me cabe ninguna duda de que hay que realizar un esfuerzo grande por hacer modificaciones en el aspecto político.

Comparto esos criterios. Soy lo que algunos pueden denominar apropiadamente un político tradicional, pues estuve 20 años en el Congreso, y por eso conozco de verdad las falencias que existen en ese sector. No comparto el criterio de los que dicen que hay que acabar la política porque es perniciosa. Creo que hay que mejorarla, modificar los partidos actuales, darle oportunidad al surgimiento de otros movimientos, para que puedan actuar con unos objetivos claros, con unas normas en materia de propósitos y de programas muy bien definidas, estableciendo quiénes son sus adherentes para que se pueda lograr algo por lo cual luché en la Constitución de 1991: la democratización de las colectividades políticas. Hay que hacer, entonces, estas reformas fundamentales, aun cuando no alcancemos a superar las dificultades de la guerra.

Sin embargo, pienso que se están dando las condiciones para iniciar las conversaciones sobre el tema de la paz. Cuando me preguntaron si era

partidario de que el ejército se retirara del municipio de Lejanías para poder entablar las respectivas negociaciones, les contesté que las que tenían que retirarse eran las Farc, porque estas fuerzas dominan todo ese entorno; pero en fin, estoy totalmente de acuerdo en desmilitarizar algunas zonas en caso de ser necesario. De manera que sí tengo sensibilidades sobre ese propósito. A nivel internacional, por ejemplo, hay buen ambiente para ayudar a lograr este objetivo. La manifestación de octubre, sobre el mandato de la paz, es una posición clarísima de la gente buscando perspectivas de acercamiento que permitan la paz; incluso las votaciones para Congreso en marzo y la pasada presidencial no tuvieron antecedente alguno: once millones de sufragantes. Estoy seguro de que mucha de esa gente participa en el proceso democrático pretendiendo apoyar unos procedimientos que luchen contra la violencia y, a la vez, en procura de la paz.

Si el desarrollo de un país es directamente proporcional al desarrollo de sus empresas, y éstas dependen para su competitividad del fortalecimiento de una infraestructura, ¿qué tiene usted en concreto en sus programas para la inversión en puertos, aeropuertos, aduanas, zonas francas, comunicaciones?

Usted tiene toda la razón: el crecimiento de un país, en general, depende en gran parte de su aparato productivo, y por eso manifestaba que estoy dispuesto a crear las condiciones para que se logre ese crecimiento. Fíjese usted que su pregunta me permite hacer una aseveración en el siguiente sentido: el Estado debe cumplir un papel preponderante en nuestras sociedades. No es cierto eso de que tiene que reducirse a su mínima expresión, como dicen los neoliberales, para dar lugar al crecimiento general de la sociedad. En una sociedad como la nuestra al Estado le corresponden tareas fundamentales, tales como hacer infraestructura, importar tecnología, luchar contra la pobreza y generar perspectivas de crecimiento.

En materia de infraestructura hemos acogido diez megaproyectos viales, por ejemplo, que vamos a impulsar en el próximo gobierno a través del sistema de concesiones, y vamos a crear determinadas condiciones y facilidades en lugares fundamentales del país para que se pueda alcanzar un alto nivel de producción y se pueda generar mucha mano de obra. En este orden de ideas,

me llama muchísimo la atención lo que tiene que ver con las zonas francas, al igual que la reglamentación de las normas constitucionales sobre distritos especiales, entre ellos Cartagena, Barranquilla y Santa Marta. Mi propósito es incluir en estas nuevas disposiciones reglamentarias unas determinaciones que permitan considerar a estas tres ciudades como generadoras de un importante desarrollo, a partir de exenciones tributarias y de estímulos fundamentales al estilo de lo que pasó, por ejemplo, con la Ley Páez.

Una de mis preocupaciones fundamentales, en materia de infraestructura, tiene que ver con el río Magdalena, puesto que esta arteria fluvial es agua para la vida, agua para las siembras, generador de hidroelectricidad, y medio de transporte para introducir mercaderías al centro del país y para exportar nuestros productos. Es más, Colombia nunca alcanzará su pleno desarrollo si no aprovecha el Magdalena en todo su potencial.

Adicionalmente, hay una serie de propósitos fundamentales en cuanto a puertos y aeropuertos; en Buenaventura existen tres planes interesantes: la ampliación del actual puerto, el proyecto de agua dulce y el puerto de contenedores en la desembocadura de uno de sus ríos. También se pretende construir un puerto cerca de Bahía Málaga y está la propuesta del puerto de aguas profundas en Turbo. De manera pues que, a propósito de todos estos elementos y de todas estas circunstancias, tendremos la oportunidad de trabajar próximamente en ello.

La economía colombiana ha crecido 2% en promedio en los últimos dos años, crecimiento que se ha sustentado en sectores no generadores de empleo precisamente, como el de hidrocarburos y el de servicios. En ese orden de ideas, ¿qué pueden esperar los industriales y los empresarios de una posible política industrial de Colombia en su gobierno? ¿Cuáles van a ser los estímulos para fortalecer al sector productivo nacional frente a la competencia internacional? Paralelamente, ¿qué se hará para que entidades como el IFI, Proexport y Colciencias, entre otras, cumplan un papel fundamental en el desarrollo empresarial de Colombia frente al tercer milenio?

Pienso que usted tiene razón cuando señala que el crecimiento que se ha logrado en la economía colombiana en los últimos años ha dependido de

sectores que se han caracterizado propiamente por su generación de empleo. En cuanto al desarrollo industrial, el gobierno tiene que preocuparse por crear condiciones apropiadas para el crédito; por eso me parece absolutamente indispensable lograr estímulos para alcanzar un desarrollo tecnológico adecuado. Pienso que reestructurando el Sena, haciéndolo mucho más competitivo, descentralizándolo, puede ofrecérsele una mejor posibilidad al crecimiento empresarial, a su productividad; no me cabe duda alguna de que hay que tener unas previsiones fundamentales, necesarísimas en lo relacionado con la tasa de cambio, porque esto genera importantes posibilidades de exportación y de competencia.

Así mismo, estimularé el crecimiento de la pequeña y la mediana empresa, que es la que genera más empleo y, lo que es mejor, más rápidamente; además desarrollaré una serie de políticas de manera tal que resulte viable en este aspecto alcanzar las mejores perspectivas, las mejores posibilidades.

En lo referente a la administración pública, me voy a preocupar por su eficiencia, por acabar los despilfarros, por atacar la corrupción, con el fin de alcanzar los objetivos fundamentales en lo que corresponde a las entidades del Estado. Colciencias va a tener el apoyo muy especial de mi gobierno, en el propósito de que sus metas, que están directamente vinculadas a ese afán y a esa intención de lograr que nuestras empresas y nuestro aparato productivo crezcan, sean una realidad.

Sabemos que el déficit fiscal está en el 5%, y con la aceleración del gasto en los últimos meses muchos expertos consideran que superará esta cifra. ¿Cómo atacará usted la corrupción, que es sin duda uno de los principales elementos en la generación de este déficit?

Usted tiene toda la razón: una de las circunstancias que han de considerarse para combatir el déficit fiscal es la corrupción. Lo que les ofrezco a los colombianos, además de mi honradez personal, es mi voluntad política para combatir ese flagelo. Pienso vincular a mi gobierno a personas muy destacadas de la vida nacional, que en relación con ese aspecto tengan, a más de sus condiciones profesionales, una decisión y una definición muy claras;

lógicamente, no se necesita sólo buena voluntad, sino también desarrollar unas políticas, unas gestiones dirigidas a alcanzar el propósito fundamental de que la eficiencia de las entidades parta de que sus recursos están bien protegidos.

Con este fin crearé el cargo de veedor de la gestión pública, que se encargará de analizar a las personas que desempeñarán funciones oficiales desde el mismo momento en que se piense en vincularlas a la administración pública. Habrá que instrumentar actividades directas de la administración en lo que tiene que ver con el control de las labores oficiales, pero cuando quiera que ese control no sea suficiente para evitar que se colapse la norma y se presente el desafuero, se implementarán otras medidas, porque en mi gobierno no habrá, de ninguna manera, impunidad.

En la Constituyente de 1991 traté de introducir un criterio para que se empleara en la Procuraduría General de la Nación, pero finalmente no fue acogido; voy a aplicar en mi gobierno el criterio de la verdad sabida y buena fe guardada, de manera que sea un modo bastante diligente de poder depurar la administración pública en la forma más conveniente.

Pienso atacar a los corruptos de adentro y a quienes corrompen desde afuera, situación que también reclama una muy importante actitud por parte del gobierno. Igualmente, implementaré en el seno de la comunidad dos aspectos que me parecen prioritarios: en primer lugar, estableceré la cultura de los derechos humanos; dentro de esa labor pedagógica insistiré en el respeto al patrimonio público, de manera tal que en nuestra sociedad haya siempre el criterio de que todos los colombianos debemos tener buen cuidado al manejar y atender las responsabilidades en lo que corresponde a la propiedad común. Hace dos o tres generaciones la gente llegaba a la administración pública a servir, mientras que ahora muchos llegan para lucrarse. El otro aspecto que debe considerarse es el de las veedurías ciudadanas, que han ofrecido buenos resultados; pienso que estimulándolas apropiadamente serán muchísimo más eficaces en esta labor de control.

Además de eso, se pretende fortalecer el derecho de petición, precisamente con el propósito de que el ciudadano observe y pueda fiscalizar de manera

adecuada la forma como se está cumpliendo la actividad en el sector público. También se procurará que las empresas públicas publiquen periódicamente todos los movimientos que se presenten en la entidad a su cargo, en lo que tiene que ver con contratación y burocracia, de modo que el ciudadano pueda enterarse de manera cierta y clara de lo que ocurre a su alrededor. En esos aspectos pienso desarrollar una importante actividad en la lucha contra la corrupción.

Séptima sesión

UNA BUENA POLÍTICA PARA UNA BUENA ECONOMÍA

Andrés Pastrana Arango*
Candidato a la presidencia de Colombia

* Doctor en leyes, tiene un posgrado en derecho público y una especialización en el Centro para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard. Trabajó como periodista y director del Noticiero T.V. Hoy, fue concejal y posteriormente alcalde de Bogotá; miembro del Comité Ejecutivo de la International Union Local Authorities, presidente del Capítulo Americano de esa misma entidad, vicepresidente de la Unión de Ciudades Capitales de Iberoamérica, codirector de la Conferencia Mundial de Alcaldes sobre la Drogradicción, senador de la república, asesor de la Universidad de Naciones Unidas en Tokio, director y fundador de la Academia de Liderazgo de las Naciones Unidas en Jordania, y secretario general de la Unión de Partidos Latinoamericanos desde 1992.

La situación económica del país se ha deteriorado a pasos agigantados. Todas las encuestas, entre ellas las de Fedesarrollo y la Andi, coinciden en señalar que la esperada reactivación nunca llegó. Y la verdad es que no llegará hasta que los empresarios puedan volver a confiar en su gobierno, hasta que se restablezca la estabilidad macroeconómica y se pueda pensar en el futuro, hasta que se garanticen unas reglas de juego claras y estables. Una economía no puede crecer mientras todas las energías se dediquen a tratar de adivinar qué va a pasar a corto plazo con el dólar o con las tasas de interés.

Si algo tengo claro es que el principal objetivo de la política económica es devolverles a los trabajadores, a los industriales, a los comerciantes, a los banqueros, en fin, a los colombianos en general, la confianza y el optimismo. Hay que prenderle de nuevo los motores a la economía, y esto no lo logra el Estado por sí solo, sino trabajando de la mano con el sector privado y con la sociedad civil, creando el ambiente propicio para que se vuelva a invertir en el país y, de esta manera, generar más empleo. El bienestar para los colombianos sólo llegará cuando la economía vuelva a despegar.

El legado de Samper

Hace unos años se decía que el país iba mal pero que la economía marchaba bien. El gobierno de Ernesto Samper logró lo que los observadores nacionales e internacionales consideraban un imposible: echar por tierra el sobre-

saliente desempeño que había tenido la economía colombiana durante muchos años. Hoy la economía va mal y el país está peor.

Las cifras hablan por sí solas. Este gobierno recibió una economía que crecía al 5,6% y en los últimos dos años este nivel se redujo a sólo 2,5%. Este gobierno recibió una economía con una tasa de desempleo de 7,8% y ahora está en 14,5%. Este gobierno recibió una economía con tasas de interés de 25% y las deja en niveles extravagantes hoy en día. Hace cuatro años el presidente Samper recibió unas finanzas públicas en equilibrio y ahora deja un déficit en el gobierno central equivalente al 5% del producto interno bruto. Esta administración prometió generar 1.600.000 nuevos empleos y no logró crear ni siquiera una décima parte. Finalmente, en apenas cuatro años la deuda pública como porcentaje del PIB ha pasado de 24 a 29%, carga que tendremos que pagar todos los contribuyentes.

Ese es el balance económico del cuatrienio de la administración Samper: la reducción del crecimiento a menos de la mitad, y la duplicación del desempleo y de las tasas de interés. Este es el legado del gobierno en el que Horacio Serpa fue el ministro "estrella".

Serpa fue el ministro de Minas y Energía a la hora de negociar los paros de trabajadores de Ecopetrol y del sector eléctrico, fungió de ministro de Comunicaciones al momento de pactar la convención colectiva de Telecom, y de ministro de Agricultura cuando hubo que pedirle la renuncia al presidente de la Caja Agraria, quien quería modernizar y sanear esa entidad. También asumió esas funciones cuando firmó compromisos con los campesinos del Huila, ignorando la oposición del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores en las negociaciones con Mauss en Alemania, y al momento de gobernar era el superministro. Pero ahora, cuando ya el desastre causado por este gobierno es imposible de ocultar, dice que apenas fue uno de quince ministros. No obstante, lo más grave es el futuro que nos espera, pues todas esas negociaciones generaron compromisos que, en muchos casos, no se han cumplido por parte del gobierno y que han causado frustraciones, malestar y desorden. ¿A quién le irán a pasar la cuenta de cobro el próximo 7 de agosto?

Y todo este desbarajuste se ha dado en momentos en que los demás países de América Latina han visto resurgir sus economías. No hay que olvidar que durante los ochenta la economía colombiana sobresalía, junto con la chilena, como la de mayor crecimiento y estabilidad de América Latina, pero en la actualidad estamos en los últimos lugares. No nos engañemos: nos está dejando el tren en el que van nuestros vecinos.

Para dónde vamos

Sin embargo, el mal manejo económico de este gobierno no es sólo un problema abstracto de tasas de crecimiento y de comparaciones latinoamericanas, pues no hay que olvidar que todo esto significa algo grave e inhumano: más de un millón de compatriotas están en las calles de las grandes ciudades buscando trabajo. Y de los que tienen empleo, cerca del 20% no logran laborar siquiera 32 horas semanales. Esto significa que a muchos colombianos ya se les redujo la jornada de trabajo, en detrimento de sus ingresos.

La recesión que estamos padeciendo ha sido una de las más prolongadas de la historia de Colombia. Muchas empresas han aguantado estoicamente, con la esperanza de que las cosas mejoren, pero el aumento reciente de las tasas de interés puede ser la gota que rebose la copa. ¿Qué negocio legítimo puede subsistir con tasas del 50%? ¿Qué empresario es capaz de producir una rentabilidad de ese nivel? Es necesario desactivar cuanto antes esta bomba de tiempo.

Para nadie es un secreto que las tasas de interés se han disparado debido a que la autoridad monetaria ha tenido que frenar la demanda por dólares y así defender la tasa de cambio. Ante esta situación, muchos han empezado a pedirle al Banco de la República que afloje las riendas monetarias para volver a estimular el crecimiento económico; sin embargo, ese sería un grave error. La gente quiere comprar dólares porque no aprueba el manejo que este gobierno le ha dado a la economía, una forma de rebelarse contra un régimen que ha creado desorden y desconfianza; por fortuna el Banco de la República es independiente, pues no hay que olvidar que cuando todavía tenía algo de capital político, este gobierno estuvo a punto de proponer una reforma constitucional que, entre otras cosas, restringía su independencia.

Las verdaderas causas de las altas tasas de interés y de la desaceleración económica están en el déficit fiscal. Los mercados saben que la economía colombiana tiene un grave problema por resolver, relacionado con la situación actual de las cuentas fiscales y de la balanza de pagos, que no puede mantenerse así por mucho tiempo.

Por cierto, quizás el más perjudicado con el alza en las tasas de interés sea el propio sector financiero, puesto que las cifras de calidad de la cartera muestran un deterioro preocupante en los últimos meses. Colombia no puede darse el lujo de poner en entredicho la viabilidad de sus intermediarios financieros, ya que éste es un sector serio y responsable que no ha cometido excesos. El problema de las altas tasas de interés es producto del crecimiento exagerado de las necesidades de financiamiento del sector público, por lo que el ajuste fiscal es el remedio que evitará traumatismos al sector financiero. Ustedes deben ser los grandes aliados del gobierno en ese propósito. No podemos seguir por el camino que de los excesos en el gasto público lleva a las crisis cambiaria y bancaria. Eso, simplemente, no puede ocurrir.

Los usuarios del sistema upac también han resultado gravemente perjudicados por el aumento de las tasas de interés. Dicho sistema, modelo en América Latina y responsable de haber generado más de un millón de soluciones de vivienda, se ha convertido en el caballito de batalla de Horacio Serpa. Mientras las tasas de interés estuvieron bajas, sólo hubo palabras de admiración para el upac. Entonces quién es el responsable, ¿el gobierno que creó este mecanismo de financiación de vivienda y ahorro bien remunerado o el gobierno que disparó las tasas de interés debido a su afán expansionista? Por favor, no le digamos más mentiras al pueblo colombiano.

Problema fiscal

Las proyecciones del propio gobierno indican que de no frenarse el crecimiento del gasto público, el déficit fiscal excederá el 6% del PIB en el año 2000; el déficit gemelo, el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, puede superar ese porcentaje el año entrante. Esto simplemente no

es viable, por una razón muy sencilla: hoy por hoy en el mundo globalizado nadie está dispuesto a financiar desequilibrios de esta magnitud.

¿Por qué hay tanta incertidumbre acerca del futuro de la economía? Sencillamente porque los mercados temen el continuismo de las políticas desastrosas que han sumido a la economía en una total parálisis, ya que la sola posibilidad de otros cuatro años de lo mismo los tiene a punto de un ataque de nervios.

A ellos les digo lo siguiente: cuenten con un manejo serio y ordenado de la economía, porque vamos a resolver el problema fiscal de una vez por todas. Nos vamos a dar la pela. Mejoraremos el recaudo y racionalizaremos el gasto público, de tal manera que el factor fiscal, la fuente de mayor preocupación de la economía, desaparezca. Para ello, un equipo está trabajando juiciosamente en el diseño de un plan de ajuste fiscal con medidas concretas y viables.

Cómo poner la casa en orden

Una sola cifra lo dice todo: mientras el ahorro financiero de la economía está creciendo solamente 24% anual, el aumento proyectado del volumen de los títulos de la tesorería es de 37%. De esta manera el sector público está quitándole cada vez más aire al sector privado, con el consecuente costo para el crecimiento económico.

La meta que nos hemos propuesto es equilibrar las finanzas públicas durante el próximo cuatrienio. Ahora bien, 1999 será el año de la cuota inicial del ajuste fiscal. De no hacerse nada, el déficit fiscal será equivalente al 4,5% del PIB el año entrante, pero dadas las metas de nuestro plan de ajuste fiscal hemos programado una reducción del déficit a sólo 2% del PIB en 1999. Sin embargo, para alcanzar este objetivo se requerirá un gran respaldo del Congreso y del pueblo de Colombia en conjunto.

Estamos completamente seguros de que este es el camino que hay que seguir, por lo que no vacilaremos en lograr ese propósito como paso indispensable para la reconstrucción de nuestra economía.

El ajuste que vamos a llevar a cabo no afectará el proceso de descentralización. Por el contrario, estamos decididos a fortalecer los ingresos propios de los departamentos y municipios para que sean más autónomos e independientes, pero primero que todo hay que aclarar las funciones de los entidades territoriales y de la nación para evitar la duplicidad de gastos.

El ajuste fiscal no se logra con una sola medida. Por eso, además de las disposiciones que adoptará directamente el gobierno, se presentará al Congreso de la república el 8 de agosto un proyecto que abarque un conjunto de iniciativas, sin más impuestos del orden nacional, con el fin de apoyar a los departamentos y municipios para que puedan mejorar sus anticuados y obsoletos sistemas tributarios.

La gravedad del problema fiscal hace necesario que todos colaboremos, sin excepciones ni favoritismos, para lograr su solución. Las entidades del Estado tendrán que contribuir al esfuerzo con una seria moderación de sus erogaciones, y se controlarán aquellos gastos que han sido el foco de la corrupción y politización del gobierno de Serpa y de Samper, como los fondos de cofinanciación de destinación específica y el Fondo de Regalías, entre otros. Igualmente se eliminarán los gastos inútiles y suntuarios que permanecen en el presupuesto nacional, los cuales sustentan un pesado y costoso tren de gastos.

El ajuste fiscal obligará también a todas las entidades públicas a ser más eficientes, a hacer más con menos recursos. Esta es una de las grandes reformas que aún deben efectuarse en Colombia. Hay mucho por mejorar en la forma como gasta el Estado colombiano. Hay mucho por hacer para llegarles a los que necesitan un apoyo claro y decidido del gobierno nacional, el cual no debe gastar más sino gastar mejor.

Salgámonos del debate insulso entre privatización y Estado, que para nada tiene que ver con la realidad de nuestra educación, de la protección de nuestros niños o del funcionamiento de la justicia o del ejército. Para mejorar el funcionamiento de los institutos descentralizados y de las empresas del Estado, y a la vez sacar la politiquería de ellos, me he propuesto escoger

a sus gerentes y directores por concurso de méritos. Además me he comprometido con un referendo para renovar la política, orientado a darles un golpe a las microempresas electoreras que se ven favorecidas por la actual legislación y a abrir el espacio para la consolidación de partidos fuertes y serios que sirvan de sustento a la nueva democracia que necesita Colombia.

Por otra parte, respecto a la posibilidad de disminuir gradualmente el IVA, he sido claro en afirmar que ello se hará al tiempo que se controla la evasión. Las tarifas altas estimulan la competencia desleal, el contrabando y todo tipo de prácticas para eludir y evadir impuestos; por ello estoy convencido de que con una tarifa del 12% podemos recaudar más que con una de 16%, y esto lo dice la propia experiencia colombiana. En 1993, por ejemplo, se logró el mayor recaudo histórico de este impuesto con una tarifa del 12%. No se necesita ser experto en estas materias para saber que la reactivación de la economía permitirá incrementar los ingresos tributarios y que la reducción del IVA es compatible y coherente con mi programa de ajuste fiscal, el cual no afectará negativamente los ingresos de las entidades territoriales.

Corrupción

Y si el aumento en el gasto público en sí mismo resulta preocupante, lo es mucho más cuando se hace con despropósitos como los de Caprecom, Ferrovías y los Foncolpuertos, el miti-miti. ¿Y qué decir de los casos del Inurbe, la Caja Agraria y el Idema? Ese ha sido el precio de la defensa del régimen. En la Guía Internacional de Riesgo, Colombia aparece como el país con las instituciones más débiles y, lo que es peor, con un marcado deterioro entre 1994 y 1997. En esta información se refleja la incidencia de corrupción en el gobierno y la calidad general de los funcionarios en los últimos años.

Los resultados son realmente decepcionantes. No hay nada más desmoralizante para el ciudadano común que la corrupción, ya que genera desconfianza en las instituciones, acaba con la credibilidad del Estado, es fuente de injusticia social, se convierte en un impuesto adicional para los colombianos y decepciona al empresario, que deja de invertir y, por consiguiente, reduce el crecimiento económico.

La eliminación de este flagelo es parte de la solución del problema fiscal, puesto que está demostrado que países con altos niveles de corrupción presentan las mayores tasas de evasión tributaria, ocasionando así una pérdida en los recaudos impositivos. Por ello no me temblará la mano para acabar con gastos innecesarios que enriquecen a pocos pero empobrecen a muchos. Además, no tengo dudas sobre la importancia del ajuste fiscal. Hace un año oíamos al hoy director programático de la campaña de Horacio Serpa sugerir que se necesitaba más gasto público para salir de la recesión, pero eso sería echarle leña al fuego. No podemos darnos el lujo de cometer ese error.

Efectos de la estabilización de la economía

Cuando la tendencia actual de las finanzas públicas cambie, bajará la presión sobre las tasas de interés y sobre la tasa de cambio. Con un déficit fiscal controlado, aumentará el flujo de crédito e inversión extranjera que llega al país; con más recursos, disminuirán las tasas de interés; con un menor déficit fiscal, el gobierno central no tendrá que endeudarse en cinco billones de pesos cada año. Es decir, no se le van a quitar más recursos a la economía.

El ajuste fiscal tendrá otras consecuencias de importancia. Según los cálculos que hemos realizado en la campaña, la reducción programada del déficit fiscal para 1999 permitirá una desaceleración de la inflación; en efecto, estoy convencido de que si adoptamos ese camino vamos a dejar este país con una tasa de inflación de un solo dígito en el año 2002. Es tan grande el impacto del ajuste fiscal sobre la inflación, que facilitará enormemente la coordinación de las políticas macroeconómicas con el banco central, al tiempo que permitirá la estabilidad del mercado y la banda cambiaria, y el gran beneficiario de esta política será el sector privado; lo más importante es que con la reducción de la inflación lograremos un incremento en la tasa de cambio real, aspecto que ha tenido tan preocupados a analistas y empresarios en los últimos años. Es decir, le daremos más competitividad a nuestra economía por la vía de una menor inflación, no por la incierta y arriesgada de las devaluaciones nominales bruscas.

A su vez el menor gasto y la recuperación de la tasa de cambio real propiciarán, por sí mismos, una reducción del déficit externo. Si el buen manejo macroeconómico está acompañado de una sólida política de comercio exterior, se obtendrán resultados muy pronto. La promoción de las exportaciones será un componente central de la agenda del presidente de la república.

Tenemos que salir con nuestros empresarios a abrir de nuevo las puertas que se nos han cerrado en estos últimos cuatro años, pues Colombia puede avanzar mucho en la conquista de nuevos mercados. La política internacional del gobierno no puede ser el obstáculo que enfrentan nuestros empresarios sino, por el contrario, su gran aliado.

El sector agrícola será uno de los grandes beneficiados de la mayor estabilidad de la economía. Es claro que la mayor parte de los cultivos transitorios como el sorgo, el algodón, la soya, el maíz, la cebada, han tenido un desempeño muy desfavorable en los últimos años, debido sobre todo a la competencia internacional y al acelerado aumento de las importaciones, además de que el sector perdió los privilegios que tenía con respecto a las tasas de interés.

No obstante, si en algo concuerdan los analistas es que el sector rural ha sido el gran perjudicado por la revaluación de los últimos años, ya que ésta encarece la producción colombiana y abarata las importaciones. Por esta razón mi programa de estabilización macroeconómica será pieza fundamental de la recuperación del campo colombiano.

Obviamente, debemos acompañar la estabilización de la economía con una política para el sector agrícola bien diseñada, que tenga en cuenta las condiciones particulares de Colombia y su situación de violencia. Una política que revise con cuidado las particularidades de cada una de las cadenas productivas y que además incorpore el elemento regional, hasta ahora ausente, dentro de la ecuación de competitividad. Una política, en fin, que dedique más recursos a la investigación, a la comercialización y, sobre todo, al mejoramiento de la infraestructura en las zonas rurales del país.

El empleo se crea, no se decreta

No puedo dejar de referirme al futuro del empleo en Colombia. No hay un problema que preocupe más, que desvele más a las mujeres colombianas que luchan por conseguir trabajo para ellas o para sus hijos. La reactivación y recuperación de la generación de empleos estables y bien remunerados es la principal meta de mi programa de gobierno, pero para esto primero hay que crear las condiciones propicias y adecuadas. No puede generarse empleo imponiendo mayores cargas a los empresarios, ni mucho menos obligando y forzando a contratar más mano de obra de buenas a primeras. Para esto se requiere contar con una economía pujante, con unas reglas de juego estables y con una tasa de cambio competitiva. Es indispensable estimular –pero no obligar– a los empresarios a generar empleo, y qué mejor incentivo que otorgar beneficios tributarios a las empresas que creen nuevos puestos de trabajo; en el corto plazo la reactivación del empleo irá de la mano de la reducción de las tasas de interés y del dinamismo que esto significará para el sector de la construcción. Como además está previsto el fortalecimiento de los subsidios a la vivienda de interés social, pondremos en marcha los motores de este sector, que es el que más puestos de trabajo puede generar rápidamente.

No obstante, si no nos preocupamos por tener una educación de calidad a la que puedan acceder todos los colombianos, nunca saldremos de las políticas coyunturales para generar empleo y nos quedaremos día tras día rezagados hasta convertirnos en un país "no viable". Esa es otra de las grandes reformas pendientes. Una reforma inaplazable, difícil, pero en la que voy a comprometer mis energías porque estoy convencido de que si la sacamos adelante, habremos logrado una sociedad más igualitaria y más próspera.

Comunidad financiera internacional

La comunidad internacional es consciente de la encrucijada que enfrenta la economía colombiana, pero para superarla el país necesita el respaldo de los inversionistas extranjeros. Hasta ahora las agencias calificadoras de riesgos han mantenido la calificación de grado de inversión para Colombia, pero en sus informes todas han manifestado preocupación acerca del deterioro por el que atraviesa la economía nacional.

El campanazo de alerta más reciente lo dio la agencia Moody's, la cual incluyó explícitamente en su informe una perspectiva negativa sobre la calificación de Colombia. Moody's concluye que "si no se adoptan medidas correctivas, el persistente deterioro conllevaría presiones crecientes contra la calificación de Colombia".

Esto es algo muy serio. Colombia no puede darse el lujo de perder de buenas a primeras el grado de inversión que alcanzó. Nos costó 20 años lograrlo y nos costaría décadas recuperarlo. Además este tema, que suena un poco abstracto y distante para el ciudadano común, tiene repercusiones que no son de poca monta. Si perdiéramos la calificación que hoy tenemos, se encarecería nuestra deuda externa, pública y privada, que hoy es cercana a los US$30.000 millones, y este costo adicional podría ser del orden de US$500.000 millones al año, dinero que podría destinarse a la construcción de escuelas, acueductos y puestos de salud. Por ello, la seriedad de mis propuestas económicas es la mejor garantía para despejar este tipo de inquietudes.

Oportunidad histórica

Pocas veces la historia le ofrece a un país la oportunidad de enderezar su cauce. Ahora Colombia la tiene. Hace cuatro años se escogió entre dos opciones diametralmente opuestas: por una parte, la alternativa populista que ofrecía el oro y el moro, sin atender las restricciones que la realidad económica les impone a las dulces promesas, y por la otra, la opción seria y realista.

En aquel entonces, en este mismo foro, llamé la atención sobre el recalentamiento que padecía la economía, y por ello propuse generar un superávit fiscal para darle espacio al sector privado y evitar que la economía se desestabilizara; mi contrincante, a su vez, propuso aumentar el gasto público. Los medios trataron de tapar el sol con las manos al afirmar que las plataformas económicas eran similares, pero lo que hemos visto en estos años ha dejado muy en claro que no había tal.

Ahora se repite la historia, porque de nuevo el país está frente a dos opciones muy diferentes. Desde hace más de un año he venido hablando de la necesidad del ajuste fiscal, aunque sé que no es una propuesta fácil. Horacio Serpa, por su parte, lo ha hecho ahora cuando la economía ha entrado a cuidados intensivos, cuando es necesario apelar al voto independiente, de manera oportunista y poco creíble.

Hace cuatro años el país optó por el modelo populista, y no por el pragmatismo, la disciplina y la prudencia que siempre han gobernado el manejo de nuestra economía. Y no sobra recordar los resultados: la economía se fue al piso, las tasas de interés se dispararon y el desempleo se duplicó.

Pero Colombia también tiene otra oportunidad histórica: la paz. La voluntad de paz y reconciliación entre los colombianos debe ser más firme ahora que nunca. Creo en la negociación, y sobre ese convencimiento y sobre la credibilidad que traen consigo los nuevos gobiernos he presentado un plan de paz para Colombia, porque ella no sólo pondría fin a la confrontación, sino que garantizaría que mediante la concertación amplia de un nuevo proyecto de país se sentaran las bases de la verdadera reconciliación entre los colombianos. La paz no es de un partido, ni de un sector de la población; ella debe convertirse en el gran proyecto de toda la sociedad colombiana.

El gran ministro de finanzas francés del siglo XIX, el barón Louis, dijo alguna vez ante la asamblea de su país esta célebre frase: "Dadme una buena política y os daré buenas finanzas".

La crisis de la economía colombiana y de sus finanzas públicas es, ante todo, el resultado de una mala política que se ha arraigado en nuestro país, que se ha traducido en clientelismo y corrupción, y que se convierte en falta de coraje para enfrentar intereses creados.

El ajuste fiscal rotundo que necesita la economía colombiana para recuperar la credibilidad y la estabilidad es, principalmente, un asunto de buena política. Como aquella que reclamaba el barón Louis.

Los mercados están alterados porque no desean más de lo mismo. No desean más anuncios sin credibilidad ni que se les trate de engañar una vez más; quieren gente confiable y de carácter al frente de la economía, así como un presidente con independencia, capaz de ejercer un liderazgo nacional. Eso es lo que mi equipo y yo representamos.

Mi gobierno se comprometerá desde el primer día a practicar la buena política que necesita nuestra patria, y con ello, la salud económica y el bienestar social serán una realidad. Démosle a Colombia la oportunidad de recuperar su camino.

Sesión de preguntas

Usted dijo que necesita el apoyo del Congreso para poder hacer el ajuste que el país requiere, pero al mismo tiempo está comprometido con la reforma política y el referendo. ¿No cree que hay que tener listo, frente a ese presunto choque de trenes, un conjunto de soluciones un poco más radicales que el referendo?

Aquí hay dos temas muy importantes. En primer lugar, pienso que frente a las grandes medidas de choque que debe adoptar el próximo gobierno para resolver el problema del déficit fiscal como lo hemos planteado, se necesita el apoyo del Congreso y también, como lo dije en mi intervención, del pueblo colombiano. Quienes hemos estado en el Congreso, y quienes desde fuera también hemos tenido la oportunidad de desarrollar nuestra actividad política, sabemos que muchas veces los proyectos enviados por el gobierno salen mejor estructurados. Si pretendemos superar la crisis en que se halla el país debemos trabajar de la mano con el Congreso, pues aquí no podemos pensar solamente en un gobierno; de esta manera estoy seguro de que sacaremos adelante estos proyectos, porque Colombia ya no aguanta más altas tasas de interés, más inflación. El país necesita medidas de choque, pero para eso se requiere también el respaldo del sector privado, puesto que quien rija los destinos de la nación necesitará un mandato amplio y generoso y eso sólo lo puede dar el pueblo colombiano. Por eso he insistido en que el próximo presidente de Colombia tenga más del 51% de la votación, con el fin de que se sienta apoyado por la ciudadanía en su propósito de encauzar al país de nuevo por los rumbos requeridos para sacarlo de la crisis económica y financiera que nos deja el actual gobierno. Por esta razón es que he convocado a los colombianos a que depositen su voto y le entreguen al presidente de Colombia ese mandato amplio y generoso.

En segundo término está el tema de la reforma política, pues a eso me comprometí con Alfonso Valdivieso y con Ingrid Betancourt –quien lidera el grupo de los independientes–, y el del referendo, pero este último lo vemos más como una reforma que puede resolver también los problemas económicos. ¿Por qué? Porque nosotros nos hemos comprometido a volver a acabar con los auxilios parlamentarios. No puede ser posible que en estos cuatro años el Congreso secuestrara al presidente de la república, pues hoy

el presupuesto lo manejan los padres de la patria. Hay que terminar con los fondos de destinación específica, ya que es la manera de pagar los favores políticos para mantenerse en el gobierno, así como también con los viajes parlamentarios; con este objetivo votamos en 1991, pero la reforma se distorsionó.

Igualmente, hay que mostrar mecanismos de apertura o de control. El Congreso tiene que ejercer ese control político que le corresponde, y mantener la división de poderes con el ejecutivo y legislativo, lo que no implica que no podamos trabajar en los temas fundamentales para el país; con todo, hay que recuperar esa posición crítica que le corresponde al Congreso.

Hemos hablado de aspectos importantes, tales como poner la elección del procurador y el contralor a consideración del pueblo colombiano, y que al presidente de la república lo juzgue la Corte Suprema y no el Congreso de Colombia; en fin, creo que hay una serie de propuestas encaminadas a abrir unos espacios políticos importantes para que los partidos tengan acceso al Congreso.

En 1991 la Alianza Democrática M-19 y la Nueva Fuerza Democrática resolvieron tomar una actitud por fuera de los partidos políticos. La primera obtuvo cerca de 550.000 votos y la segunda unos 540.000, lo que les dio derecho a elegir nueve y ocho parlamentarios, en ese orden. Paradójicamente el partido conservador, con 450.000 sufragios, elige 25 parlamentarios, y el partido liberal, con un poco más de votos, se apodera de más o menos el 40% del Congreso. Ahí nos jugamos una opción distinta, convocando, como lo hice en mi caso, a los liberales, a los conservadores y a los independientes. Logramos las mayores votaciones y tuvimos el menor número de curules. Por eso hablamos también de una reforma política en ese sentido, pues hoy en día los independientes alcanzaron más de 2.800.000 votos y no tienen quién lleve esa vocería en el Congreso de Colombia, quién represente a los que creyeron que el cambio también podía traerse al país.

Con Noemí Sanín, son más las cosas que nos unen que las que nos separan, porque tenemos un objetivo común: queremos darles empleo a los colom-

bianos, queremos luchar contra la corrupción, queremos traer la paz a Colombia, y al igual que Opción Vida, queremos implementar mecanismos que nos permitan transformar este país. Y estamos comprometidos, también, a efectuar una reforma política. Por eso los estamos convocando, porque todavía hay una oportunidad de cambiar este país, que es la que nos da el próximo 21 de junio la democracia nacional; estoy seguro de que entre todos vamos a lograr el cambio necesario para construir nuestra nueva Colombia.

La corrupción política y la educación son dos de los problemas más graves que tiene el país. ¿Cómo podría usted controlar esa bola de nieve que es la corrupción política? Por otra parte, ¿los niños de la calle tendrán algún día la oportunidad de estudiar para evitar que se conviertan en delincuentes y guerrilleros?

En relación con el tema de la corrupción, lo primero que hay que tener es voluntad política para poder combatirla. Como senador de la república presenté, junto con un grupo de amigos de la Nueva Fuerza Democrática, el Estatuto Anticorrupción en 1993, que posteriormente fue aprobado por el Congreso; así mismo, hace una semana Néstor Humberto Martínez, Alfonso Valdivieso y yo presentamos la demanda de inconstitucionalidad para poder revivir la Comisión de Vigilancia Ciudadana. En este momento, la corrupción es un matrimonio indisoluble entre corrupto y corruptor,y para poder acabar con ella se necesita la colaboración del sector privado, pues éste tiene la culpa, en buena parte, de su existencia, al sobornar a ciertos funcionarios. De ahí la importancia de convocar y constituir la Comisión de Vigilancia Ciudadana en Colombia para que, a través de ella, pueda ejercerse un control claro y directo frente a cómo y de qué manera podemos combatir la corrupción; que las quejas lleguen, que las denuncias se instauren, pero especialmente que podamos meter a la cárcel a los corruptos.

En segundo término, he dicho que como presidente de la república no voy a delegar la función del nombramiento, pero vamos a conformar una comisión para que todos los colombianos puedan inscribirse en una lista, de la cual se seleccionarán los directores, gerentes o presidentes del orden gubernamental, de acuerdo con sus méritos. Creo que así podremos evitar

que se repitan casos como los de Caprecom, de donde se robaron $130.000 millones, o el Inurbe, donde se perdieron $50.000 millones y no pasó absolutamente nada. Sin embargo debemos, primero que todo, quitarles a las maquinarias políticas ese nombramiento a dedo de los altos cargos del Estado, con el fin de traer gente honesta a la administración. Pero por sobre todo, lo que no se puede dar tampoco es la permisividad por parte del gobierno frente a la corrupción. Quiero dejar claro que durante mi cuatrienio ningún funcionario va a poder parapetarse en un cargo público para defenderse; si hay una investigación en curso se retira, o lo retiramos del gobierno, y será como un hombre de la calle, común y corriente, que asuma esa defensa, pero no escudándose en los altos cargos del Estado.

En tercer lugar, hay que trabajar de la mano con la Procuraduría, con la Fiscalía, y ojalá también con la Comisión Ciudadana, para de esta manera conformar bloques que nos permitan perseguir y encarcelar a los corruptos.

Por otra parte, creo que el caso de la educación es fundamental. En mi programa de gobierno he venido insistiendo en la jornada única educativa, porque me preocupa que mientras unos niños estudian por la mañana, no tienen nada que hacer por la tarde, y otros que estudian por la tarde, no tienen nada que hacer por la mañana. Con base en esto pensamos implementar una verdadera política, aparte de la recreación y cultura, de tiempo libre y del ocio, para mantener a los niños ocupados, para desarrollar diversas actividades, para construir zonas deportivas comunes, con el propósito de brindarles a los menores la posibilidad de desarrollarse. De esta manera evitaremos, en buena parte, que los niños salgan a la calle o que caigan en la droga, aspecto que tanto nos está afectando a los colombianos.

Así mismo, falta poner en práctica una política frente al maltrato infantil, pues cerca de dos millones de niños son maltratados en Colombia y casi 850 mil sufren de maltrato severo. Me impacta leer noticias tales como la de la madre que le quema las manos a su niña para que pida limosna. Eso es lo que tenemos que acabar en el país, y un buen comienzo sería implantar la cultura del buen trato en el núcleo familiar, pues si queremos alcanzar la paz, debemos comenzar por la de nuestra propia familia. Hay que recuperar los valores, decirles a esos padres que un beso o un abrazo a sus hijos

valdrá mucho en el futuro, y evitar en buena parte que los niños estén en la calle por estas causas; no obstante, considero que lo más importante es brindarles las oportunidades necesarias para que puedan tener educación, pues así habremos solucionado gran parte del problema.

¿De qué manera garantizará que la sociedad civil pueda hacerles un seguimiento a sus propuestas preelectorales o que precedieron a su elección como presidente, para asegurar que efectivamente se cumplan?

Por fortuna, en mi vida política, lo que digo lo hago. Eso quedó consignado claramente en el único cargo público que he ejercido, el de alcalde de Bogotá, elegido por voto popular. Durante mi administración me propuse sacar adelante cuatro temas fundamentales de la ciudad: la deuda externa, la seguridad, la lucha contra la drogadicción y la contratación de recolección de basuras con particulares, que no era en ningún momento privatizar el servicio, sino ayudar a una empresa del Estado para que pudiera competir con el sector privado y de esta manera generarles un mejor bienestar a los habitantes de la ciudad.

Por eso mismo hemos hablado aquí de diez grandes puntos en nuestro programa de gobierno, de diez grandes cambios, cinco de los cuales tienen que ver directamente con el empleo, pues para mí ese es el nuevo nombre de la paz.

Estoy seguro de que mi programa puede realizarse en los próximos cuatro años, y ese es un compromiso que adquirimos con el pueblo colombiano. Vamos a buscar todos los mecanismos que nos permitan cumplir con esos diez grandes cambios que hoy le estamos proponiendo al país.

Con respecto al tema del sistema upac, creo que deben hacérsele algunas reformas, pero no acabarlo, como lo dijo claramente mi contendor, quien tampoco ofrece una fórmula distinta de arreglo. El país no quiere más mentiras, porque una cosa es lo que nos viene a decir Horacio Serpa aquí en estos foros y otra lo que afirma en televisión. Pienso que uno tiene que ser coherente, sobre todo con su equipo de gobierno; les apuesto a ustedes que no hay ninguna contradicción entre lo que expuso Juan Camilo Restrepo y lo que expuso Andrés Pastrana, pero no sucede lo mismo con Horacio Serpa y César

González, pues el director programático de la campaña de mi contendor dijo claramente que el problema del sistema upac está en las tasas de interés, y que hoy los deudores no tienen cómo pagar. Si logramos bajar las tasas de interés, estoy seguro de que los colombianos volverán a pagar su vivienda; tenemos que buscar ese mecanismo y ese esfuerzo que nos permitan proteger a nuestros compatriotas. El upac funcionó bien hasta 1994, pero precisamente debido al cambio de las reglas de juego que hizo el gobierno Samper se presentaron los problemas. Hoy, si mal no estoy, existe una cartera morosa de más o menos un 7% que está en peligro de perderse. Hay que buscarles una solución a ellos, buscarles alternativas; yo he propuesto crear una comisión compuesta por representantes del sector privado y del gobierno para estudiar posibilidades que nos permitan convertir ese crédito en pesos o alargar el plazo de pago. Debemos buscar una solución para esos damnificados de estos últimos cuatro años con el sistema, pero también generar posibilidades para poder resolverles sus problemas.

Y por último, tengo entendido que Horacio Serpa propuso hoy lo mismo que yo propuse hace varios meses: que el seguro de desempleo no sea a seis meses, sino a un año. Buena parte de las cuotas que hoy se deben corresponde a los desempleados, a los hombres que no tienen cómo pagar su vivienda; por eso debemos buscar mecanismos que nos permitan que todo crédito en upac tenga también el seguro de desempleo a un año, para de esta manera darle tranquilidad a la gente de que no va a perder su vivienda, como está sucediendo en este gobierno.

En esta campaña no se ha hablado del movimiento cooperativo, un sector que tiene más de 60 años de vigencia en Colombia y que ha incursionado en todos los campos de la actividad económica. ¿Qué mensaje les da a los dos y medio millones de ahorradores que han creído en el sector cooperativo y que encuentran ahí una única opción para resolver muchos de los problemas que los agobian?

Creo que este es un sector que ha llegado a una madurez suficiente, para que también el Estado pueda efectuar un control al respecto; es más, el propio sector cooperativo le ha pedido al gobierno nacional que se ejerza un control, por medio de la Superintendencia Bancaria, para que la gente con-

fíe más en él. Me parece que el sistema cooperativo debería cotizar para el seguro de depósito con el fin de garantizar, en buena parte también, los dineros de sus ahorradores. Hay que tenderle la mano, fortalecerlo, e implementar un verdadero control por parte de la Superintendencia y mecanismos que nos permitan sacar adelante la economía solidaria y el sector cooperativo en Colombia.

En este punto quiero hacer una observación, porque me parece que es el momento adecuado. Hoy estamos *ad portas* de una crisis peor que la que vivió Colombia en 1982, porque están en entredicho los ahorros de más de 500.000 colombianos a causa de la politiquería, de la burocracia que se creó en el Dancoop, de lo cual tiene gran responsabilidad mi contendor político. Esto me parece muy grave, pues esos ahorros que hoy están en juego pertenecen a colombianos que piensan pasar la vejez con ellos, y a campesinos que contaban con esos dineros para darles a sus hijos la posibilidad de estudiar en la ciudad. Pienso que no puede ponerse en entredicho el nombre del cooperativismo colombiano a causa de un mal manejo político que no ha querido enfrentar este gobierno y que, insisto, puede dejar una crisis superior a la que ya vivió el país, con las consecuencias que conocemos.

Las megatendencias hacia el siglo XXI muestran que se está promoviendo la equidad de género. De acuerdo con esto, ¿qué beneficios concretos propone en su gobierno para la mujer, y porcentualmente qué participación le daría?

Esta pregunta me hace acordar de Regina Betancur cuando discutía en la Comisión Primera del Congreso precisamente sobre este tema, es decir, que había que garantizarles a las mujeres el 50% de los puestos. No daría porcentaje, porque no me gusta, pero en mi caso puedo decir que en los ocho primeros renglones de la lista de la Nueva Fuerza Democrática al Congreso había dos mujeres: Claudia Blum y Maristella Sanín. Me gusta trabajar con la mujer colombiana, y creo que tenemos que buscar la equidad del género, las condiciones que eviten discriminaciones de este tipo, pues hay cifras verdaderamente alarmantes a este respecto: de cada tres desempleados

en Colombia hoy, dos son mujeres; de cada cuatro hogares en Colombia, uno es manejado por una mujer cabeza de familia. Además hay discriminación en el pago de salarios, ya que se ha demostrado claramente que ellas devengan el 65% del salario que se les paga a los hombres.

¿Cómo podemos tenderle la mano también a la mujer? He dicho que en la generación de nuevos empleos, debemos darle prioridad a la mujer cabeza de familia y, seguidamente, a la gente joven, para evitar lo que denomino la frustración del primer empleo. Cuántos jóvenes, hoy se sacrifican trabajando de día y estudiando de noche, y cuando se gradúan no consiguen puesto en ningún lado, ocasionando esa frustración del primer empleo. Otra cosa que me ha impactado mucho durante mis recorridos por el país ha sido ver que la mujer cabeza de hogar no tiene la posibilidad de adquirir vivienda porque devenga uno o máximo dos salarios mínimos; por eso en nuestro caso hemos dicho que durante mi gobierno vamos a darle doble subsidio de vivienda a la mujer para tratar de solucionar este problema. Por eso no me gusta hablar de porcentajes, pues en mi opinión lo que tenemos que garantizar, además de lo establecido por nuestra Constitución, es lo referente a la equidad y la igualdad, así como trabajar por Colombia; esperamos dar buenas sorpresas el próximo 7 de agosto.

El 95% de las empresas colombianas son pequeñas y medianas, pero en todas las políticas que se han hecho se ha ignorado una realidad, y es que no son lo mismo las textileras de Medellín que las de Bogotá, por ejemplo. ¿En su campaña habría política industrial regional, como la italiana o como la española?

Creo que tenemos que tenderles la mano a la pequeña y a la mediana industria, que generan cerca del 55% del empleo en el país; hay que buscar políticas sectoriales y regionales en ese aspecto, pues el país ha hecho un gran esfuerzo en invertir en muchos de los municipios de Colombia; sobre el tema de la competitividad de las regiones pienso que también es importante colaborarles y, sobre todo, implementar una política sectorial seria en materia turística, que nos permita generar un empleo rápido; la costa caribe colombiana tiene esa posibilidad, pero lamentablemente el gobierno no

ha invertido en esa región. No puede ser posible lo que estamos viviendo hoy, que dejamos de ser competitivos por culpa de la revaluación y del IVA, principales causantes de que se pierda alrededor del 50% del turismo que debería llegar a esta región. Adicionalmente, falta una clara decisión por parte del gobierno para invertir en materia de comunicaciones, de vías de acceso, de puertos y aeropuertos, generando de esta manera una política que nos permita desarrollar también esta industria. Ya es hora de que Colombia entre definitivamente en la era del turismo, pero no sólo del turismo de costa, de playa y de sol, sino también del ecológico; además, si mal no estoy, por cada cuarto que se construye en Colombia de un hotel de cinco estrellas, se generan entre cuatro y cinco empleos directos y cerca de cinco indirectos.

Por esto creo que el país debería mirar hacia allí, aprovechando las experiencias mexicana y española a este respecto; ojalá que podamos implementar este plan a partir del 7 de agosto.

Octava sesión

Hacia un mercado de derivados financieros en Colombia

Jorge Castellanos Rueda*
J. P. Morgan

* Ingeniero de sistemas de la Universidad de los Andes, con doctorado en economía y finanzas de la Universidad de Columbia (Nueva York). En el sector público se desempeñó como asesor del gerente general del Banco de la República, director general de Crédito Público y superintendente bancario. En la actualidad está a cargo de la asesoría a clientes gubernamentales de J.P. Morgan en la gestión de riesgos de deuda.

Este artículo consta de cuatro partes. En la primera se hace un repaso de las características de estos productos que enfatiza en los aspectos que los diferencian de otros productos financieros tradicionales, con el objetivo de desarrollar un marco conceptual y destacar ciertos aspectos indispensables para entablar una discusión sobre las ventajas y riesgos asociados con su crecimiento en el país.

En la segunda parte se analizan los riesgos de los derivados, la preocupación más grande de los potenciales participantes en estos contratos, bien sea en su condición de usuarios finales o como intermediarios profesionales de los mismos.

La tercera sección contiene una breve descripción de la evolución de estos productos en mercados de capitales más avanzados, con miras a ofrecer una guía para el futuro desarrollo de los derivados en el país y estimular una discusión sobre los productos derivados que se necesitan en Colombia. Finalmente, en la cuarta parte se plantean las principales conclusiones sobre el tema.

Definición de derivados

Empecemos con lo más elemental: una definición de los derivados.

No existe una buena definición para los derivados más allá de lo que su nombre indica. Son instrumentos financieros que derivan su valor de algún otro tipo de contrato o variable económica de referencia, a la que normalmente se identifica con el nombre de *subyacente*. Su otra característica distintiva es la de ser contratos bilaterales.

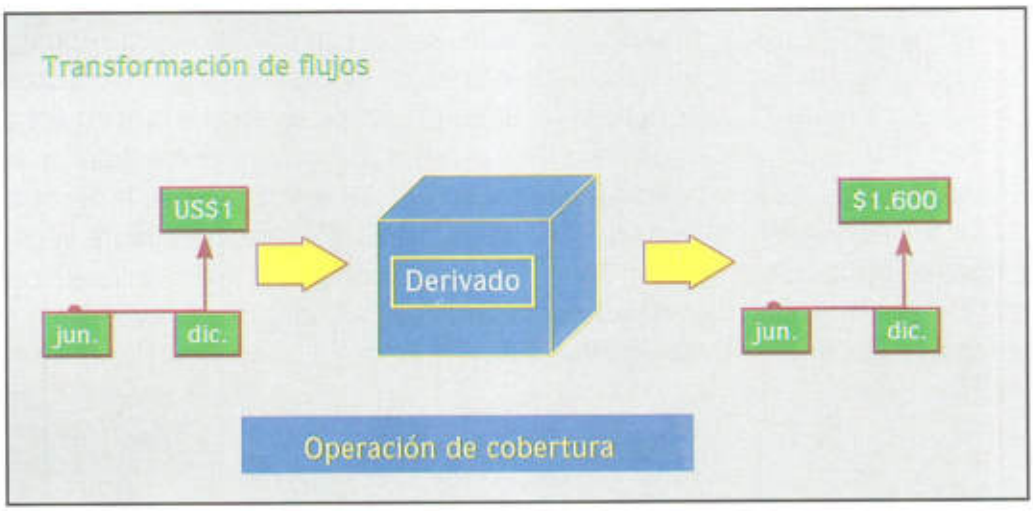
Los subyacentes más comunes son las tasas de cambio, las tasas de interés, los productos transables, las acciones y todo tipo de índices que representan movimientos de variables económicas de interés para los participantes en mercados financieros.

Estos son, de manera simplificada, los aspectos más singulares del funcionamiento de los derivados. Para un profesional del sector financiero, la forma más fácil de transmitir la importancia de estos instrumentos es describirlos como un mecanismo que permite cambiar las características financieras de un flujo futuro y transformarlo en algo completamente diferente.

Un ejemplo relevante en la actual coyuntura son los pagos denominados en dólares, pues mediante derivados se puede transformar un ingreso futuro en dólares a su equivalente en pesos. Se utiliza la convención de representar ingresos futuros con una flecha que apunta hacia arriba, en tanto que el eje horizontal indica la dimensión tiempo: junio a diciembre. Una flecha vertical que se dirige hacia arriba en diciembre denota entonces un pago que se espera recibir en seis meses. En este caso hay un ingreso futuro de un dólar, el cual representa de manera genérica los ingresos futuros en divisas de una empresa (gráfico 1).

Estudiemos el funcionamiento de un derivado relacionado con la tasa de cambio. A ese derivado lo podemos definir como una caja que al aplicarse sobre el flujo básico anterior en dólares, lo convierte en un flujo equivalente en pesos. Sin entrar en los detalles técnicos de esta operación, puede deducirse que partiendo de un ingreso futuro de un dólar se termina con un flujo equivalente de $1.600 que va a recibirse en la misma fecha, un ingreso mucho más manejable dentro del contexto nacional. En una coyuntura como la actual, en la que existe una gran incertidumbre sobre las tasas de cambio, un instrumento igual al que esbozamos aquí les permitiría a las empresas exportadoras eliminar los altos riesgos asociados con la fluctuación del dólar. Siempre que el equivalente por recibirse en pesos tenga un precio

Gráfico 1
Cómo funcionan



Fuente: J.P. Morgan.

justo o razonable, el gerente de la empresa podrá dedicar sus recursos y energías a lo que le compete –crear el mejor producto posible–, sin tener que convertirse en un experto en la evolución de la tasa de cambio.

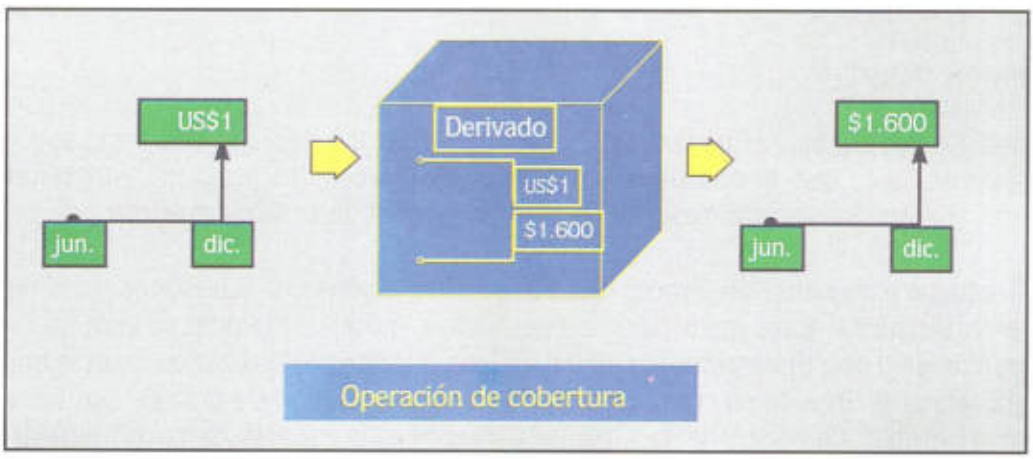
Gracias a este sencillo ejemplo pueden sacarse algunas conclusiones y definir unos términos. Esta operación con derivados, mediante la cual se elimina un riesgo, se llama operación de cobertura; ella le permite al usuario orientar sus esfuerzos al área de su competencia y transferir el riesgo de tasa de cambio a otra entidad –la contraparte–, probablemente más capacitada para manejarlo. Tenemos entonces nuestra primera conclusión:

- Los derivados sirven para promover una asignación más eficiente del riesgo en una economía.

Miremos ahora más detalladamente el contenido de esta caja. En ella hay una inmensa variedad de productos derivados creados para numerosos fines, pero en su esencia casi todos comparten la descripción sencilla que está dentro de la caja. Este derivado cancela el flujo original y lo sustituye

con el flujo deseado. En la aritmética de flechas que usamos para describir el flujo inicial en dólares, el derivado consta de dos flujos que van a intercambiarse en diciembre: un egreso de un dólar –la posición exactamente opuesta a la que se tenía, la cual se denota con una flecha que apunta hacia abajo– y un ingreso equivalente en pesos. Al cancelar flujos opuestos en la misma moneda se obtiene el resultado deseado, gracias a la aritmética de flechas que para efectos de esta presentación nos permite ilustrar el funcionamiento de una operación de cobertura. Es así de sencilla la esencia de los derivados. Sus características financieras y la correspondiente especificación matemática pueden llegar a ser más complejas, pero la idea central de añadir y sustraer flujos que alteran los estados financieros de las instituciones, se mantiene (gráfico 2).

Gráfico 2
Análisis más detallado



Fuente: J.P. Morgan.

Al estudiar en detalle lo que hay dentro de la caja pueden analizarse algunos de los problemas que este tipo de instrumento genera.

Demostremos ahora que el mismo tipo de instrumento que se utiliza para cobertura y control de riesgo puede usarse también para especular, es decir, para acentuar el riesgo respecto a las tasas de cambio, en vez de ate-

nuarlo. Supongamos que existe otra empresa que no espera recibir dólares en el futuro, la cual puede, no obstante, celebrar el mismo contrato derivado del ejemplo anterior. Recurriendo a la aritmética de flechas nuevamente, vemos que la posición neta de esta empresa consiste en comprometerse a pagar $1.600 a cambio de recibir un dólar dentro de seis meses. Es decir, equivale a hacer una apuesta sobre el valor del dólar dentro de seis meses, una posición netamente especulativa (gráfico 3).

Gráfico 3
Especulación

Fuente: J.P. Morgan.

Al contrario del ejemplo anterior, en esta oportunidad el mismo derivado acentúa el riesgo de exposición a fluctuaciones en la tasa de cambio. Esto nos deja una enseñanza: el mismo producto derivado genera resultados radicalmente opuestos, dependiendo del contexto en el cual se utilice. En el primer caso sirve para controlar riesgos, lo cual incrementa la eficiencia de la economía, mientras que en el otro caso puede servir para acentuarlos.

Demostrar que la especulación puede resultar benéfica para la economía en su conjunto está más allá del alcance de este artículo, pero debe considerarse que el especulador del segundo ejemplo puede estar mejor preparado para absorber el riesgo de tasa de cambio que la otra parte que

busca una cobertura; en tal caso, la economía en su conjunto se beneficiaría de una mejor distribución del riesgo. Adicionalmente, la experiencia de mercados más avanzados muestra que es muy difícil, por no decir imposible, crear un mercado sobre la base de permitir transacciones de cobertura con motivos opuestos. Los especuladores y los profesionales del mercado son también actores necesarios en estos mercados, que aseguran la existencia de un mercado líquido en el cual transferir riesgos. Esto nos lleva a la segunda conclusión:

- Los derivados sirven igualmente para fines especulativos. La especulación –vista en su conjunto– puede ser conveniente para la economía al transferir riesgos a aquellos mejor preparados para absorberlos.

Los derivados más complejos suelen ser una sofisticación de los conceptos básicos que se han estudiado. Son operaciones conceptualmente simples, pero que exhiben características que las diferencian de las operaciones financieras tradicionales; por ejemplo, estos instrumentos permiten crear un mayor apalancamiento, y posteriormente veremos que por razones de prudencia bancaria, los supervisores bancarios requieren que los bancos asignen parte de su capital a respaldar las operaciones con derivados.

En el segundo ejemplo, la posición especulativa a futuro se crea al suscribir el contrato y no requiere ningún pago antes del final de la operación. Para crear una posición financiera equivalente mediante instrumentos bancarios tradicionales un banco necesitaría captar fondos en dólares por seis meses, en una cantidad y con una tasa de interés que generasen la obligación de pagar un dólar en ese tiempo. Los fondos obtenidos deberían convertirse a pesos e invertirse por seis meses para recibir al final de la operación $1.600 (las posibilidades de arbitraje deberían asegurar que sus términos fueran muy similares a los del producto derivado). Es conveniente destacar que en este último caso el banco tendría que registrar un pasivo en dólares y un activo en pesos en su balance y, naturalmente, asignar parte de su capital a respaldar estas operaciones. La operación con derivados no requiere pagos e inversiones iniciales, ni utilizar capital en la misma forma de la operación tradicional. Lo interesante del derivado es que un acuerdo verbal genera una posición especulativa, es decir, produce un mayor apalancamiento de los recursos. De aquí se deduce la siguiente conclusión:

- Los derivados permiten, en general, un mayor apalancamiento financiero.

Examinemos también algunas de la implicaciones económicas de estos productos. En la actual coyuntura de ataques especulativos contra el peso, la posibilidad de tomar posiciones a futuro peso - dólar sin necesidad de hacer desembolsos iniciales le dificultaría aún más a la autoridad cambiaria limitar las posiciones especulativas. La alternativa utilizada recientemente en defensa del peso –secar la liquidez de la economía– no detendría a un especulador con acceso a derivados cambiarios y clara convicción de una futura devaluación del peso. Sin entrar a considerar la conveniencia de que las autoridades retarden un proceso de ajuste, la existencia de derivados de tasa de cambio hace más difícil oponerse a la corriente y acelera el proceso de ajuste cambiario.

En la discusión sobre la creación de un mercado de derivados en Colombia hay que tener presente que este tipo de instrumentos potencian la capacidad tanto de cobertura como de especulación y son, naturalmente, el mayor interés de las autoridades; sin embargo, no es razonable prohibir la utilización de estos instrumentos por su capacidad de explotar inconsistencias en las políticas económicas; se requiere llegar a un compromiso que consulte los objetivos válidos de las autoridades (atenuar los movimientos especulativos, sin oponerse al ajuste hacia el que apuntan las variables fundamentales de la economía) y las necesidades de las empresas productivas del país (eliminar riesgos que no son de la esencia de su negocio).Tenemos, entonces, una nueva conclusión:

- Los derivados, al igual que otros títulos financieros, sirven para acelerar el proceso de ajuste en los mercados de capital y facilitan también los movimientos especulativos.

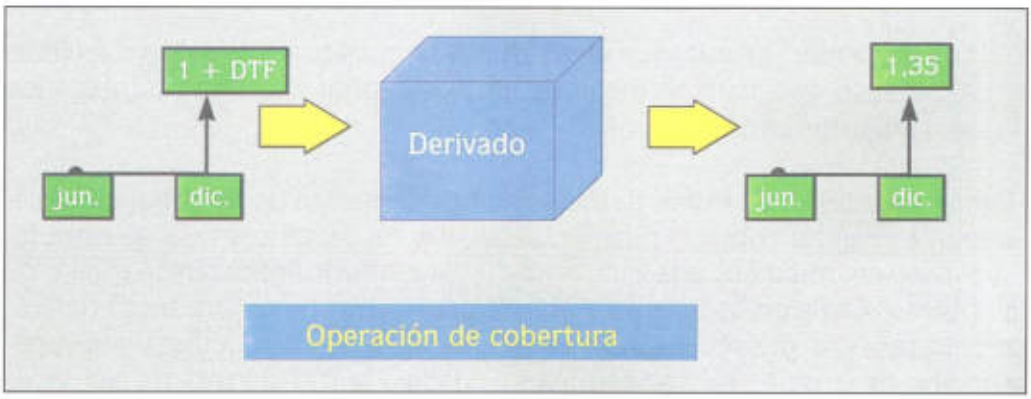
Hemos estudiado, en cierto detalle, el funcionamiento de un producto derivado que permite cubrir el riesgo o especular respecto a la tasa de cambio. En el caso colombiano, una variable de igual o mayor importancia es la tasa de interés. Analicemos entonces el funcionamiento de un producto derivado para tasas de interés, usando como ejemplo a un inversionista que espera recibir dentro de seis meses un flujo ligado a la DTF de tres meses, cuyo valor se fijará dentro de tres meses; en una coyuntura como la actual, es

posible que esta persona quiera eliminar la incertidumbre respecto al monto del pago futuro ligado a la DTF. La solución es un producto derivado que permita fijar esa tasa por anticipado, generando así hoy el equivalente a tasa fija de un flujo futuro a tasa variable.

El funcionamiento de una operación de cobertura de un flujo futuro variable puede observarse más adelante (gráfico 4). El resultado final es una tasa fijada por adelantado a un nivel del 35%; si se analiza el funcionamiento interno de este derivado, puede deducirse que es conceptualmente igual al ejemplo de tasa de cambio. Usando otra vez la aritmética de flechas que hemos definido vemos que los flujos ligados a la DTF se cancelan –al sumar el derivado a la posición original–, para dejar como resultado una tasa fija del 35% (gráfico 5).

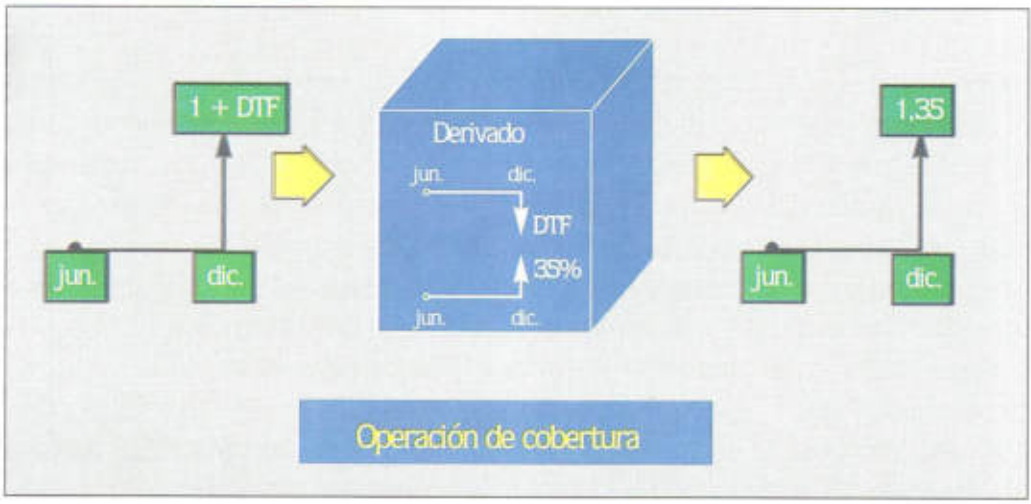
Este derivado puede utilizarse también con fines especulativos (gráfico 6). Cuando se celebra este contrato sin tener una posición original en un flujo ligado al DTF, se obtiene una posición neta correspondiente a una tasa fija menos una tasa variable (35% - DTF). El valor final del contrato se determina en tres meses –cuando se establece el valor de la tasa DTF– y la diferencia entre las tasas puede liquidarse al vencimiento del contrato en seis meses. Alternativamente, puede liquidarse el contrato dentro de tres meses usando

Gráfico 4
Riesgo de tasa de interés



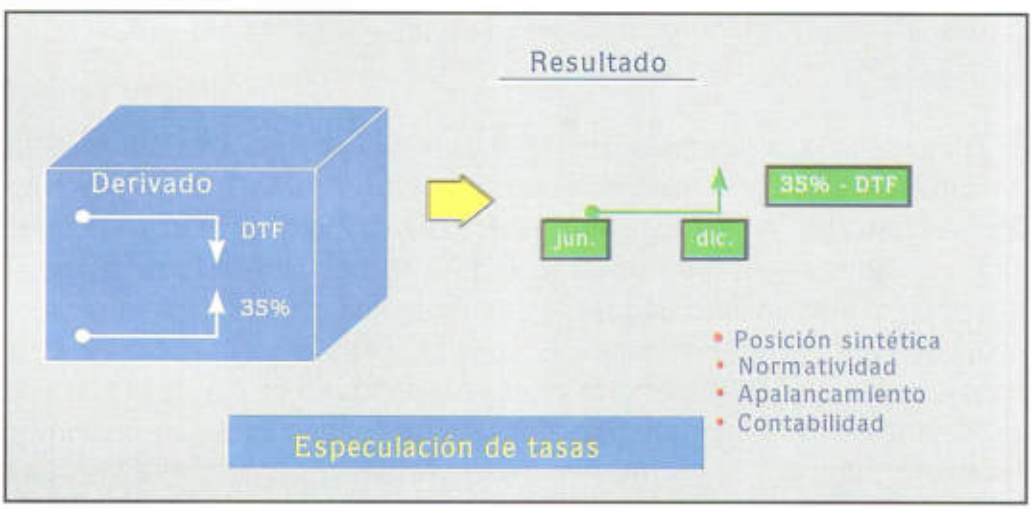
Fuente: J.P. Morgan.

Gráfico 5
Riesgo de tasa de interés



Fuente: J.P. Morgan.

Gráfico 6
Especulación de tasas



Fuente: J.P. Morgan.

el valor descontado de la diferencia que deberá pagarse en el sexto mes. Este derivado permite apostar, entonces, que la tasa DTF estará por debajo de 35% en tres meses.

Es conveniente llamar la atención sobre otro aspecto de este contrato relacionado con la generación de una posición de compra de un instrumento de renta fija, sin tener que financiarlo dentro del balance (posición sintética). Aquellos familiarizados con la operación de tesorería de una institución financiera saben que la operación equivalente con instrumentos tradicionales consiste en invertir recursos obtenidos a la tasa DTF en instrumentos a tasa fija. En mercados desarrollados, en los que existen títulos de tasa fija a largo plazo, esta operación permite captar el diferencial de la curva de rendimientos entre el largo y el corto plazos, el cual es generalmente positivo; en Colombia, la operación correspondiente sería comprar TES de tasa fija, financiados a la tasa DTF, lo cual requeriría crear un activo y su correspondiente pasivo en el balance. De nuevo, el derivado permite replicar sintéticamente la operación, generando así un mayor apalancamiento. He aquí otra conclusión:

- Al crear nuevos instrumentos financieros, los derivados amplían las alternativas financieras disponibles a la economía y mejoran, por ende, su eficiencia.

En la mayoría de las operaciones de derivados, la otra parte es una institución financiera que crea mercados en estos instrumentos. Al entrar en este tipo de contratos, la institución financiera debe generar la posición contraria para eliminar el riesgo especulativo, lo cual hace necesario tomar posiciones en el instrumento de tasa fija de referencia para el derivado, especialmente por razones técnicas. Es posible imaginar que la cadena de transacciones que esta operación produce redunda en un mayor número de operaciones en los instrumentos subyacentes y, por ende, en un mayor desarrollo y liquidez de los mismos. De existir derivados ligados a las tasas de los TES, estaría estimulándose la liquidez de estos títulos en el mercado secundario. Esta es nuestra sexta conclusión:

- Los derivados contribuyen al desarrollo de los mercados de capitales.

La posibilidad de crear posiciones sintéticas fuera del balance lleva a considerar las diferencias en la normatividad que rige a los productos bancarios tradicionales y los derivados. En general, la regulación nacional de los derivados es incompleta debido al incipiente desarrollo de estos productos en nuestro medio, ya que su potencial de apalancamiento causa una gran prevención entre las autoridades reguladoras y de supervisión; al extremo, dicha prevención se manifiesta en una regulación que busca someter los derivados a normas diseñadas para las operaciones tradicionales con las que se puede, en algunos casos, replicar un producto derivado. Esta prueba de consistencia debe hacer parte del análisis previo a la regulación, pero la normatividad ha de consultar el objetivo de la operación (cobertura o especulación) y otras características de los derivados que los pueden hacer más eficientes que un producto tradicional.

En el ejemplo anterior de cobertura de tasas de interés, la autoridad reguladora podría pensar en requerir un monto de capital equivalente a la posición de captar en DTF para invertir en TES, además del capital que requiera la posición que genera el flujo original ligado a la DTF que desea cubrirse. Sin entrar a analizar los aspectos técnicos de esta posición, ello llevaría a un rigor excesivo al no tener en cuenta la reducción en riesgo que se obtiene mediante la cobertura, si ésta permite calzar el activo a tasa fija con un pasivo original a tasa fija. Alternativamente, si el activo original se financia con una tasa variable a la DTF, la operación de aparente cobertura en realidad genera una brecha activo - pasivo (*gap*), lo que en conjunto crea una posición especulativa. De lo anterior se deduce lo siguiente:

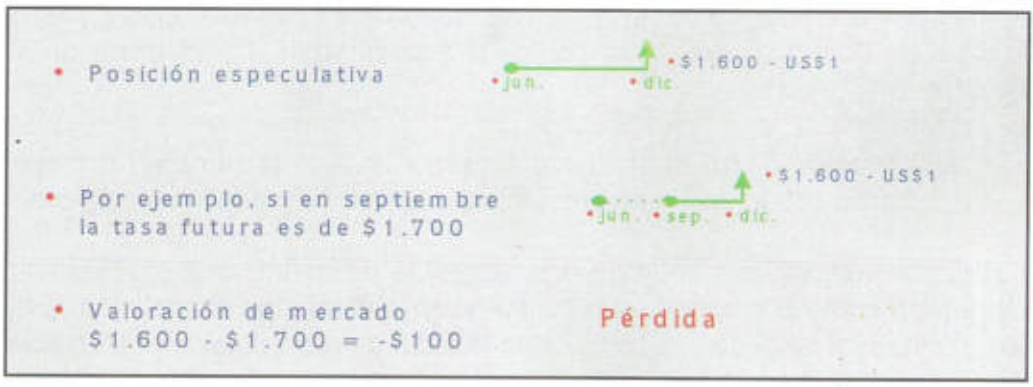
- La regulación de los derivados debe tener en cuenta su objetivo (especulación o cobertura) y su efecto final sobre los estados financieros.

Estas consideraciones apuntan a la urgencia de definir una contabilidad clara para estos productos, que facilite el entendimiento de los efectos de los mismos; al respecto, es bienvenida la reciente promulgación de normas para derivados que ayudan a aclarar las dudas de los potenciales participantes en este mercado.

Revisemos ahora –con este instrumental que hemos desarrollado– los principales riesgos de los derivados: de mercado, de crédito, operativos y jurídicos. Conceptualmente, los riesgos de los instrumentos derivados son iguales a los de los instrumentos financieros tradicionales, con los cuales los analistas financieros ya están muy familiarizados. En la práctica, los productos derivados pueden infligir pérdidas mayores debido a su mayor complejidad y a su capacidad de apalancamiento.

El riesgo de mercado y su valoración es uno de los temas de mayor interés para la audiencia. Usando como ejemplo la posición especulativa de pesos contra dólares, cuyo flujo final al vencimiento del contrato es $1.600 menos US$1, puede observarse que en el momento de suscribir el contrato –como por definición US$1 a futuro equivale a $1.600–, éste tiene un valor financiero de cero. A lo largo de la vida del mismo su valor cambiará con las fluctuaciones del dólar a futuro. Si en septiembre –a tres meses del vencimiento– la tasa futura para cerrar contratos en diciembre es $1.700, el valor de mercado se mide por la diferencia entre lo pactado originalmente y el valor del dólar en ese momento; entonces el valor de este contrato sería negativo ($100), generando así una pérdida de oportunidad por cuanto se tiene la obligación de vender un activo en dólares a una tasa inferior a la que el mercado ofrece (gráfico 7).

Gráfico 7
Valoración del riesgo de mercado



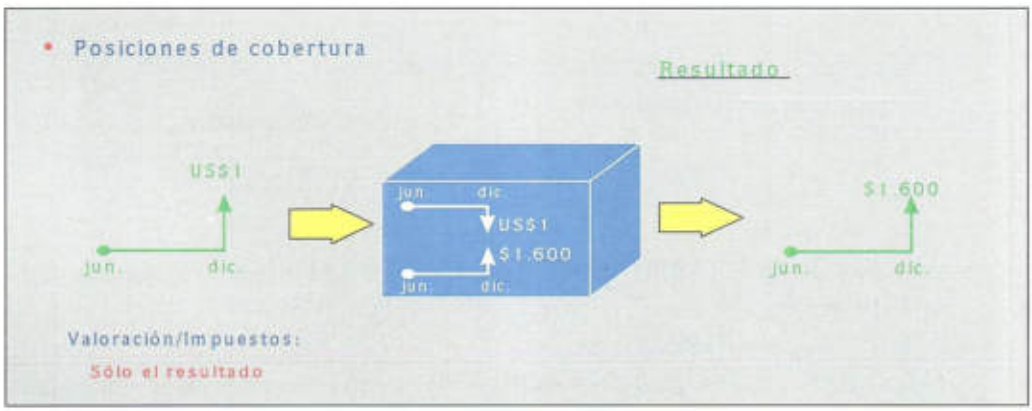
Fuente: J.P. Morgan.

La prudencia financiera indica que debe registrarse esta pérdida, y por fortuna en el país se ha avanzado mucho en lo referente a aprender a estimar y valorar el riesgo de mercado de las inversiones financieras. Para efectos del desarrollo de los derivados –y por extensión de los mercados de capitales– es necesario abrir una discusión en este momento sobre el tratamiento contable que debe dárseles a los derivados.

Para efectos de valoración hay que tener en cuenta el objetivo final de la transacción, pues en la mayor parte de los sistemas contables se tiende a registrar por separado la posición original y el derivado de cobertura. En el ejemplo de cobertura cambiaria anterior, dada la importancia de cubrir el riesgo en dólares, no debería hacerse por separado la valoración de mercado de estas dos transacciones; por el contrario, tanto para la valoración como para los efectos impositivos solamente debería considerarse el resultado neto de la transacción, ya que no tiene sentido cobrar un doble impuesto sobre la posición original y sobre la posición de derivados (gráfico 8).

En el contexto del ejemplo simplificado que estudiamos, estos argumentos son claros. Deben mantenerse, también, estos conceptos básicos en el análisis de posiciones más complejas que las del ejemplo. Normalmente los audi-

Gráfico 8
Valoración del riesgo de mercado

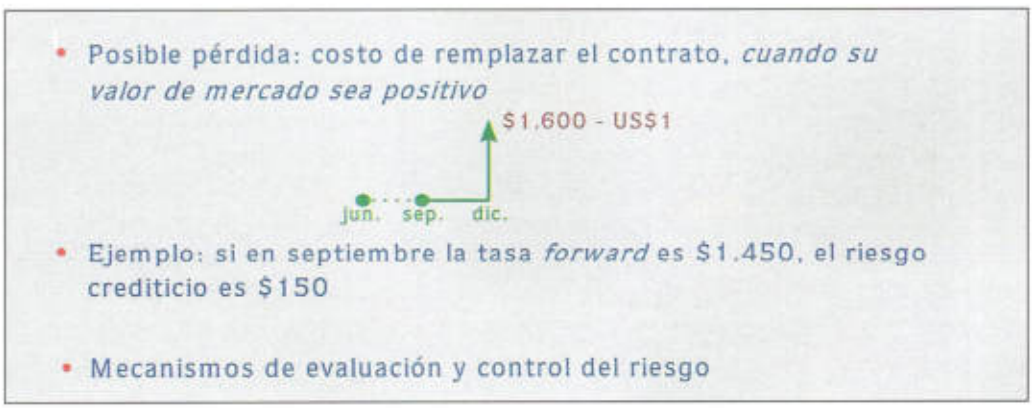


Fuente: J.P. Morgan.

tores, supervisores bancarios, inspectores de impuestos, en fin, la mayor parte de los interesados en el tema, tienden a analizar este tipo de contratos por separado, puesto que el tratamiento oneroso resultante frena el desarrollo de dichos productos. Su demanda, para efectos de cobertura, no va a materializarse mientras el tratamiento que se les dé no sea claro y benéfico en comparación con otro tipo de instrumentos. Además, deben existir reglas estrictas pero de fácil comprensión, que permitan a los usuarios demostrar un objetivo válido de cobertura y recibir un tratamiento acorde con ello.

El riesgo de crédito es igual, en principio, al riesgo de las operaciones de extensión de crédito tradicionales; esto es, surge cuando la otra parte en el contrato no cumple sus obligaciones. Ese riesgo puede calificarse como el costo de remplazar el contrato en el mercado en el momento del incumplimiento, generando así una pérdida de oportunidad en aquellos casos en que las variables subyacentes han evolucionado favorablemente y el contrato tiene un valor financiero positivo (gráfico 9). Este razonamiento no es simétrico. Resulta lógico suponer que no se obtendrá una ganancia inesperada si la otra parte en el contrato quiebra. Quien se encargue del proceso de reestructuración de una firma en cesación de pagos cumplirá los requerimientos del contrato si éste reporta una ganancia.

Gráfico 9
Riesgo de crédito



Fuente: J.P. Morgan.

El riesgo de crédito de un contrato derivado es inferior a una operación tradicional de préstamo del mismo monto, y sólo cuando ocurre un cambio favorable en las tasas de cambio se genera una ganancia futura, expuesta a un incumplimiento de la otra parte en el contrato. El máximo valor que ese riesgo puede tomar, en casos extremos, es el valor nominal de la obligación, pero en la mayor parte de los casos apenas será una fracción del mismo.

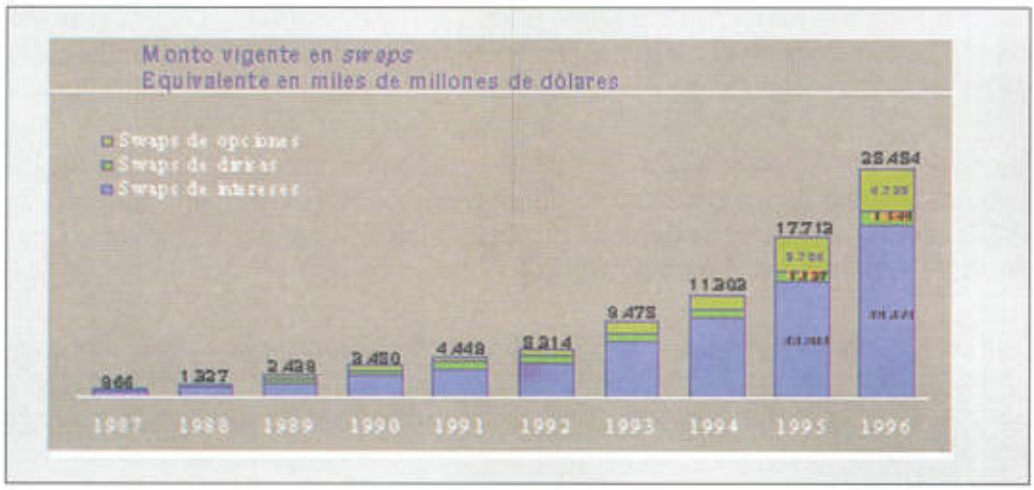
La valoración de este riesgo de crédito ha tenido grandes avances en los últimos años. Los intermediarios financieros deben seguir un conjunto de reglas prudenciales para estimar la posibilidad de una pérdida y proveer el capital necesario para hacerle frente.

Los riesgos operativos son los tradicionales de todo tipo de producto financiero, pero no entraremos en detalles sobre los controles tradicionales que se aplican a estos productos, que pueden utilizarse de igual manera para los derivados.

El riesgo jurídico es el más preocupante de todos en un mercado incipiente como el colombiano, puesto que la falta de un marco jurídico comprensivo y consistente genera una incertidumbre que limita las posibilidades de desarrollo de estos productos. Es un círculo vicioso: si no se mejoran los productos derivados, no existirá un marco jurídico satisfactorio, y viceversa. Sin embargo, es bastante difícil prever todos los posibles desarrollos de derivados en Colombia y diseñar una regulación para productos que no se transan aún en el mercado. Por ello resulta de gran importancia el diálogo entre las autoridades y el sector privado para establecer las reglas básicas que estimulen el desarrollo de los derivados más necesarios.

Estudiemos ahora el desarrollo del mercado de derivados en el período comprendido entre 1987 y 1996, años de un crecimiento acelerado de estos productos. En 1987 los productos más importantes –los *swaps* de divisas y los *swaps* de tasas de interés– constituían la mayor parte de los derivados y sumaban un total de US$866 mil millones. Vista desde la perspectiva de hoy, esta cifra representa un monto relativamente pequeño, lo cual resalta el crecimiento exponencial de estos instrumentos que hoy llegan a un monto nominal de US$25 billones. De aquí se deduce que el potencial de crecimiento de estos instrumentos, de generación de diferentes operaciones y de intermediación, es asombroso (gráfico 10).

Gráfico 10
Crecimiento del mercado

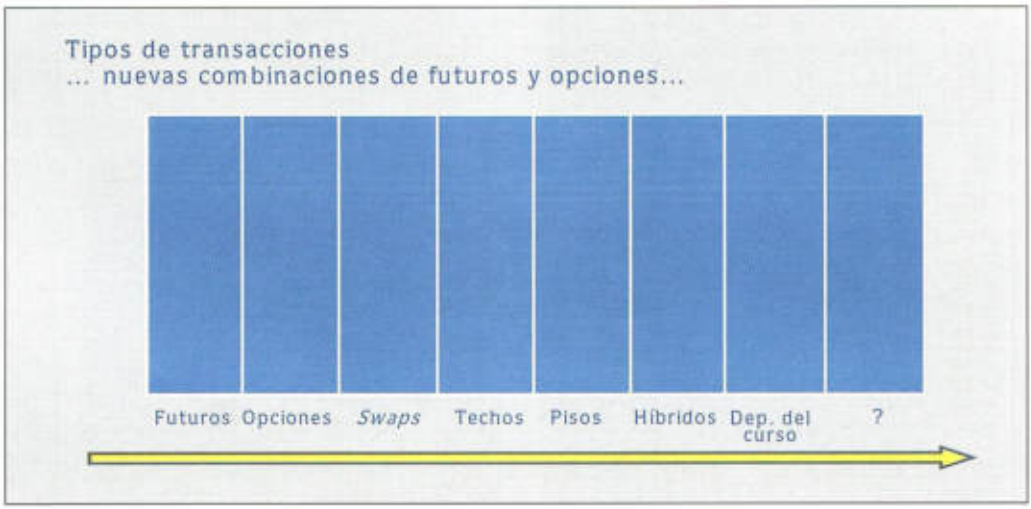


Fuente: J.P. Morgan. Isda Data 1987-1995.

Tratemos de prever en qué dirección va a desarrollarse el mercado de derivados local, dada la experiencia internacional. Hubo una progresión de productos muy sencillos –futuros y opciones elementales–, para llegar gradualmente a otros más sofisticados como los *swaps*, techos, pisos e híbridos, todo sobre una gran variedad de índices subyacentes. Por ejemplo, la categoría que se denota como dependiente del curso son productos de gran complejidad, cuyo valor depende del curso seguido por una variable durante un período largo y no de su valor puntual en cualquier instante. En los grandes bancos internacionales, los llamados ingenieros financieros crean a diario productos especializados de todo tipo para atender las necesidades de sus clientes (gráfico 11).

Examinemos otra dimensión de desarrollo de este tipo de productos: los riesgos que motivan su utilización. El producto más importante en la actual coyuntura del país son los derivados de tasa de interés, mientras que el segundo riesgo en orden de importancia surge de la tasa de cambio. De desarrollarse unos productos básicos que permitan cubrir la variabilidad en

Gráfico 11
Tres dimensiones de crecimiento en el mercado de derivados

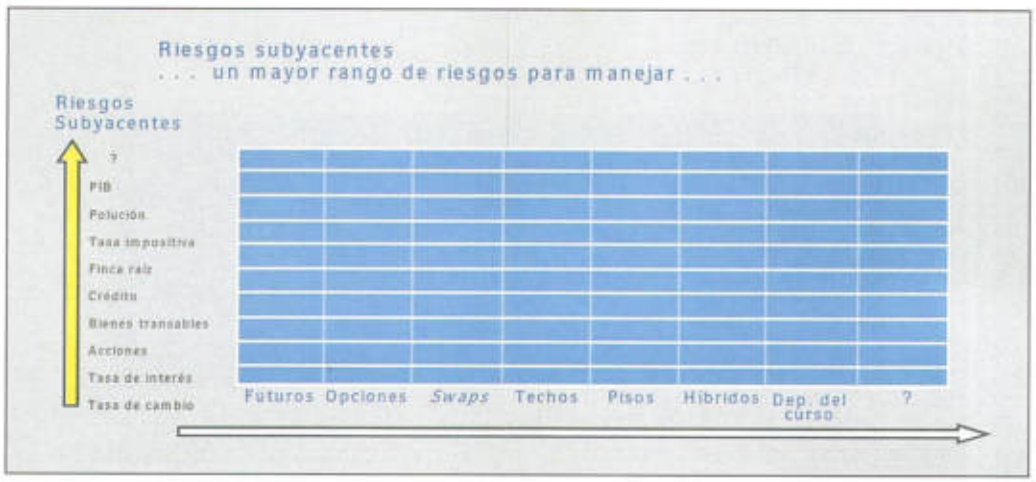


Fuente: J.P. Morgan.

estas tasas se lograría la mayor parte de los beneficios que ofrecen los derivados, sin necesidad de pasar a productos mucho más complejos. Es fundamental que el sector financiero tenga clara su importancia y motive a las autoridades a promulgar la normatividad pertinente, ya que una situación macroeconómica inestable como la actual expone a las empresas, a los consumidores y a las entidades públicas a riesgos que limitan sus alternativas y representan una pesada carga sobre su eficiencia (gráfico 12).

Un ejemplo de actualidad lo provee la álgida discusión sobre el sistema upac. Sin entrar a discutir a fondo los aspectos técnicos de esta unidad, el problema fundamental no radica en la definición de la misma sino en los bruscos cambios que las fluctuaciones de la tasa de interés le introducen tanto al servicio de la deuda, como al valor del préstamo por pagar, inconvenientes que no se solucionan con una nueva definición del upac (ello simplemente permitiría capitalizar en mayor o menor medida los efectos de subidas en la tasa de interés, lo cual no requiere un cambio en la definición de la unidad). La solución consiste, entonces, en proporcionar una mayor certidumbre a los deudores hipotecarios sobre el costo futuro de su cuota

Gráfico 12
Tres dimensiones de crecimiento en el mercado de derivados



Fuente: J.P. Morgan.

mensual y el valor de su deuda. Ello a su vez requiere, en primera instancia, crear un mercado de tasas fijas a mediano y largo plazos (los TES a tasa fija constituyen un intento que se abandonó debido a presiones fiscales de coyuntura y a una renuencia –poco realista– a pagar tasas de mercado) y, en segundo término, utilizar como complemento un mercado de derivados de tasa de interés que les permita a las CAV obtener financiación a tasa fija y trasladarla a sus usuarios.

Finalmente, la tercera dimensión de desarrollo de los productos derivados la constituye el objetivo para el cual se utilizan. En un principio sirvieron para obtener financiación en términos más baratos y para cubrir los riesgos de variación en el servicio y valor de la deuda, pero con la aparición de intermediarios profesionales especializados en estos productos –*dealers*– se acelera su desarrollo. Los intermediarios pasan de una actividad inicial de corretaje –en la que reúnen a dos clientes con necesidades opuestas– a tomar posiciones en su balance, es decir, a ser la otra parte de los requerimientos de sus clientes, pero para esto se necesita el desarrollo de sistemas de control de riesgo y cobertura para evitar grandes pérdidas. En la práctica esto implica gestionar una gran cartera de productos que se redu-

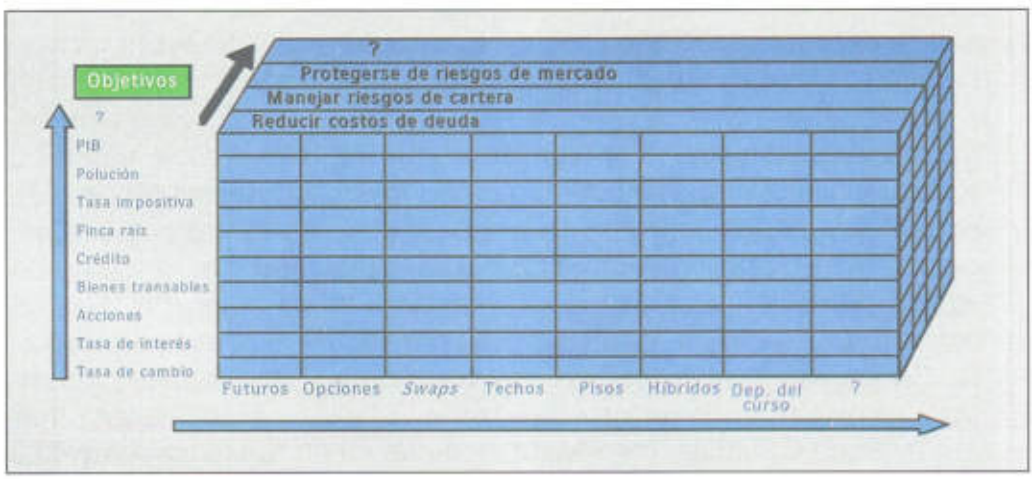
cen a un conjunto de flujos netos, cuyos riesgos remanentes se eliminan con otros derivados (gráfico 13).

Un ejemplo sencillo lo ofrece la compraventa de dólares a futuro. Los bancos inician este negocio como comisionistas, asegurando que para cada cliente que vende dólares existe otro que los compra; de esa posición elemental, pasan a tener más clientes en un sentido que en otro. La exposición al riesgo de tasa de cambio remanente en esta situación se controla mediante el uso de derivados en el mercado profesional o con la consecución de recursos adicionales en dólares y la constitución de inversiones en divisa, según sea del caso.

Este concepto, conocido como cobertura de cartera, puede generalizarse a todo tipo de operaciones financieras: deuda, inversiones, de renta fija o variable. Además, requiere pasar de una preocupación individual respecto a un elemento del balance, a una posición global sobre toda la cartera.

Es fácil imaginarse derivados más complejos que resultan de combinar los ejemplos sencillos que se han analizado. Ello presenta el primer reto al

Gráfico 13
Tres dimensiones de crecimiento en el mercado de derivados



Fuente: J.P. Morgan.

decidirse a utilizar este tipo de instrumentos: claro entendimiento de su funcionamiento e implicaciones por parte de la gerencia; segundo, los derivados permiten un apalancamiento que potencia sus riesgos; tercero, en algunos casos la magnitud del riesgo puede ser inferior a la de un producto tradicional. Un ejemplo claro lo constituye el riesgo de crédito de los derivados, que suele ser menor que el de un préstamo del mismo monto nominal.

En resumen, los derivados son instrumentos poderosos que confieren gran flexibilidad a sus usuarios. La experiencia internacional indica que su tiempo ha llegado, pues son necesarios para mantener la competitividad nacional en un mercado global y, además, son un producto natural de la evolución financiera; las instituciones que se resistan a aceptar el desarrollo de estos mercados perderán competitividad. La experiencia muestra la importancia de adoptar de manera estricta medidas de control financiero, ya que los derivados generan grandes riesgos.

Finalmente, es necesario avanzar en varios aspectos para estimular el desarrollo de un mercado de derivados en Colombia:

- En primer lugar, hay que profundizar en el conocimiento de estos temas, pues existe mucha desinformación y no se cuenta con una terminología aceptada al respecto. Lo fundamental en la alta gerencia no es conocer los detalles técnicos, sino tener claridad sobre los objetivos que se persiguen, sobre los riesgos que los derivados implican y, naturalmente, sobre su potencial de generación de utilidades.

- En segunda instancia, hay que precaverse de la tendencia natural a replicar en detalle las soluciones internacionales. Existe una propensión normal a importar contratos que se han probado en otras latitudes, pero lo que se requiere, en última instancia, es reducir el riesgo de las variables que definen el resultado financiero de las empresas. Hay un contrato a futuro peso- dólar, pero su utilización es aún bastante limitada. El riesgo de tasa de interés es tal vez el riesgo financiero más importante para la mayoría de los residentes en el país, y la DTF la tasa más relevante en Colombia, pero hasta el momento no existe un contrato a futuro sobre ella; así las cosas, no existen derivados sobre los índices del mercado accionario que les permitan a los inversionistas manejar su

exposición al conjunto del mercado, lo cual resulta sorprendente dada la gran volatilidad del mercado accionario nacional. Hay que dedicarle un poco más de atención a ese tipo de temas.

- En tercer término, en un mercado de capitales con serias deficiencias de liquidez secundaria, es prioritario crear este tipo de productos derivados sobre índice de acciones, que les permitan a los especuladores participar con posiciones apalancadas, para que se genere precisamente la oferta que necesitan aquellos que requieren descargar sus riesgos.

- En cuarto lugar, hay que desarrollar a los negociantes profesionales (*dealers*). Un mercado no alcanza su madurez hasta el momento en que los intermediarios financieros pasan de la posición sencilla de calzar dos demandas opuestas, a ser capaces de tomar posiciones dentro de su balance y a manejarlas de modo tal que no generen un riesgo exagerado para la institución. En este aspecto se ha avanzado muy poco en el país, tal vez con la excepción de contratos *forward* de tasa de cambio.

- Finalmente, hay que completar el marco jurídico contable. En el orden de prioridades, el marco es el resultado del avance en los temas anteriores, pues por lo general el mayor tipo de planteamientos que se hacen en la discusión de derivados en Colombia empieza poniendo el marco jurídico contable en primer lugar; no obstante, no existirá un marco jurídico contable claro mientras no se desarrolle este tipo de productos, ya que es prácticamente imposible desarrollar una normatividad apropiada sin conocer en qué dirección va a desarrollarse el mercado. La responsabilidad de promover este tipo de productos y de motivar a las autoridades para que adopten las regulaciones necesarias recae, entonces, en el sector financiero.

Sesión de clausura

Jorge Humberto Botero*
Presidente Asociación Bancaria
y de Entidades Financieras de Colombia

* Abogado de la Universidad de Antioquia, especializado en ciencias políticas en West Virginia University; fue secretario jurídico de la presidencia de la república, presidente del Banco Cafetero, conjuez de la Corte Suprema de Justicia, presidente de Asofondos y miembro de la junta directiva de diversas entidades, especialmente del sector privado.

Paz y progreso social

Los hombres y mujeres de buena voluntad queremos la paz. No en el sentido de la armonía social absoluta a la que habríamos de llegar como consecuencia de la superación de los conflictos y el fin de la política. Esas visiones mesiánicas, planteadas tanto desde la izquierda como desde la derecha, han caído en el descrédito. Me refiero a la paz posible, que tantos países han conquistado luego de entender que las controversias entre grupos e individuos pueden tramitarse por medios no violentos.

Sin embargo, estamos cada vez más lejos de la paz. O, para decirlo con franqueza, nos hallamos en medio de una guerra fratricida en la que Colombia está perdiendo valiosas vidas humanas y dilapidando sus posibilidades de bienestar social.

Nuestro país registra un índice de homicidios seis veces más alto que el promedio mundial y superior al de todos los países de América Latina, con excepción de El Salvador. Cada quince minutos uno de nuestros congéneres fallece como consecuencia de actos de violencia intencional. Mientras se realiza esta Convención Bancaria, 143 colombianos perderán sus vidas en enfrentamientos armados; algo así como una quinta parte de quienes se hallan aquí reunidos. Según la Defensoría del Pueblo, en 1997 se cometieron 288 masacres.

No menos grave es registrar que alrededor del 40% de los secuestros que ocurren en el mundo se realizan en Colombia. El año pasado se denunciaron 1.693, luego cabe suponer que la cifra real es sustancialmente mayor.

Fenómeno reciente y doloroso son los desplazamientos forzados. Según la misma fuente, entre 1985 y 1996 cerca de 900 mil personas fueron obligadas a abandonar su territorio; el reciente recrudecimiento de este fenómeno puede haber elevado la cifra de desplazados a un millón. Para cerrar este catálogo de horrores basta mencionar cómo regularmente caen asesinados políticos, intelectuales y periodistas ubicados en todos los puntos del espectro político.

Según teoría ampliamente difundida, las condiciones de pobreza y desigualdad del ingreso características de nuestro país son la causa de la violencia; no obstante, en el documento que esta Asociación presentara ayer se aporta abundante evidencia en sentido contrario. Nuestros indicadores de bienestar social son mejores, casi sin excepción, que los de Brasil, México, Perú y Venezuela, países menos violentos que Colombia. Así, por ejemplo, en tanto que la pobreza absoluta en Colombia afecta al 7,4% de la población, los índices de esos países son 28,7, 14,9, 49,4 y 11,8%, respectivamente. Por otra parte, mientras en Colombia el número de homicidios es de 80 por cada cien mil habitantes, en el Brasil es 32, en México 20, en Perú 10 y en Venezuela 32.

Es pertinente señalar que investigaciones recientes demuestran que la violencia se presenta con mayor intensidad no en las zonas más pobres del país sino, por el contrario, en aquellas en las que se concentra la producción de riqueza: hidrocarburos, banano, café y narcóticos, lo cual corrobora que violencia y pobreza son variables independientes.

Tampoco es cierto que la violencia revolucionaria sea indispensable para hacer cesar un orden de cosas que condena a las grandes masas de la población a la miseria y falta de oportunidades. La abundante evidencia empírica presentada en este evento es una muestra de los significativos avances del sistema político en su afán por generar mejores condiciones de vida para los colombianos.

Repasemos, de modo sumario, algunas cifras:

La distribución del ingreso, medida por el coeficiente Gini, mejoró durante el largo período comprendido entre 1964 y 1993, lo cual marca un contraste notable con su evolución en los restantes países de América Latina, en los cuales se registró algún deterioro a lo largo de la década de los ochenta, seguido de un estancamiento en los noventa. Cierto es que en estos últimos años se ha presentado algún retroceso distributivo, cuyas causas primordiales consisten en el deterioro del crecimiento económico –y, por ende, del empleo– y de una mejora sustantiva de los salarios de los trabajadores más calificados. De allí que pueda afirmarse que el retorno a la senda del crecimiento, al igual que una mayor oferta de empleo calificado, nos permitirá recuperar las tendencias históricas del país hacia una distribución más equitativa del ingreso.

La tasa de mortalidad infantil, definida como el número anual de defunciones por cada mil niños nacidos vivos, ha disminuido en todos los años comprendidos entre 1950 y 1995. En la actualidad el indicador es de 37 por mil, lo cual sitúa a Colombia por encima del promedio de las naciones en desarrollo. La esperanza de vida al nacer, que en 1960 era de 56,6 años, en la actualidad es de 70, cifra que apenas superan los países más avanzados del mundo.

No son de poca monta los logros en educación. La lectura de los distintos indicadores muestra que el país ha avanzado en cuanto a alfabetización, número de años de escolaridad y capacitación de la fuerza laboral, aun cuando estudios más recientes registran serios problemas de calidad. Indicadores igualmente positivos pueden presentarse en relación con la provisión de servicios públicos, alcantarillado y vivienda.

Estos resultados han sido posibles gracias a un incremento sistemático del gasto público social, el cual pasó de representar el 7% del PIB en 1980 al 15% en 1996, cifra consistente con la que exhiben otros países con un grado de desarrollo económico similar.

La combinación de los distintos factores generadores de bienestar social –acceso a la salud, al agua potable, al alcantarillado; alfabetización, nutrición,

mortalidad infantil– ha permitido al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) construir el Indice de Desarrollo Humano (IDH). En 1996 Colombia ocupó el puesto 49 entre 174 países, lo cual lo ubica en la categoría de naciones con "alto desarrollo humano".

A la luz de estos datos resulta incuestionable que el sistema político, a pesar de la pérdida de legitimidad institucional ocurrida en estos últimos años, los frecuentes episodios de corrupción, y los problemas de calidad y falta de selectividad en el gasto público, ha sido capaz de generar progreso. Su derrocamiento por medios violentos carece de justificación. Por el contrario, liberar al país del asedio de la violencia política constituye un objetivo crucial para que podamos erradicar la pobreza y progresar con mayor rapidez en las tareas del desarrollo económico con equidad social.

La violencia urbana y el enfrentamiento armado generan costos de muy diversa índole, entre los cuales cabe mencionar pérdida de vidas humanas, daños patrimoniales, pago de secuestros y extorsiones, exceso de gasto militar y seguridad privada, entre otros. Su cálculo para el período comprendido entre 1991 y 1996 permite concluir que la violencia, en todas sus manifestaciones, nos cuesta alrededor del 4,2% del PIB por año, cifra muy semejante al déficit del sector público consolidado y equivalente a una tercera parte del gasto público social. Aporto otro dato impresionante: si el país superara el problema de violencia el producto interno podría crecer dos puntos más por año. Tomando la cifra del año pasado, esto significa que podríamos haber crecido un 64% más. ¡Duele pensar en las oportunidades de desarrollo que perdemos por causa de la violencia!

Necesitamos, pues, conquistar la paz. Por múltiples razones, tanto de orden ético como político y, sin duda, de carácter económico, la mejor opción consiste en negociarla con los alzados en armas.

Puestos en la tarea de explorar los caminos que nos conduzcan a este objetivo, antes que nada hay que manifestar que la buena voluntad es indispensable, pero no suficiente.

Como la dialéctica de la guerra está regida por leyes inexorables, la primera de las cuales consiste en que sus actores no la abandonan en tanto perciban que continuarla produce mejores resultados, es preciso señalar los factores que deben satisfacerse para que la paz que todos deseamos sea posible.

Así las cosas, no se remitirá a duda la necesidad de construir legitimidad, tanto en favor del Estado como de la guerrilla: la paz negociada sólo es factible entre adversarios que se respetan.

Respecto a la guerrilla, este postulado nos conduce a aceptar su carácter político; si ella fuere nada más que un conjunto de bandas armadas, cuyo propósito exclusivo consistiere en extorsionar a la población y beneficiarse del tráfico de drogas, no habría alternativa posible a su desmantelamiento o rendición. Sencillamente, el Estado no negocia con la delincuencia común.

Y es que en verdad la guerrilla tiene un proyecto político, el cual puede parecer confuso, anacrónico e inadmisible para vastos sectores de la población, pero que de todos modos plasma una visión sobre la organización óptima de la vida social; no aceptarlo así torna absolutamente incomprensible la conducta de los alzados en armas. También debe reconocerse que sectores de la guerrilla han virado hacia objetivos delincuenciales y que no es raro que delincuentes comunes disfracen sus propósitos con motivaciones políticas.

Importa advertir, por otra parte, que la guerrilla está dotada de un poder económico gigantesco que se traduce, por ejemplo, en que su ingreso per cápita sea de US$70.000 al año, casi 80 veces mayor del que reciben los soldados de la república. Estos recursos provienen principalmente de actividades vinculadas al cultivo, procesamiento y protección de narcóticos, tanto como de la "industria" del secuestro.

En este orden de ideas, la construcción de un sentimiento generalizado de legitimidad en favor de la guerrilla, indispensable para que pueda negociarse la paz, exige a ésta un serio compromiso de ruptura de sus vínculos con el narcotráfico. Constituiría, igualmente, una contribución muy importante de los alzados en armas a la aclimatación de la paz que hicieran explícito y

eficaz su propósito de respetar las normas del derecho internacional humanitario. Estos preceptos prohíben, entre otras conductas, la toma de rehenes y los actos de terrorismo; deberían, pues, cesar los secuestros, que tanta aflicción producen a personas ajenas al conflicto armado, así como las frecuentes voladuras de oleoductos, una de las principales causas del severo deterioro del medio ambiente y de los graves daños que se ocasionan al patrimonio público.

Aceptado por el Estado y la sociedad civil el estatus político de la subversión, sería menester determinar qué aspectos de su programa político pueden ser objeto de un eventual acuerdo de paz. Por fortuna, como ya lo señalé, la superación del conflicto armado, tanto como un incremento sustancial en la eficiencia del gasto social, libera cuantiosos recursos económicos y genera amplias posibilidades de progreso para todos los colombianos. Vale la pena reiterarlo: la paz es el mejor negocio que podamos imaginar.

También –es evidente– tenemos por delante la responsabilidad de reconstruir la legitimidad del Estado. La contienda electoral que culminará el 21 de junio ha estado caracterizada por una masiva participación de los colombianos, no sólo en los eventos programados por los aspirantes a la presidencia de la república sino, lo que es más importante, en las urnas. Que a éstas hayan acudido casi once millones de sufragantes el 31 de mayo, demuestra el profundo arraigo de la democracia. El rotundo fracaso de la guerrilla en su sabotaje al proceso electoral debería persuadirla del enorme respaldo popular de que gozan nuestras instituciones.

Hacia este mismo objetivo apunta el compromiso firme de todos los estamentos del Estado, especialmente de las fuerzas armadas, en el respeto de los derechos humanos y las normas del derecho internacional humanitario. Que la subversión y las denominadas "autodefensas" acudan, como en efecto acontece, a procedimientos bárbaros, no constituye excusa para los desafueros de los funcionarios del Estado. Cuando éstos ocurran las investigaciones deben ser prontas y concluir con la imposición de severas sanciones.

Asigno especial importancia al fortalecimiento de las fuerzas armadas como parte de la estrategia para lograr la paz. Sus lamentables reveses militares

de estos años deben haber infundido en la subversión la idea de que pueden derrotarlas y tomarse el poder. Desde luego, esta es una pretensión descabellada, pero en la medida en que la guerrilla la considere factible sus aspiraciones en una eventual mesa de negociación serían exorbitantes.

Dotar a los estamentos armados del Estado de una renovada capacidad militar resulta imprescindible, además, para evitar la degradación y generalización del conflicto, porque no hay duda de que su incapacidad para brindar protección adecuada contra el asedio de la guerrilla en áreas rurales es la causa determinante de que crezcan los sangrientos grupos de autodefensa.

Un requisito final para que la paz negociada sea factible: resulta indispensable garantizar un espacio político para la izquierda desarmada que quiera participar en el juego democrático. No sólo se trata de ajustes de tipo jurídico para facilitar la reinserción, sino también de la aclimatación de valores tales como la convivencia, la tolerancia y el pluralismo.

Situación de las finanzas públicas

Uno de los mayores retos que tendrá que enfrentar el país en los próximos años será garantizar la viabilidad financiera del Estado colombiano. De lo contrario, podríamos vernos sumidos en una grave crisis derivada de la imposibilidad de financiar en los mercados externos y domésticos el creciente déficit fiscal. El dilema es claro: o corregimos los desequilibrios estructurales de las finanzas públicas o nuestras posibilidades de avance económico y social pueden frustrarse durante un largo período.

La configuración de un déficit creciente, sumado al hecho de que hoy tenemos un banco central independiente cuyo objetivo único consiste en velar por el poder adquisitivo de la moneda, ha hecho que la política fiscal y la política monetaria entren en franca contradicción y se deterioren las instancias de coordinación entre ellas.

En medio de las tribulaciones que impone la combinación de una política fiscal insana y una política monetaria restrictiva que ocasiona altas tasas de

interés, se encuentra un gran perdedor: el sector privado colombiano. Que no quepa duda alguna al respecto: la falta de un ajuste fiscal profundo constituye la causa eficiente de las altas tasas de interés que hoy padecemos, las cuales, a su turno, deterioran el ritmo de crecimiento y la generación de empleo.

Si bien la conciencia pública sobre la necesidad de corregir los desequilibrios se ha ido generalizando, gobierno y Congreso han demorado la toma de las decisiones que les corresponden. A ese aplazamiento han contribuido dos dispositivos ya agotados: las privatizaciones, que ayudaron a financiar cerca de la tercera parte del déficit del gobierno central entre 1994 y 1997, y las cuatro reformas tributarias emprendidas desde 1990 (es decir, una reforma tributaria cada dos años).

Por una parte, es poco lo que queda por privatizar y no resulta acertado financiar los déficit estructurales con recursos transitorios; por otra, el país no soporta más impuestos que restringen la capacidad de ahorro y de generación de riqueza productiva de los colombianos y, de paso, distorsionan la asignación de recursos.

Para ilustrar la magnitud del problema fiscal que enfrenta el país, haré referencia a unos cuantos indicadores. Como proporción del PIB, los gastos totales del gobierno central se incrementaron en un 7% en lo corrido de la década de los noventa, mientras que los ingresos apenas lo hicieron en un 3,8%. El resultado obvio es un creciente deterioro del balance fiscal. Es así como el déficit del gobierno central pasó del 0,89% del PIB en 1990 al 4,57% en 1997.

El déficit creciente de las finanzas públicas se refleja en un acelerado crecimiento del saldo de la deuda del gobierno central y, por ende, de la carga financiera. El pago de intereses ha pasado del 1,3% del PIB en 1990 a casi el doble en 1997.

Entre las múltiples reformas que se requieren para superar los problemas fiscales, quizás ninguna sea más importante que la relativa al presupuesto público concebido como la herramienta principal para el manejo de los re-

cursos colectivos. Su diseño, ejecución y control deben responder a las prioridades enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Para lograrlo, la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas Públicas recomienda eliminar las facultades que tiene la administración central para efectuar recortes, limitar la capacidad del legislativo de incluir gastos no contemplados en el Plan de Inversiones, fortalecer los mecanismos de planeación y concentrar las funciones presupuestales en el Ministerio de Hacienda. Compartimos estos puntos de vista.

Sin duda alguna, además de originar un problema de balance macroeconómico (que por sí solo es importante), la situación fiscal tiene otra dimensión no menos trascendente, relacionada con la pérdida de eficiencia, transparencia y equidad del gasto público. Para contrarrestar esta situación se requiere reestructurar el DNP, con el objeto de que asuma plena responsabilidad por la coordinación intersectorial y territorial en cuanto a las prioridades nacionales enmarcadas en el Plan de Desarrollo; por tanto, debe tener a su cargo la elaboración continua y permanente de indicadores de eficiencia del gasto público, la evaluación de su desempeño y la adopción de los correctivos necesarios.

El problema no se reduce a disminuir el tamaño del Estado. Es necesario plantear en dónde se realizará el gasto público, qué tipo de impuestos se cobrará y cuáles serán las políticas de endeudamiento que deberán adoptarse para no desplazar al sector privado de los mercados financieros domésticos ni crear presiones excesivas en la balanza de pagos.

La experiencia internacional ha mostrado que los ajustes fiscales profundos se llevan a cabo con más éxito si se adopta una estrategia de múltiples frentes. El primero consiste en emprender aquellas reformas tendientes a reducir o congelar el gasto no productivo que es discrecional para el gobierno. El segundo conduce a eliminar las rigideces del gasto, fortalecer los mecanismos de recaudo tributario y la puesta en marcha o perfeccionamiento de un sistema integral de control y evaluación de la gestión pública. Por último, se deben establecer y fortalecer los mecanismos de asignación presupuestal de los rubros de inversión pública. En todos ellos se debe trabajar de manera simultánea.

En ese sentido, resulta perentoria la necesidad de flexibilizar la asignación del presupuesto en materias tan importantes como las transferencias intergubernamentales. En nuestra opinión, es indispensable desligar su crecimiento de los ingresos corrientes de la nación. Su cuantía debería depender del aforo de los gastos que corresponden a las entidades territoriales y en ningún caso crecer a un ritmo superior a los de aquélla.

Así mismo proponemos, de una manera más radical, que se implemente un solo sistema de transferencias de la nación hacia los entes territoriales. Actualmente existen tres mecanismos diferentes: a) situado fiscal (25% de los ingresos corrientes de la nación); b) participación municipal (19% de los ingresos corrientes de la nación y 22% a partir del 2001); c) Fondo Nacional de Regalías. Esa dispersión en las fuentes y la existencia de reglas rígidas en materia de asignación conducen a resultados indeseables.

Como complemento de lo anterior, se debería dotar de más autonomía a los municipios para que asignen los recursos provenientes de las transferencias de acuerdo con las prioridades de los planes locales de desarrollo; es decir, sin las restricciones existentes en cuanto a su destinación exclusiva para ciertos propósitos, tales como educación básica, salud e infraestructura, y la prohibición de financiar gastos de funcionamiento. Sólo así será posible que las autoridades municipales asuman plena responsabilidad frente al electorado. Desde luego, la tutoría y la asesoría de los departamentos deben mantenerse, sobre todo para los municipios pequeños.

Hay que hacer énfasis en un aspecto importante: preciso es eliminar el absurdo sistema consistente en que los docentes se contratan y remuneran por las entidades territoriales, mientras que el monto de sus salarios y beneficios se define por la nación o, más propiamente, por el sindicato de maestros con la tímida intervención del ministro de Educación y la reiterada e inútil protesta de su colega de Hacienda. Este esquema genera sobrecostos y pérdida de eficiencia. El otorgamiento de plena responsabilidad a los municipios resulta indispensable para darles participación a los padres de familia en la educación de sus hijos. Recordemos que la democracia escolar, practicada con tanto vigor en otros países, constituye uno de los campos principales de participación ciudadana en asuntos de interés público.

Los regímenes especiales de pensiones, como es el caso de la fuerza pública, Ecopetrol, el magisterio y la Caja Agraria, deberían eliminarse con el fin de que todos los trabajadores, públicos y privados, queden sometidos al régimen pensional común previsto en la Ley 100 de 1993. Mantener los exorbitantes privilegios actuales resulta contrario a la equidad, contribuye al déficit fiscal y deteriora el patrimonio de estas empresas públicas. Cálculos del Ministerio de Hacienda indican que solamente el pasivo pensional de la fuerza pública asciende a $15 billones, lo cual pone en evidencia la necesidad de un ajuste inmediato.

Por otra parte, el acelerado proceso de descentralización de recursos en el que el país se ha comprometido exige una revisión del tamaño y estructura de la administración pública nacional. Hace algunos días el ministro de Comercio Exterior tuvo el valor civil de proponer la eliminación de la cartera a su cargo, desplazando sus funciones principales al Ministerio de Relaciones Exteriores. Tiene toda la razón. Algo semejante podría plantearse en relación con el Ministerio de Desarrollo Económico; casi todos sus cometidos institucionales podrían asignarse a Planeación Nacional. Buena parte de las funciones que la ley asigna al Inurbe la podrían cumplir las cajas de compensación familiar, en tanto que la totalidad de las asignadas a Cajanal y Caprecom bien la podría desempeñar el ISS. A su turno este formidable bastión burocrático, que se ha utilizado con tanta eficacia para lograr la "gobernabilidad" del Congreso, debería ser objeto de una reingeniería profunda: no tiene sentido, por ejemplo, que continúe construyendo infraestructura hospitalaria y operando servicios de salud cuando podría contratarlos a más bajo costo y con el propósito de generar una oferta de servicios de mayor calidad.

Sin embargo, más allá de estas menciones específicas, lo que importa es tomar conciencia de que un país cuasifederal no puede mantener una administración central tan grande y costosa.

Así mismo, es importante redefinir unos espacios de acción más equilibrados entre el sector privado y el sector público. No se trata de volver a la vieja discusión entre la intervención o no intervención. La experiencia de finales de este siglo nos ha dejado valiosas enseñanzas al respecto: tanto

uno como otro tienen importantes papeles que desempeñar en la economía. El gobierno y el mercado son complementarios y no sustitutos.

En un esquema como éste, las responsabilidades del gobierno deberían dirigirse a crear la infraestructura institucional para que los mercados funcionen efectivamente; a dotar a la economía de un marco legal que propenda a la defensa de los derechos de propiedad y al respeto de las reglas de competencia; a apoyar y complementar los mercados a través de la inversión pública en educación, salud, tecnología e infraestructura; a suministrar a los diferentes mercados (especialmente el financiero) un marco regulatorio que propenda a la estabilidad y el respeto de los derechos de los consumidores.

El reto consiste en abrir espacios más amplios con el fin de que el sector privado provea bienes y servicios básicos para la comunidad, en tanto que el Estado abandona las tareas empresariales con el objeto de concentrarse en las de regulación y supervisión. En contraste con las tendencias mundiales, el Estado colombiano conserva una presencia directa excesiva en sectores tales como telecomunicaciones, servicios financieros, salud, pensiones, capacitación, generación y distribución de energía.

En verdad es lamentable que una discusión racional de estos temas esté interferida por razones políticas. A título de simple ejemplo anotemos que no existe razón para que la capacitación impartida con recursos parafiscales tenga que ser monopolio del Sena. Con reglas de juego claras y supervisión estatal adecuada, muy seguramente empresarios privados podrían desempeñar un mejor papel.

El sector financiero: rumbo a la multibanca

El sistema financiero colombiano ha tenido una gran transformación en la presente década. Del viejo esquema de la especialización y represión financiera, se ha dado el paso hacia una estructura más orientada al mercado y la competencia. Al mismo tiempo, las notables inversiones en tecnología efectuadas durante la última década se han traducido en mayor eficiencia para nuestros usuarios.

Estos cambios regulatorios y operacionales han redundado en un mayor crecimiento del sector, que pasó de representar 6% del PIB a comienzos de los años setenta a cerca del 10% en los años recientes. A la vez, mejoraron los indicadores de profundización financiera, como el tradicional coeficiente de M2 a PIB, que de apenas 18% en 1971 alcanzó el 39% en 1996. De igual manera, su contribución a la financiación del desarrollo económico ha crecido en importancia: la cartera de créditos en moneda legal del sector financiero como proporción del PIB pasó del 15 al 37% entre 1970 y 1997.

No obstante, también es necesario reconocer que el tamaño relativo del sector sigue siendo pequeño para apalancar el crecimiento del país. En los países desarrollados la relación de cartera a PIB supera el ciento por ciento. Una excepción notable son los Estados Unidos, que arrojan una cifra similar a la de Colombia (37,5% en 1995), la cual se explica por el extraordinario desarrollo de su mercado de capitales. Es claro, entonces, que hay que buscar mecanismos para que el sector financiero gane en profundización y avance hacia patrones internacionales de eficiencia y competitividad.

La estructura del sector tuvo una gran transformación a partir de 1990; sin embargo, es claro que a partir de entonces formamos un híbrido entre la banca especializada y la multibanca, que sirvió para romper las ataduras con el pasado. Superado éste, debe dársele al sector una estructura más coherente con las tendencias internacionales de la banca.

El sistema financiero en el mundo desarrollado registra tres grandes tendencias: la conglomeración en entidades de gran tamaño (sin perjuicio del importante papel que cumplen entidades más pequeñas en mercados específicos), el fortalecimiento de la banca universal y el uso de tecnologías de punta en la actividad financiera.

La ola de fusiones y adquisiciones que hemos visto recientemente en los Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos muestra con claridad la dinámica de la banca internacional. Una idea más precisa de los bancos que están surgiendo nos la da el tamaño de algunas fusiones recientes. En Suiza se registró la fusión entre el Union Bank of Switzerland (UBS) y el Swiss Bank Corp (SBC), originando el United Bank of Switzerland, uno de los

mayores del mundo, con activos de US$913 mil millones. En los Estados Unidos el BankAmerica, fusionado con el NationsBank, dará lugar a una entidad con activos de US$570 mil millones. Para que pueda apreciarse el reducido tamaño de nuestra banca, señalemos que el conjunto de sus activos a diciembre 31 de 1997 ascendía a US$59 mil millones, cifra que equivale a menos del 10% del segundo de estos megabancos.

La tendencia hacia la multibanca se presenta incluso en el país que ha seguido con más constancia el modelo de banca especializada –Estados Unidos–, el cual está dando pasos importantes para transformar su marco legal. Hace algunos años empezó el proceso de abandono de las restricciones geográficas impuestas por la Ley McFadden de 1927. Más recientemente se han presentado iniciativas para eliminar la división entre banca comercial y banca de inversión creada por la Glass-Steagal Act de 1933. Anticipando su abolición, ya está en proceso de conformación la que será la entidad de banca universal más grande del mundo: el Citigroup, resultante de la fusión del banco comercial Citicorp con la firma de seguros Travelers, propietaria del banco de inversión Salomon, Smith, Barney.

La tercera tendencia consiste en la utilización de tecnologías de punta en el sistema financiero. Los conceptos de monederos electrónicos y banca virtual ya son una realidad y a ella se está sumando el uso de la tecnología de redes por parte de empresas no financieras, que ofrecen servicios antes provistos exclusivamente por la banca. La aplicación de nuevas tecnologías no sólo está transformando el negocio, sino que también le ha creado nuevas modalidades de competencia.

La Asobancaria considera que el cambio de gobierno constituye una excelente ocasión para impulsar las reformas legales tendientes a otorgarle al sector una estructura más moderna, acorde con las tendencias internacionales hacia la multibanca. Propiciamos, por consiguiente, un sistema regulatorio que permita a todas las entidades de crédito efectuar, simultáneamente, las operaciones de banca comercial y de banca de inversión.

La multibanca tiene ventajas ampliamente conocidas, entre las que cabe destacar las siguientes: servicio eficiente, completo y oportuno; diversifica-

ción de los riesgos sistémicos, mediante la dispersión de la cartera entre las distintas actividades económicas y tipos de productos financieros; ampliación de la capacidad de movilización de recursos y de prestación de servicios; reducción del costo de oportunidad de la inversión en modernización; posibilidad de obtener economías de escala; reducción de costos administrativos y, como consecuencia de ello, disminución del precio de los servicios.

Naturalmente, la generalización de las operaciones de banca de inversión a todas las entidades de crédito requiere la adopción de normas estrictas para prevenir la exposición de los recursos del público a riesgos excesivos y evitar conflictos de interés. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

1. La inversión en acciones sólo sería posible cuando las sociedades emisoras se encuentren inscritas en el mercado público de valores y gocen de una liquidez secundaria mínima.

2. Todas las operaciones de compra y venta tendrían que efectuarse en el mercado público.

3. No podrían sobrepasarse determinados topes porcentuales en relación con el capital de la sociedad receptora de la inversión, dispositivo éste indispensable para evitar que la banca controle las empresas del sector real.

4. Igualmente, deberían adoptarse límites infranqueables a la inversión de instituciones financieras, teniendo en cuenta el monto total de los activos que constituyen su portafolio. De este modo, se evitaría la concentración excesiva de recursos del público en un solo instrumento.

Colombia comenzó el siglo XX sumida en la más larga y devastadora de sus guerras civiles, pero cuando el país parecía sumirse en la postración y la desesperanza tuvo las energías necesarias para superar el conflicto interno e iniciar una era de paz y prosperidad. La renovación del poder político que culminará el 21 de junio debe servir para construir, en torno al nuevo presidente de la república, un nuevo pacto social que le permita aglutinar a su alrededor la voluntad de una nación ávida de futuro.

Tomo en préstamo las palabras de un insigne jurista norteamericano –Oliver Wendell Holmes– para invitar a los colombianos a redoblar esfuerzos hacia la construcción de un mejor país:

> "Encuentro de gran importancia en este mundo no tanto dónde estamos sino en qué dirección nos movemos. Para llegar al paraíso algunas veces debemos navegar con el viento; otras, en su contra. Pero de todas maneras hemos de navegar; no permanecer a la deriva o anclados en el puerto".

Este libro se terminó de imprimir
en el taller gráfico de la Asociación Bancaria
y de Entidades Financieras de Colombia
en septiembre de 1998.
Santa Fe de Bogotá, D.C., Colombia