

Nº 3

Medellín, noviembre 2005

CUADERNOS DE  
PENSAMIENTO SOCIAL

# Debates sociales: hechos, mitos y realidades

Por Alejandro Gaviria Uribe

PhD en Economía de la Universidad de California,  
Magíster en Economía e Investigador del Centro  
de Estudios sobre Desarrollo Económico de la  
Universidad de Los Andes.



Encuentro Estratégico  
Medellín, jueves 6 de octubre de 2005



Caja de Compensación Familiar de Antioquia

## CONSEJO DIRECTIVO

### Principales

#### Presidente

Carlos Posada Uribe

#### Primer Vicepresidente

Mario de J. Valderrama

Carlos Alberto Uribe Mejía  
 Juan David Vieira Fernández  
 Javier Jaramillo Velásquez  
 María Elena Velásquez Restrepo  
 Gerardo Sánchez Zapata  
 Juan Carlos Ospina González  
 Luis Carlos Pérez Morales  
 Óscar Iván Díaz Torres

#### Suplentes

Juan Rafael Arango Pava  
 Rubén Darío Gómez Hurtado  
 Luis Fernando Ochoa Acevedo  
 Juan Guillermo Abad Cock  
 William Fernando Yarce Maya  
 Luis Germán Restrepo Maldonado  
 Roque Alberto Chica Rivera  
 Guillermo Romero Agudelo  
 Sigifredo Builes Tamayo

#### Directora

María Inés Restrepo de Arango

#### Comité Editorial

Martha Luz Botero Ramírez  
 Juan Diego Granados Sánchez  
 Sofía Patricia Botero Uribe  
 Juan Javier Vélez Vélez  
 Nancy Vera Santa  
 Jaime Jaramillo Panesso  
 Carlos Mario Londoño Correa

#### Elaboración

Unidad de Comunicaciones y RRPP  
 Comfama

#### Diseño e impresión

Pregón Ltda. Medellín

# Contenido

El texto de este Cuaderno de Pensamiento es la transcripción de la conferencia dictada por Alejandro Gaviria Uribe, realizada durante el Encuentro Estratégico, organizado por COMFAMA, la Andi y Proantioquia, el 6 de octubre de 2005 en Medellín.

- El debate sobre la pobreza ..... 4
- El debate (pendiente) sobre la desigualdad..... 7
- El debate sobre el gasto público social 11
- El debate sobre las transferencias y la descentralización ..... 19
- El debate sobre el mercado laboral ..... 21



# Presentación

Alejandro Gaviria Uribe es uno de los investigadores sociales más reconocidos de Colombia. Por esta razón, los Encuentros Estratégicos de COMFAMA lo invitaron a conversar acerca de los hechos, mitos y realidades de los debates sociales de mayor trascendencia en Colombia. Dicha conversación dio pie al texto del Cuaderno de Pensamiento Social N°3.

En este texto, el investigador y profesor de la Universidad de los Andes hace énfasis tanto en los aspectos meramente fácticos como en los institucionales y en los grandes retos que tiene el país frente a la pobreza y la desigualdad, el gasto público social, las transferencias y la descentralización, así como el mercado laboral.

¿Por qué la discusión sobre la pobreza se ha estancado en el tema de los indicadores? ¿Por qué aún no se ha dado el debate sobre la verdadera dimensión de la desigualdad, que no es más que, en palabras de Gaviria, la “agenda olvidada no sólo en Colombia, sino en el mundo”? ¿Por qué la discusión sobre el gasto público se convierte en algo casi semántico y de mala interpretación de la norma? ¿Por qué el tema de la descentralización aún se mueve en el plano de la previsión de costos históricos y se desconoce lo que las leyes buscan en función de una descentralización más eficiente? ¿Por qué hay que tener tanta cautela con los deberes de los empleadores para no caer

en cuentas alegres y luego tener que revertir y desandar los caminos equivocados?

Con un tono académico, técnico y social, el texto responde e interpreta dichas inquietudes. Además, muestra que en los temas sociales es muy fácil hablar de revoluciones y de grandes transformaciones, pero que la verdadera esencia del progreso social está en lo que se construye cuando se hacen los ajustes graduales necesarios, más aún cuando en Colombia estos temas, en algunas ocasiones, se tratan de manera superficial.

En ese sentido, con cifras, estadísticas y análisis, Alejandro Gaviria logra desestimar propuestas que nacen bajo el candor político, las cuales pueden repercutir negativamente en las intervenciones sociales que hacen distintas entidades como el ICBF, el SENA y las Cajas de Compensación para ayudar a las poblaciones más vulnerables. “Hacer cuentas alegres es fácil, pero en estos temas se requiere cautela”, dice.

Revisar los hechos puntuales, mirar los resultados sociales y dejar a un lado discusiones ligeras que fácilmente pierden y desestiman el norte del desarrollo es el llamado de este texto que cumple con el propósito de construir pensamiento social, al cual COMFAMA, la ANDI y Proantioquia le apuntan con la realización de los Encuentros Estratégicos.

MARÍA INÉS RESTREPO DE ARANGO  
Directora

# Debates sociales: hechos, mitos y realidades

Por Alejandro Gaviria Uribe\*

Voy a tratar de hacer una presentación somera de cuáles son los principales debates en el área social en este país, haciendo énfasis en los aspectos meramente factuales (muchas veces las discusiones sociales comienzan a enredarse porque no hay claridad sobre los hechos) para después pasar un poco a los temas institucionales y dónde están los grandes retos que enfrenta el país. En los temas sociales es muy fácil hablar de revolución y es muy fácil hablar de grandes transformaciones, pero creo que el verdadero progreso social se construye de a poco, haciendo los ajustes que se necesitan hacer de manera gradual.

Primero se hablará de los temas de pobreza, después de los temas de desigualdad. Las dos primeras partes van a tener un énfasis en los aspectos meramente factuales, para después introducir los aspectos institucionales, primero a nivel macro y vamos a hablar un poco del debate sobre el gasto público social, institucionalmente dónde estamos y cuáles son los elementos principales de la discusión acerca del gasto público social. Después se tocará el tema de transferencia y descentralización, y se terminará con el debate sobre los temas del mercado laboral, incluso hacer una alusión a las propuestas recientes, la que ha hecho la Anif, por ejemplo.

## •El debate sobre la pobreza

Quisiera comenzar el primer punto con una mirada histórica al tema de la pobreza, para ponernos

de acuerdo sobre las estadísticas. El debate de la pobreza se puede dividir en dos grandes partes: la primera, un debate sobre los niveles, al que me voy a referir enseguida; y la segunda, un debate más sencillo donde es más fácil decir cosas sobre la evolución de los niveles de pobreza.

En la Gráfica 1 se presentan datos tomados de un estudio que publicó el Banco Mundial a finales del 2002 y que muestran —independientemente del indicador que utilicemos, así vayamos a hablar de las tasas de pobreza o las tasas de indigencia o incluso de la pobreza rural y urbana— un panorama que es más o menos parecido. Hay un logro evidente: desde finales de la década del 70 hasta mediados de la década del 90, la pobreza, medida en estos indicadores, disminuye en veinte puntos porcentuales y en las tasas de pobreza extrema o indigencia disminuyen a la mitad, aproximadamente. Pero después con la crisis de finales de los años 90 hay un retroceso importante y se puede decir que este país retrocede aproximadamente quince años en los indicadores de pobreza. Ahí estamos y ahí podemos entrar un poco al debate reciente.

En la Gráfica 2 se presenta el debate reciente y muestra lo que ocurre en la segunda mitad de la década del 90 con aumentos importantes de las tasas de pobreza e indigencia hasta el año

---

\* PhD en Economía de la Universidad de California, Magíster en Economía e Investigador del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes.



## Gráfica 1. Evolución de la pobreza: tendencia positiva con deterioro reciente

Indicadores de pobreza y desigualdad, Colombia 1978 - 2001

	1978	1988	1995	1999	2001
<b>Nacional</b>					
Tasa de pobreza	80%	65%	60%	64%	67%
Tasa de pobreza externa	45%	29%	21%	23%	26%
Ingreso promedio per cápita <sup>1</sup>	131	213	251	245	230
<b>Urbana</b>					
Tasa de pobreza	70%	55%	48%	55%	59%
<b>Rural</b>					
Tasa de pobreza	94%	80%	79%	79%	80%
<b>Nacional</b>					
Coefficiente de Gini	0.53	0.54	0.56	0.57	0.58

1. Mensual, miles de pesos de 2001

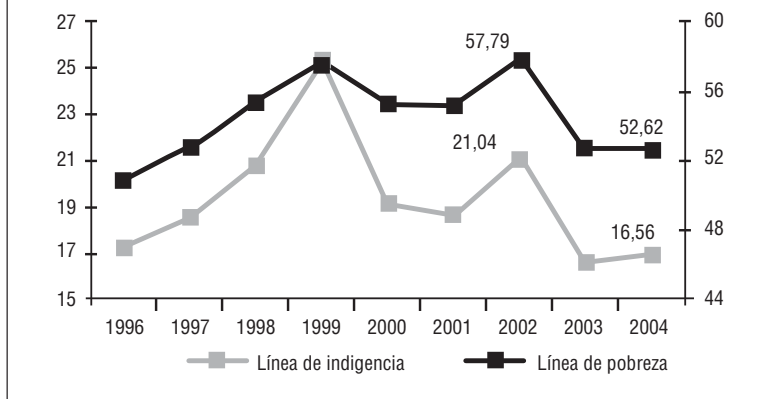
Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, y Reporte de Pobreza para Colombia (2002)

99-2000. Después se presentan algunos picos en los primeros años de esta década y después alguna disminución, sobre todo en el año 2003. Quiero plantear los dos debates que se han dado. Primero, el debate sobre la tasa total de pobreza. Las cifras del Departamento Nacional de Planeación que ha construi-

do la Misión de Pobreza en cabeza del economista Hugo López Castaño habla del 52%, las tasas de pobreza que presenta la Universidad Nacional o que ha presentado la Contraloría o que presentó las Naciones Unidas hace dos semanas cuando publicó el informe sobre desarrollo humano hablan de niveles más

## Gráfica 2. La situación de pobreza ha mejorado en los últimos dos años

Líneas de pobreza e indigencia (% del total de la población)



FUENTE: Misión de Pobreza. DNP (2005)

Desde finales de los 70 hasta mediados de los 90, la pobreza disminuye en veinte puntos porcentuales y en las tasas de pobreza extrema o indigencia disminuyen a la mitad, aproximadamente. Pero después con la crisis de finales de los 90 hay un retroceso importante

“ No se trata de dar una aburrida discusión técnica de cuál línea (de pobreza) es la más acertada porque en el fondo eso no depende de consideraciones técnicas, sino de juicios de valor ”

altos, aproximadamente del 64%. ¿De dónde viene la diferencia? La diferencia viene de que la línea de pobreza que escoge cada uno de los estudios es diferente. Hay un elemento arbitrario a la hora de escoger la línea de pobreza. No se trata de dar una aburrida discusión técnica de cuál línea es la más acertada porque en el fondo eso no depende de consideraciones técnicas, sino de juicios de valor.

Quisiera contarles el resultado de un sencillo ejercicio que realicé hace unos meses para ver qué había detrás de una definición de pobreza del 64%, el cual fue publicado en una columna de *El Espectador*. Con base en la encuesta de calidad de vida del año 2003, calculé primero el ingreso per cápita por hogar: se suman los ingresos totales de cada hogar por todas las fuentes y se divide ese ingreso total del hogar por el número de miembros del hogar (padres e hijos) y así tengo para cada hogar cuánto recibe cada uno de ellos en términos per cápita. Ordené las familias de las más pobres a las más ricas y después ubiqué la familia localizada en el percentil 64, que es la que nos está definiendo de alguna manera la pobreza. Si nosotros le hacemos caso a las cifras de la Contraloría o a las cifras del Instituto de Desarrollo Humano que se presentaron hace dos semanas, lo que estamos diciendo es que esa familia, que enseguida les voy a describir, es la que nos está definiendo la pobreza en este país. Cualquier familia que tenga un nivel de vida inferior a ella la vamos a considerar como pobre, en un juicio, que vuelvo y repito, es sobre todo un juicio de valor.

Pasando de los porcentajes a los personajes, les quiero contar la historia de esta familia: vive en Bogotá, son cuatro miembros (los dos padres y los dos niños); el esposo tiene 40 años y la esposa, 29; el esposo tiene 6 años de educación y la esposa, 12; el ingreso familiar está por los lados de los \$900.000; viven en un apartamento de estrato 3; tienen acceso a todos los electrodomésticos: equipo de sonido, aparatos de la cocina; no tienen teléfono fijo, pero tienen teléfono celular; están afiliados a la seguridad social; los dos niños van a colegio público; el esposo recibe, además, un auxilio educativo de su empresa para los niños. Pero nosotros socialmente decidimos que esa familia define nuestra línea de pobreza. Y uno puede hacer lo que quiera. Básicamente, nosotros somos, como sociedad, los que tenemos que decir a qué vamos a llamar pobres. Pienso que en el fondo una definición de pobreza como esta sí choca un poco con la imagen de la pobreza que nosotros tenemos todos los días. Y así se podría hacer un ejercicio similar para el 52%, para lo que sea.

De todo lo anterior se puede sacar un primer mensaje y es que en los temas de pobreza prefiero hablar de cuáles son los vaivenes de estas cosas, que enfocarlos meramente en los niveles, porque los niveles, vuelvo y repito, involucran juicios de valor complicados. Esa línea de pobreza colombiana, que es la que hizo carrera en el país, creo que es demasiado exigente y tenemos unos estándares más altos que los que se tienen no sólo para el promedio de América latina, sino para casi todos los países de la región tomados individualmente. En todo caso,

niveles de pobreza del 52% son muy altos, sobra decirlo. Esa es la primera parte del debate.

La segunda parte del debate es más interesante y tiene que ver con lo que ha venido ocurriendo del año 2002 hacia adelante y es un aspecto del debate que por razones obvias tiene, incluso, consideraciones políticas. En la Gráfica 2 se aprecia que del año 2002 al 2003 hay una reducción importante de la pobreza, pero lo mismo no ocurre del 2003 al 2004. ¿Qué pasa en el año 2003? Una respuesta intermedia a lo que ocurrió es que la economía fue capaz de generar muchos trabajos no calificados y que esa misma dinámica de generación de empleo no calificado no se dio en el año 2004. Desafortunadamente, y voy a volver sobre este tema hacia el final de la conferencia, los indicios que tenemos para el año 2005 nos muestran que la situación del 2004 parece repetirse o sea, la economía está generando de nuevo empleos calificados, pero no está generando mucho empleo no calificado. Entonces “endógenamente”, para utilizar una palabra de los economistas, no vamos a ser capaces de reducir la pobreza. Esos son los debates sobre la pobreza.

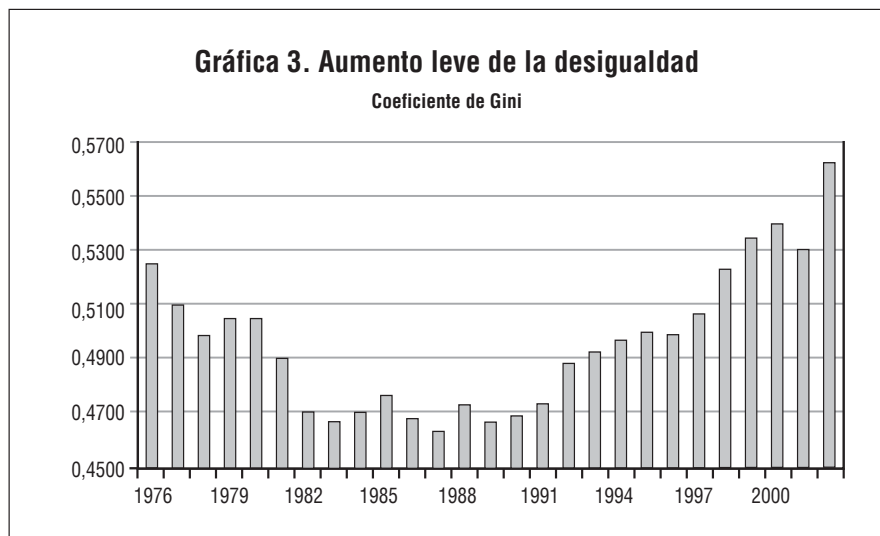
Existe un debate sobre los niveles, que creo es un poco insulso. Tenemos una realidad: niveles de pobreza altos; tenemos un progreso cuando miramos las tasas de pobreza en una perspectiva de mediano plazo y, tenemos, creo yo, un problema también reciente, porque esta dinámica de reducción de la pobre-

za que debía estar acompañada al mismo crecimiento de la economía no parece haberse dado en el 2004 y esos resultados negativos, parece, no pueden volverse a repetir en el año 2005.

### •El debate (pendiente) sobre la desigualdad

Pasemos de la pobreza a los temas de desigualdad. Los temas de desigualdad de alguna manera han sido la agenda olvidada no sólo en Colombia, sino en el mundo en desarrollo en general, pero la situación parece estar cambiando. Hace una semana el Banco Mundial publicó su Informe Mundial de Desarrollo y en él hace un llamado sobre los temas de equidad: que no nos debemos preocupar solamente por los niveles de pobreza, sino por los niveles de desigualdad social. Y eso es evidente a la luz de lo que ha venido ocurriendo en Colombia.

En la Gráfica 3 se muestra la historia del aumento de la desigualdad, la cual está medida por un nombre o por un número que nos inventamos los economistas, pero no vale la pena entrar en



FUENTE: DANE Encuesta Nacional de Hogares y Reporte de pobreza para Colombia (2002).

consideraciones técnicas para describir una tendencia que es evidente: una concentración del ingreso que ha venido presentándose de manera sistemática desde comienzos de la década del 90 que corresponde de alguna manera a la tendencia mundial. Esto no es un problema únicamente de Colombia.

Cuando Juan Luis Londoño hizo su tesis de doctorado, la historia de la distribución del ingreso en Colombia era una historia positiva, la que él contó hasta su momento era básicamente una concentración del ingreso muy grande en las décadas del 40 y del 50, pero después grandes logros que se fueron dando del 60, 70 hasta finales de los 80. Pero después vemos que el ingreso se ha venido concentrando. Se podría mirar esto con otro indicador un poco más evidente: el ingreso del 20% más rico dividirlo por el ingreso del 20% más pobre y se encontraría una tendencia muy similar.

Ahora, ¿qué puede hacerse frente al tema de la desigualdad? Aquí las medidas no son tan fáciles, este es un tema en el cual no hay expedientes sencillos y en el cual toca tener mucha paciencia social, en el fondo porque la desigualdad colombiana está relacionada con el tema de las grandes tasas de inmovilidad social que tenemos, lo que nos retorna un poco al principal tema de la conferencia. Cuando realicé mi tesis de doctorado hice un estudio sobre este tema que se llamó *Movilidad intergeneracional*. El tema de si uno puede básicamente superar un origen socioeconómico desfavorable ha ocupado por mucho tiempo la atención no sólo de economistas, sino de sociólogos. La misma idea del “sueño americano” es eso: cómo rebasar unas condiciones desfavorables iniciales para remontarse hacia puestos de visibilidad y prestigio, y alcanzar un logro socioeconómico que aparentemente las condiciones de la cuna no lo hacían previsible. Es fácil especular sobre esto, es fácil de alguna

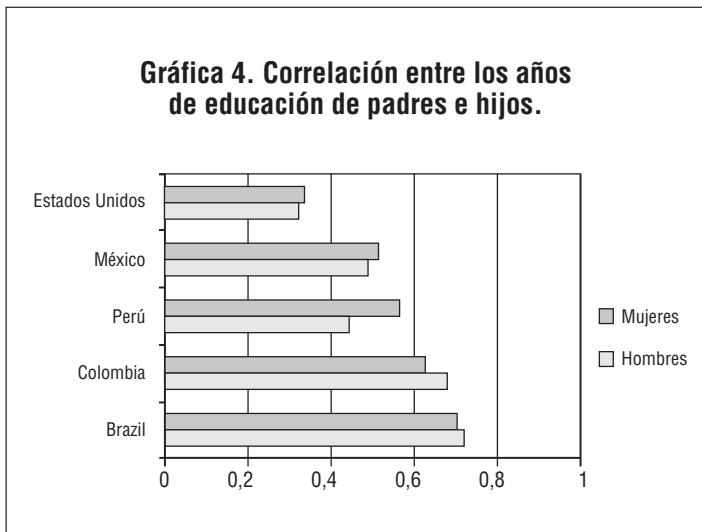
manera entender qué es lo que queremos medir, pero no es tan fácil medirlo.

Hace algunos años, cuando trabajaba en Fedesarrollo, me di a la tarea de comparar los niveles de movilidad en Colombia con los de otros países de América Latina mediante la utilización de la información disponible, que no es mucha por una razón evidente. En los Estados Unidos, por ejemplo, tienen encuestas en las cuales han sido capaces de seguir en el tiempo dos generaciones de la misma familia: entrevistaron a los padres por allá en el 68 y fueron capaces de entrevistar a los hijos de esa familia a los 25 ó 30 años después (una generación posterior) y pudieron comparar dónde estaban unos y los otros en la distribución del ingreso, y miraron si esa movilidad sí se había dado o si simplemente los hijos heredaron de sus padres la posición en la distribución del ingreso.

En Colombia no tenemos encuestas llamadas “encuestas longitudinales” y toca apelar a medidas indirectas de la movilidad. ¿Cuáles son las medidas indirectas? En algunas encuestas realizadas en este país y en otros de América latina se les ha preguntado a los padres de familia cuál era la educación y la ocupación de sus padres, y podemos así empezar a hacer comparaciones.

En la Gráfica 4 se muestra una comparación de ese estilo. Estamos haciendo una comparación de los años de educación de los padres y de los hijos, y estamos calculando un índice estadístico de correlación muy sencillo. Mientras más alto sea ese índice, mayor es la inmovilidad en el país en cuestión. Y ese es el panorama colombiano. En los Estados Unidos esa correlación de los años de educación de padres e hijos existe, es positiva estadísticamente, vuelvo y repito, y está por los lados de 0,3. Pero en el caso colombiano: tenemos una correlación muy alta (0,7) que nos sugiere altos niveles de inmovilidad social. Los índices así no dicen mucho.





FUENTE: Gaviria (2002).

Quiero darles una idea de las implicaciones de las diferencias que se presentan entre Colombia y Perú, por ejemplo. Este es un tema que he enfatizado una y otra vez, pero creo que vale la pena reiterar las cifras, y son las siguientes: según las diferencias entre Colombia y Perú, uno puede hacer un ejercicio estadístico para ver qué significan. En Colombia hay una correlación de un poco más de 0,70 y en Perú aproximadamente de 0,60. ¿Qué tan importante es esa diferencia? Históricamente, para quienes están hoy en día en el mercado de trabajo (no para quienes están culminando su educación, sino para quienes ya la terminaron) la probabilidad de que un colombiano cuyos padres no terminaron la educación primaria haya tenido acceso a la educación secundaria está por los lados del 8%, 8,5%. En Perú, ese mismo porcentaje es del 16%, casi el doble. Eso nos está diciendo que en Perú los hijos de los no educados fueron en un porcentaje más alto capaces de vencer esas condicio-

nes socioeconómicas desfavorables. Eso es, de alguna manera, lo que nos están mostrando las diferencias en los coeficientes de correlación de los años de educación de padres e hijos.

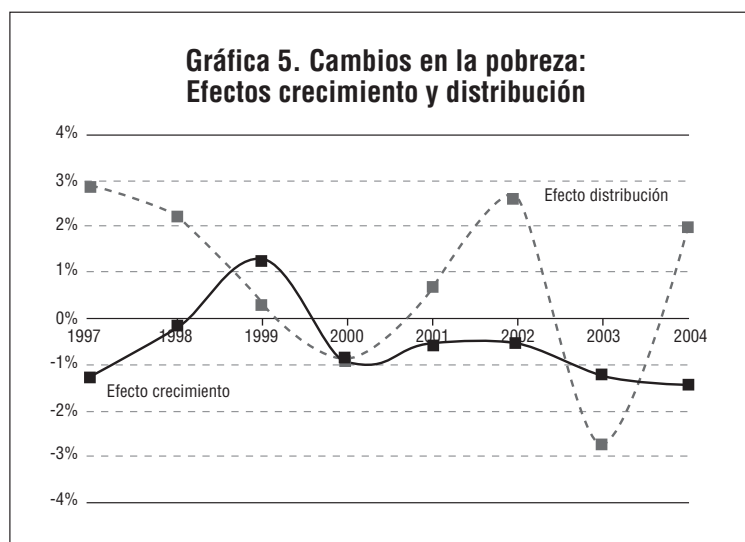
Con respecto a la educación universitaria, lo sabemos todos: las probabilidades de que un muchacho llegue a la universidad si sus padres no terminaron la educación primaria son muy pequeñas, no sólo en Colombia, incluso en los Estados Unidos. Pero hay niveles y hay diferencias de grado, no de clase, son pequeños en todos los países. Las diferencias en Colombia y en Perú históricamente —vuelvo y repito, no estoy hablando de esta generación, sino de la que ya pasó— obedecen a un legado que heredamos de decisiones pasadas. En Colombia dicha probabilidad es, históricamente, apenas del 1%. Hijos de padres que no terminaron la primaria accedieron a la Universidad con una tasa del 1%; en Perú fue del 5%, históricamente.

“ ¿Qué puede hacerse frente al tema de la desigualdad? Este es un tema en el cual no hay expedientes sencillos y en el cual toca tener mucha paciencia social, porque la desigualdad colombiana está relacionada con el tema de las grandes tasas de inmovilidad social que tenemos. ”

“ Una sociedad con niveles altos de inmovilidad y desigualdad que se perpetúan en el tiempo, es una sociedad que empieza poco a poco a socavarse y a perder legitimidad ”

Por eso, la preocupación por los temas de equidad. Dados estos legados de inmovilidad social que tenemos y dada la aceleración de la desigualdad que viene dándose en Colombia desde comienzos de la década del 90, tiene que estar sobre la mesa porque creo que sí existe de alguna manera una correlación entre la desigualdad y la legitimidad de las cosas que se hagan tanto desde el Estado como desde el sector privado. Una sociedad con niveles altos de inmovilidad y desigualdad que se perpetúan en el tiempo y que cae de alguna manera en un nihilismo que la lleva a pensar que esto es imposible cambiarlo es una sociedad que empieza poco a poco a socavarse y a perder legitimidad. Creo que con respecto a este tema, a pesar de que no podemos esperar milagros, a pesar de que es una agenda complicada, vale la pena por lo menos llamar la atención de dónde estamos, empezar a señalar un norte y a movernos hacia allá.

Antes de seguir adelante, hago un pequeño paréntesis para volver al debate anterior sobre la pobreza y conectarlo con el debate de la distribución. La Gráfica 5 fue publicada recientemente por la Misión de Pobreza de Planeación Nacional. La línea negra continua muestra qué tanto ha disminuido la pobreza como consecuencia del crecimiento económico. Desde el año 2002 tenemos de alguna manera un crecimiento positivo, y el crecimiento económico del 2003, por ejemplo, ayudó a reducir la pobreza en algo más de un punto porcentual. ¿Pero qué pasó en el año 2003? En él, también se redujo la concentración del ingreso y este efecto en el crecimiento económico fue ayudado o coadyuvado por el efecto de distribución. En el año 2003 pasaron dos cosas buenas: la primera, la economía creció más; la segunda, disminuyó de alguna manera la concentración del ingreso por esa generación de mano de obra no calificada.



FUENTE: Núñez y Espinosa (2005).

En cuanto al 2004, la economía sigue creciendo y sigue ayudando a disminuir la pobreza, pero se vuelve a revertir la tendencia en términos de distribución. Vuelvo y repito: los datos parecen mostrar que en el año 2005 vamos a tener una situación similar a la del año 2004, esto es, la tendencia hacia la concentración vuelve a reiterarse, no se atenúa, sino que aumenta. Ya se empiezan a ver indicios de eso.

Hace tres semanas el diario *Portafolio* publicó una encuesta de opinión para sondear las percepciones de la gente sobre cómo va la economía, y las percepciones de los estratos altos eran mucho más optimistas que las de los estratos bajos. En el fondo, en este caso, parece haber cierta coincidencia entre las opiniones y la realidad. Ese es el debate factual.

Es muy fácil caer en el debate maniqueo, pero me parece que en cuanto a los indicadores sociales toca tener una visión matizada de lo que está pasando. No podemos, como lo hacen muchos analistas en este país, desechar completamente lo que ha pasado. Tampoco desechar el progreso social que se dio por allá desde los años 60 (lo mostré simplemente desde finales de la década del 70, pero el progreso viene desde más atrás). Sin embargo, también tenemos que ser conscientes de los problemas recientes y estos los podrían dividir en: un problema de mediano plazo que tiene que ver con la concentración; y un problema de largo plazo que tiene que ver con la inmovilidad; y un problema de más corto plazo es que la economía parece estar creciendo de una manera desbalanceada y beneficiando más a los más ricos que a los más pobres en un contexto complicado como el que acabamos de describir. Eso hay que empezar a mirarlo en el contexto de qué es lo que está haciendo el Estado para resolver estos problemas y adentrarnos ya a los temas institucionales.

Vamos a hablar un poco del debate respecto al tema del gasto social donde pienso que también hay mucha desinformación y muchos debates inocuos parecidos a los señalados anteriormente en los temas de la pobreza.

## •El debate sobre el gasto público social

Entremos al tema de gasto social y quiero señalar primero una curiosidad. Hay una sola frase que se repite dos veces en nuestra Constitución Política: sujeto, verbo y predicado, aparece en el Artículo 350 que está en el capítulo de presupuesto y aparece de nuevo en el Artículo 366 que está ubicado en el capítulo de servicios públicos domiciliarios.

Es la frase que dice: “El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”. Eso lo reitera y lo dice la Constitución. No sé si fue una omisión o algo deliberado, pero en todo caso no es común que en una Constitución se reitera un punto. Y esto no ha sido sólo letra muerta. El tema de la prioridad del gasto social se toca permanentemente en Colombia y muchas veces sobre todo los sectores de izquierda no reconocen que efectivamente en Colombia el gasto público social ha aumentado de manera importante y aumenta de manera importante, sobre todo en la década del 90, coincidiendo con las otras tendencias sociales que de pronto son independientes a estos fenómenos.

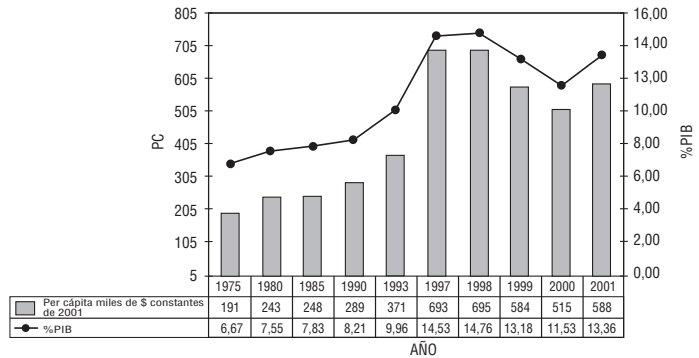
¿Qué tanto aumenta? Me detengo en el año 2001 porque tenemos problemas estadísticos, en Planeación Nacional están haciendo una especie de arqueología con el Dane para poder reconstruir las cifras. Pero la tendencia hacia adelante es estabilidad como se muestra en la Gráfica 6.

El aumento es más o menos del 8% al 14% del producto, lo cual es un aumento de seis puntos

del producto interno bruto en una década, cifra que vale la pena reconocerla, y eso es de alguna manera una consecuencia directa de lo que dice nuestra Constitución Política. Si se desea comparar estas cifras con lo que sucedió en América Latina, podemos ver la Gráfica 7 y se encuentra que allí se dio un aumento similar del 8 o algo así como el 13, de pronto un punto porcentual menos, pero se dio un aumento similar.

**Gráfica 6. Aumento del gasto público social**

Gasto público social. Administraciones Públicas 1976 - 2001



FUENTE: DNP, Misión de Pobreza (2005).

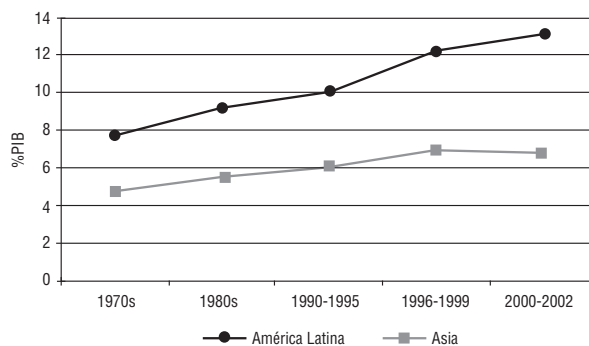
¿Cuál es la gran diferencia? Que esto ocurre en América Latina en promedio en tres décadas. En Colombia se dio el mismo momento en una sola década. Esa situación vale la pena reiterarla.

Socialmente hemos hecho un esfuerzo significativo, sustancial por aumentar el gasto público social. Es un tema que vale la pena reiterarlo una y otra vez. Sin embargo, tenemos varios problemas. El primero es un problema semánti-

co, si se quiere, y es que nuestras instituciones —y cuando hablo de instituciones no estoy hablando de Planeación Nacional ni del Ministerio de Hacienda— son nuestras leyes, eso es lo que los economistas llamamos instituciones: la Constitución Política, la Ley 100 del 93, la Ley 789 que es la reforma laboral, la Ley 715 del 2001 que es la que define nuestros aspectos de descentralización. Esas son las instituciones, y a eso es lo que llamamos los economistas instituciones, las reglas de juego.

**Gráfica 7. La tendencia ha sido similar en América Latina**

Gasto Social en América Latina y Asia



FUENTE: FMI, Estadísticas Financieras.

Institucionalmente el gasto social ha aumentado mucho, sin embargo, vuelvo y repito, hay un problema semántico: fuimos bastante obsesivos con decir que el gasto social era prioritario, pero no lo definimos. Entonces cuando uno dice que una cosa es prioritaria como salud, saneamiento básico y cualquier otra cosa que tenga que ver con el bienestar humano, o sea todo; ese es un primer problema, que institucionalmente tenemos una

definición o una priorización del gasto social, pero no una definición del mismo gasto social.

Ahora viene el segundo debate insulso: sobre el nivel del gasto social. Aquí básicamente tenemos una ecuación, una identidad que se trata de hacer, y es que el mandatario del gobernante de turno depende de qué tanto gasta en lo social. Se da mucho en el debate con este gobierno: la oposición dice que el presidente Álvaro Uribe no gasta mucho en lo social y Uribe dice lo contrario. ¿Quién tiene la razón? Ninguno de los dos, porque básicamente hoy en Colombia el nivel de gasto social no lo define el gobierno de turno. Lo definen las instituciones de las que hablábamos anteriormente, está institucionalmente prefijado de antemano y uno puede hacer un repaso de nuestra legislación.

Por ejemplo, los gastos de transferencias que básicamente pagan por la educación, por la salud y por el saneamiento básico es lo que le transfiere el gobierno descentralizadamente para que se ejecute centralizadamente en las regiones, los fija la Constitución, aparece en el Artículo 357, no lo decide Uribe ni lo va a decidir el próximo presidente, así sea Uribe o sea cualquiera, ni lo decidió Andrés Pastrana ni lo decidió Ernesto Samper. Está mandado por nuestra Constitución.

En cuanto a los otros programas sociales (hablando de programas que son cuantitativamente importantes), los recursos que van a acompañar la afiliación al régimen subsidiado para salud no los

define Uribe ni los define nadie. Cuando ustedes cotizan para salud, va un punto que ustedes meten en un fondo, en una cuenta que se llama el Fosyga en una subcuenta que se llama la subcuenta de solidaridad y eso va a complementar los recursos de transferencias que van a pagar por el Régimen Subsidiado en Salud. No lo define el gobierno de turno, lo definió la Ley 100 de 1993 en su momento. Lo mismo pasa con los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Lo mismo pasa si se quiere con los recursos del subsidio de servicios públicos, que los destinó la Ley 142. Lo mismo pasa con los recursos del ICBF, de las Cajas de Compensación y del SENA que hacen parte de nuestras instituciones. Incluso lo mismo pasa con los subsidios familiares de vivienda. Este país aprobó en el gobierno de Andrés Pastrana una ley que se llama la Ley de Vivienda que dice que van 150 mil millones de pesos al año para el tema.

Entonces ¿qué es lo que hace el gobierno? El gobierno simplemente es un notario a la hora de determinar los niveles de gasto social. Simplemente coge estas leyes y lo que éstas estipulan lo escribe en la Ley Nacional de Presupuesto que aprueba el Congreso sin darse cuenta. Esos son los niveles de gasto social.

Por eso, ese debate un poco insulso de que usted gasta mucho, usted gasta poco, es un debate en el que hemos caído, que se reitera una y otra vez, pero en el fondo, a no ser que uno quiera hacer un énfasis en un programa aquí o en un programa allá, el nivel de gastos sociales en un porcentaje superior está determinado de antemano.

“ Institucionalmente el gasto social ha aumentado mucho, sin embargo hay un problema semántico: fuimos bastante obsesivos con decir que el gasto social era prioritario, pero no lo definimos ”



“ En el futuro va a haber un choque a la hora de hablar del gasto social, entre una interpretación bastante fundamentalista de los derechos adquiridos (“una promesa que usted hizo y ya no puede echarla para atrás”) ”

¿Dónde veo los problemas del nivel de gasto social? Creo que hay un hecho evidente. El esfuerzo ya lo hicimos y hay dos desafíos hacia el futuro. El primero es hacer sostenibles los niveles actuales o que por lo menos crezcan a la mano con las tendencias demográficas. El segundo es hacer ese gasto social más eficiente para que redunde efectivamente en las condiciones de vida de la población. ¿La sostenibilidad macro del gasto social de qué depende? Me parece que depende de un tema que no es un tema tecnocrático, sino un tema de política de la buena, es un tema donde este país va a tener que decidir tarde o temprano entre dos cosas: uno puede entender que la prioridad que le da la Constitución Política colombiana al gasto social es un reconocimiento de que este país acumuló una gran deuda social y que poco a poco, año tras año, vamos a empezar a saldarla, y que para eso le vamos a dar prioridad al gasto social, entonces tenemos una deuda social que queremos pagar socialmente y así puede entenderse esa priorización del gasto social.

Pero tenemos otras deudas. Este país, digo yo, es una frase que he utilizado recurrentemente, durante el Frente Nacional firmó un pacto de mediocridad con mucha gente y le prometió a mucha gente, por ejemplo, unos beneficios pensionales que no iba a poder cumplir. Cuando pasamos la Ley 100 del año 93, la Ley de pensiones, le dijimos en su momento a la gente: “Bueno, yo a usted le prometí muchas cosas, pero yo estoy como rico: tengo a Cusiana, tengo a Cupiagua, que acababa de aparecer, además ya hicimos las reformas que van

a enrutar a este país con tasas de crecimiento superiores al 5%, y si usted es un hombre mayor de 40 o una mujer mayor de 35, yo le reconozco esas deudas y no se las voy a tocar”.

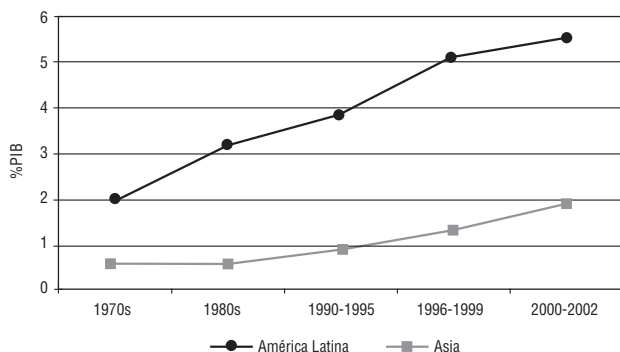
Las cosas cambiaron y cuando uno se remonta una década hacia adelante, nos vamos del año 93 al año 2003, Colombia se dio cuenta de que esos beneficios pensionales que había prometido de pronto no eran pagables y que ya se estaban superponiendo dos deudas: la deuda social y una deuda grande que tenía con los pensionados, sobre todo con aquellos que no se habían pensionado, pero que estaban en camino de hacerlo.

Entonces Colombia pasó y este gobierno trató de pasar una deuda que dijera: “algunas de las cosas que yo prometí no las puedo cumplir”. Y vuelvo y repito: no estoy hablando de quienes ya se habían pensionado, sino de aquellos que estaban por hacerlo. Y trató de decirles: “Bueno, señores, ustedes se van a pensionar dentro de ocho, nueve o diez años, yo les voy a cambiar un poco las condiciones, porque me estoy dando cuenta que cuando hago la contabilidad hacia el futuro ya las dos cosas no caben”. Y eso lo aprobó el Congreso. Pero la Corte Constitucional dijo: “Eso no se puede hacer. Usted no puede con una ley ordinaria echar para atrás una promesa que hizo previamente con otra ley ordinaria”. (Ver Gráfica 8)

¿Qué veo? Que en el futuro va a haber un choque a la hora de hablar del gasto social, entre una interpretación bastante fundamentalista de los dere-

**Gráfica 8. Tanto en América Latina como en Colombia, el crecimiento del Gasto Social es explicado en buena parte por la dinámica del gasto pensional.**

Gasto Pensional en América Latina y Asia como % del PIB



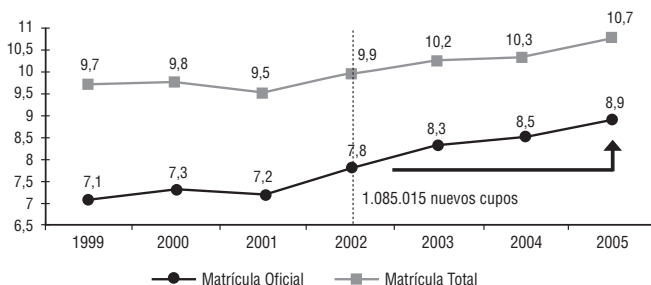
FUENTE: FMI, Estadísticas Financiera.

chos adquiridos (“una promesa que usted hizo y ya no puede echarla para atrás”) y la priorización del gasto social que aparece en nuestra Constitución. O si uno quiere decirlo de esta manera: tenemos dos deudas, la deuda social y la deuda pensional y en algún momento, vamos a tener que decidir a cuál le damos prioridad. Hasta ahora hemos vivido o estamos con la ilusión

más complejo, sobre el cual quiero comentar dos o tres cosas. En educación han venido pasando cosas que son más o menos loables, todos podemos ver lo que ha venido pasando con los niveles de matrículas (Gráfica 9), sobre todo en las matrículas oficiales que han venido creciendo desde comienzos de esta década y aumentan el número de niños matriculados en los colegios y

**Gráfica 9. El aumento de cobertura ha ocurrido con los mismos recursos**

Matrícula en educación básica y media (millones de alumnos)



FUENTE: DNP, Balance Plan Nacional de Desarrollo.

escuelas públicas aproximadamente en un millón, y este progreso se ha dado más o menos con los mismos recursos. Ha habido un crecimiento que es un crecimiento vegetativo, pero no ha habido plata distinta a la que mandan nuestras instituciones, como ya lo dije. Y estas son ganancias de eficiencias que se han realizado que creo vale la pena resaltar. Eso en lo que tiene que ver con cobertura.

En lo que tiene que ver con calidad, donde es mucho más difícil hablar de revoluciones educativas, tenemos un legado bastante complejo.

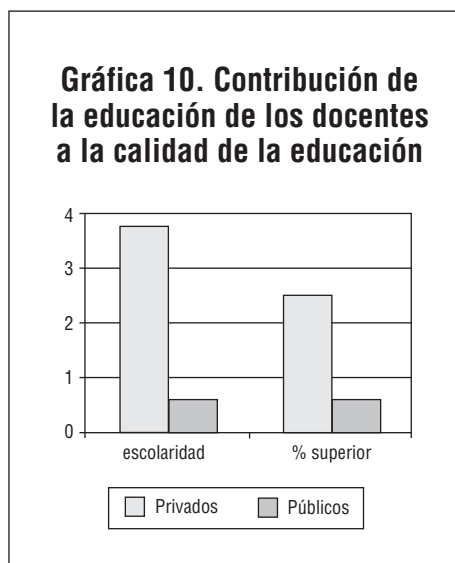
La Gráfica 10 tiene que ver con algunas de mis investigaciones pasadas y que muestra lo siguiente: los que estudian temas de calidad de la educación se dedican a hacer una serie de análisis que llaman de factores asociados. Básicamente tratan de reunir variables que tienen que ver con el entorno social y familiar de los estudiantes y con las variables de los planteles educativos y ver cómo unas y otras afectan la calidad de la educación. Fundamentalmente se llena una

encuesta que recoge información como “Cuáles son las condiciones familiares que enfrentaron en su momento” y “Cuáles las características del plantel educativo al que asistieron” y se trata de correlacionar eso con una prueba estandarizada, el examen del Icfes, por ejemplo.

Hace tres años aproximadamente realicé un estudio de estos factores asociados para educación secundaria y utilicé los datos del Icfes con algunas encuestas del Dane sobre características de los planteles y con el formulario de instrucción del Icfes que nos daba información sobre las características socio económicas de los estudiantes, y allí encontré unos resultados que son complicados y que voy a tratar de explicar.

Si uno pudiera hacer un experimento y tener en él dos instituciones educativas que tienen exactamente el mismo tipo de estudiantes (iguales características socioeconómicas, los mismos años de educación de los padres, viven en un ambiente social similar); y con planteles iguales en todas las dimensiones relevantes menos en una: en uno de ellos, los años de educación promedio de la planta docente es un año en promedio más alta que en el otro, entonces básicamente tenemos dos planteles educativos iguales en las características de los estudiantes y en las características físicas de los planteles, la única diferencia es que en uno, los años de educación promedio de la planta docente está un año por encima del otro.

Si se mira en las instituciones privadas, eso nos muestra que los estudiantes o ese año mayor de educación de la planta docente redundan en cuatro puntos más para cada uno de los estudiantes de ese plantel. Pero en las instituciones públicas uno no encuentra, entre otras cosas, una relación directa entre la educación de los docentes y el desempeño de los estudiantes. Si uno hace algo similar con características físicas de los planteles (la presencia de laboratorios, la presencia de



FUENTE: Gaviria (2002)

computadores, el tamaño de las bibliotecas) tampoco va a encontrar una relación muy clara, que nos está diciendo que en los planteles públicos tenemos un problema de pronto de falta de recursos de calidad, pero el problema va mucho más allá simplemente de gastar más dinero.

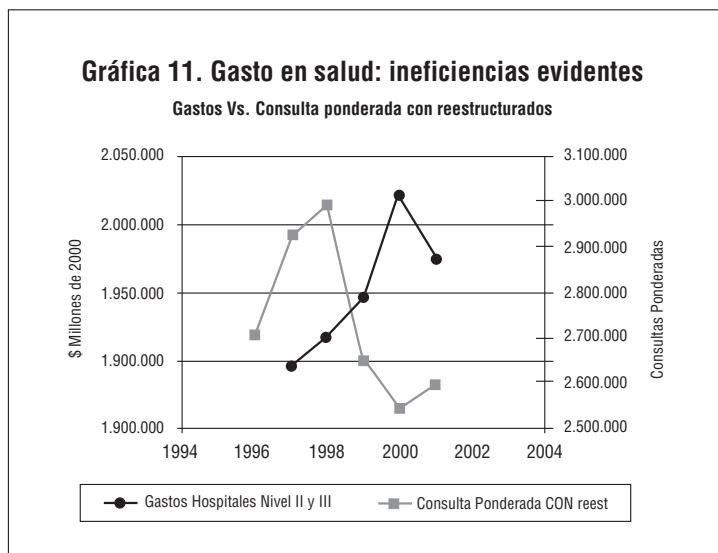
El problema, sobre todo en lo que tiene que ver con la educación de los docentes, es claro: básicamente, la educación en este país estuvo dominada por un estatuto de profesionalización docente que condujo a que los maestros públicos acumularan grados más o menos superfluos (o sea, que no tenían que ver con el verdadero desempeño de estos señores en el aula de clase) para subir en el escalafón, llegar hasta el escalafón 14, pero que eso nunca redundó en el desempeño de los estudiantes. Cómo romper con esto es difícil, aquí nos vamos a demorar más tiempo. Hay un nuevo

estatuto docente que se aprobó en el año 2002, que apenas se está empezando a implementar, pero hay grandes retos. Eso en lo que tiene que ver con educación.

En el tema de salud las cosas son un poco más complicadas porque tenemos ineficiencias no sólo con los hospitales, sino ineficiencias institucionales sobre las que no quiero entrar en detalles, pero que tienen que ver en alguna medida con la superposición de estos esquemas de subsidios a la oferta y la demanda que ha marcado un poco lo que ha sido el gasto en salud en Colombia en el futuro.

La Gráfica 11 muestra un trabajo que hizo Planeación Nacional a comienzos del año 2004, en la que la línea negra da cuenta en millones de pesos constantes del año 2000 de los recursos que se han transferido a los hospitales

“ La educación en este país estuvo dominada por un estatuto de profesionalización docente que condujo a que los maestros públicos acumularan grados más o menos superfluos para subir en el escalafón, pero eso nunca redundó en el desempeño de los estudiantes ”



FUENTE: DNP, 2004.

“ Si se mira el Informe de Desarrollo Humano en la penúltima sección que resume el gasto en salud como porcentaje del PIB para todos los países del mundo, se observa rápidamente que ningún país en desarrollo gasta más en salud (gasto público como porcentaje del PIB), que Colombia ”

públicos, los cuales han crecido de manera importante o crecieron de manera importante desde mediados de los 90 hasta hace dos años, las últimas cifras disponibles.

Pero hay que mirar lo que ha pasado con lo que han hecho esos hospitales. La línea gris son las consultas ponderadas por su nivel de complejidad. Se ve un mayor gasto, pero también se ve que cada vez hacen menos, y esa es la historia de los hospitales públicos en este país y que de alguna manera nos empieza a explicar un tema que es complejo.

Si se mira el Informe de Desarrollo Humano que mencioné al comienzo (en la penúltima sección que resume el gasto en salud como porcentaje del PIB para todos los países del mundo) y se empieza a subrayar enfocándose en el mundo en desarrollo, se observa rápidamente que ningún país en desarrollo gasta más en salud, estoy hablando de gasto público como porcentaje del PIB, que Colombia. Así y todo, y hay que mirar la situación, lo que uno ve todos los días, una situación aparentemente desesperada de falta de recursos, que se cierran hospitales aquí y allá.

Esa aparente paradoja entre un país que gasta mucho, pero unos resultados que no se ven o una situación de crisis generalizada tiene como parte de la explicación, no es la única, la ineficiencia de algunos de los hospitales de la República que ya es endémica y que de alguna manera ha sido una pelea perdida gobierno tras gobierno, año tras año. Quienes trabajamos en Planeación

Nacional fuimos partícipes de lo que llamábamos algunos la inelasticidad de la oferta pública de hospitales. Como básicamente uno tiene muchas veces ofertas redundantes, tiene muchas veces casos en los cuales es imposible decir “la plata que se está invirtiendo en este hospital no tiene ningún beneficio social”. Pero también es imposible hacer algo al respecto, porque los costos políticos son inmensos, y no sé si es posible decir que algún gobernante vaya a ser capaz. Lo que sí se puede decir es que no es capaz de asumir el costo político que implica racionalizar la oferta pública de hospitales.

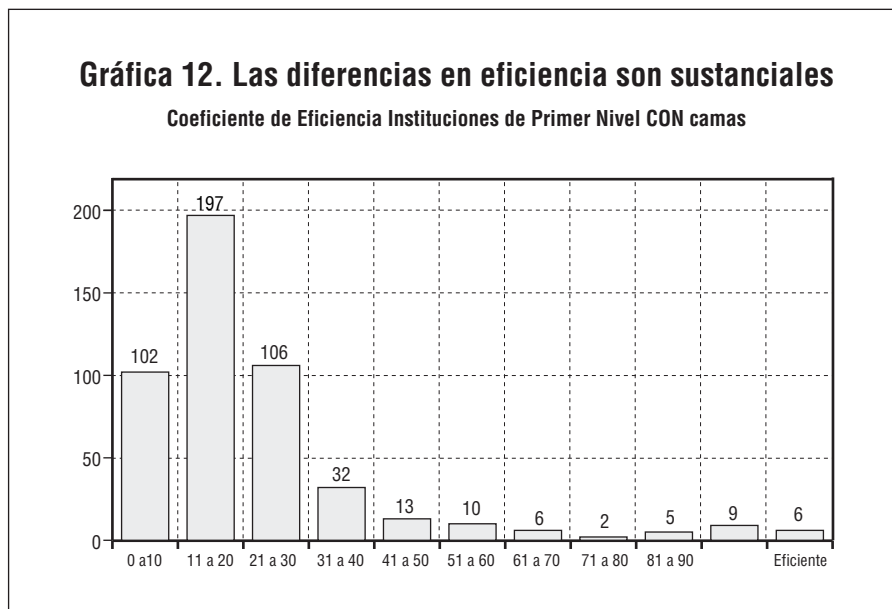
El panorama es complicado (como se muestra en la Gráfica 12). Esta información hace parte de los mismos indicadores de Planeación que muestran la distribución de los hospitales públicos por niveles de eficiencia. En ella se refleja que hay algunos hospitales que hacen las cosas bien, pero que el grueso (102, 197, 106) tiene niveles de eficiencia muy inferiores, entre el 10, 20, 30% con respecto a los hospitales más eficientes del país.

Para resumir un poco, creo que en educación ha habido ganancias importantes en el tema de cobertura, en calidad, hay aspectos institucionales y no podemos hablar de revolución. Es un tema en el que toca tener paciencia social, tener un norte, insistir en la importancia de las pruebas estandarizadas, pero también en la importancia de darle al gasto público en educación no sólo esa orientación hacia la cobertura, sino hacia el término de calidad.



## Gráfica 12. Las diferencias en eficiencia son sustanciales

Coefficiente de Eficiencia Instituciones de Primer Nivel CON camas



FUENTE: DNP, 2004.

### •El debate sobre las transferencias y la descentralización

Hablemos ahora del debate de las transferencias y cuáles son los desafíos en materia de centralización, en lo cual tenemos otros asuntos importantes. En el tema de las transferencias, quisiera hablar un poco del monto. Ya hablamos del tema del monto del gasto social. Uno puede hablar de un subconjunto de ese monto de gasto social que es el que tiene que ver con las transferencias, lo que se llama en la jerga técnica “el sistema general de participaciones”.

Como se sabe, el monto está fijado en la Constitución en el Artículo 357 y allí hay dos párrafos, uno permanente que dice: “Ese monto va a depender de los ingresos corrientes de la Nación” o sea, ese monto básicamente depende de qué tanto le ingrese al Estado. Esa es nuestra norma constitucional definitiva, pero tenemos unos párrafos transitorios que nos dicen: “Del año 2002 al 2008 las transferencias no van a

depender de lo que le entre al Estado, sino que simplemente van a crecer a una tasa fija”.

Esa tasa fue del 2% hasta el año 2005 y va a ser del 2,5% para el 2006, el 2007 y el 2008. ¿Qué pasará en el 2008? Para ese entonces, este país va a tener que tomar una decisión y es si vamos a volver a amarrar las transferencias a los ingresos corrientes de la nación o si nos vamos a casar con una tasa de crecimiento prefijada de antemano que tiene que reflejar las tendencias demográficas o cualquier otro tipo de consideración. A esto lo he llamado “la maldición del segundo periodo”, porque esta discusión que se va a dar en el Congreso se tiene que empezar a dar casi desde agosto del 2006, puesto que estamos hablando de una reforma constitucional muy complicada. Vuelvo y repito, esta discusión creo que va a deteriorar mucho el capital político de cualquier presidente y si se habla de una reforma tributaria estructural o ese tipo de cosas, éste es un tema complejo, más aún si se ve que en educación, por ejemplo, si se quiere continuar con

las tendencias de matrícula de niños al sistema, los recursos existentes creciendo a esa tasa del dos y dos y medio, por lo menos en palabras de la Ministra de Educación, ya no son suficientes. Entonces hay la pretensión de que necesitamos gastar un poco más.

¿Cómo vamos a hacer ese balance entre, de un lado, la viabilidad fiscal de estas cosas y de otro lado, nuestro compromiso con las metas sociales? Es complicado. Pero aquí viene una discusión bastante difícil y que creo que se debe combinar con la discusión que teníamos hace un rato entre deuda social y deuda pensional. Ese es un primer tema.

Un segundo tema de descentralización y transferencia tiene que ver con los problemas de implementación de otras de las instituciones, en este caso de la Ley 715 del año 2001 que es la que dice cuánto de los recursos le toca a cada municipio y cuánto le toca a cada departamento. Y les voy a contar cuáles son estos problemas de implementación y dónde están las grandes dificultades. En educación, la ley hizo algo que estaba en el debate público colombiano desde mediados de la década del 90.

Cuando se aprueba la primera ley de descentralización que fue conocida como la Ley 60 del 93, lo que hizo esta ley a la hora de definir cuánto le tocaba a cada entidad territorial fue muy sencillo. Básicamente, la ley decía, palabras más palabras menos: "Usted, entidad territorial, me tiene que mandar una lista de cuánto le cuesta su nómina". Esa lista se mandaba al Ministerio de Educación y este simplemente la "chuleaba", se la pasaba a Planeación Nacional y esta giraba el cheque. Pero el criterio fundamental a la hora de transferir recursos fueron los costos históricos. Siempre se dijo: "Este es un problema, porque básicamente los incentivos que le estamos dando a las entidades territoriales no son simplemente hacer mejor las cosas, sino ampliar sus nóminas

para recibir más plata". Entonces siempre se dijo: "Lo que debe hacer la legislación es amarrar las transferencias no a los costos históricos, sino a la población atendida o incluso a la población por atender, para que así la entidad territorial no me presente simplemente una lista exhaustiva de cuál es su nómina, sino que me diga: estos son los niños que yo tengo en el sistema, yo multiplico cada niño por una tasa de capitación, cualquier cosa, incluyo algunos valores que me midan la complejidad de prestar servicios educativos de acuerdo a la zona del país".

Esa pretensión tecnocrática que estuvo en el debate colombiano desde mediados de la década del 90 quedó plasmada en la Ley 715 del año 2001, en el Artículo 16 en particular. Fundamentalmente se dice: "Hoy las transferencias se hacen por capitación". La Ley planteó un período de transición de dos años. Le dijo: "Nos vamos a ir moviendo gradualmente, 2002 y 2003 van a ser períodos de transición, 2004 va ser el año en el cual va a entrar en plena vigencia lo que se estipuló".

Lo que ha venido ocurriendo es que este principio, que es teóricamente correcto, no se ha podido implementar plenamente porque en cierta medida hubo alguna ingenuidad en la ley. Cuando estábamos en su momento en Planeación Nacional haciendo los primeros cálculos sobre cuáles iban a ser las consecuencias de aplicar la ley al pie de la letra, nos dimos cuenta que en un departamento como Boyacá que tiene por razones históricas el escalafón promedio más alto del país, si simplemente cogíamos su matrícula y la multiplicábamos por una tasa per cápita, iba a tener un faltante superior a los 100.000 millones de pesos. Por lo tanto, usted le transfería 100.000 millones de pesos y el otro decía: "Entonces, ¿yo qué?, yo no puedo echar la gente ni tengo los instrumentos legales ni institucionales para transferir maestros o para disminuir el escalafón". De alguna manera la ley mandaba

un mensaje correcto en el sentido de: “Los incentivos tienen que ir hacia allá y todo el mundo se tiene que volver más eficiente”, pero institucionalmente tampoco tenemos en las entidades territoriales los mecanismos para gestionar esa eficiencia. Cómo vamos a poder implementar este principio constitucional o legal a la hora de fijar las transferencias, es un debate grande que se va a dar en este país.

Con respecto a salud, hay incluso mayores problemas. Un primer problema tiene que ver con un desarreglo institucional que tenemos y es que tenemos una ley de descentralización. Tanto la Ley 60 como la Ley 715 son ambiguas al respecto y por eso privilegian las soluciones ofertistas.

La descentralización en Colombia la hicimos institucionalmente para darle plata a los hospitales. Pero decidimos con la Ley 100 del 93 que no le íbamos a dar plata a los hospitales o por lo menos eso no iba a ser el centro de gravedad de la política en salud, sino que le íbamos a dar a la gente un cupón para comprar servicios de salud, intermediado por unas cosas que las llamamos las ARS o básicamente tratamos de movernos de un esquema de la oferta a la demanda. Teníamos, pues, una ley ofertista a la hora de distribuir recursos, pero una ley a la hora de decir cómo se prestan los servicios enfatizando la demanda. Esa tensión siempre ha estado. La Ley 715 de 2001 trata de ser salomónica al respecto, sin embargo la tensión se mantiene. ¿Entonces qué es lo que hace la ley? La ley dice esencialmente: “Hay plata que va para el Régimen Subsidiado

en Salud”, pero hace lo siguiente: fija un nivel para salud y dice: “Esto va para salud”. Después, “esto va para pagar el Régimen Subsidiado y lo que queda en total para todo el país se va a los hospitales”. ¿Cómo irán a distribuir la plata los hospitales? Lo que queda va a determinar una tasa de transferencia per cápita dividiendo la gente a atender en los hospitales públicos por ese monto total y se le dará a cada entidad territorial una magnitud que es ese nivel per cápita por la población relevante.

Eso también se quiso hacer, pero ahí también hay grandes problemas de implementación, porque de nuevo —me tocó vivirlo en el gobierno en el Huila— uno aplicaba la fórmula de la ley, le tocaban 40.000 millones de pesos menos al Huila y el gobernador llamba al Presidente al otro día y este a su vez a Planeación a decir: “Gire la plata”. Entonces ¿Cómo romper con esta tendencia de girar recursos con base en los costos históricos y no con base en lo que uno quiere estimular, para ser más eficientes?, creo que es uno de los grandes problemas de implementación de una buena descentralización. Y todavía estamos patinando ahí un poco. No hemos logrado movernos hacia lo que quiso hacer la ley o por lo menos lo que quiso hacer el espíritu de la ley para tener una descentralización más eficiente.

### •El debate sobre el mercado laboral

Vamos ahora al último tema, que es el debate sobre las tendencias del mercado

“ Uno aplicaba la fórmula de la ley de descentralización, le tocaban 40.000 millones de pesos menos al Huila, entonces el gobernador llamaba al Presidente al otro día y a su vez a Planeación a decir: Gire la plata ”

“ Hay un hecho innegable y es que en materia de desempleo ha habido un progreso que es evidente, con tasas nacionales cercanas al 16%, ahora hay tasas muy inferiores ya cercanas al 13% ”

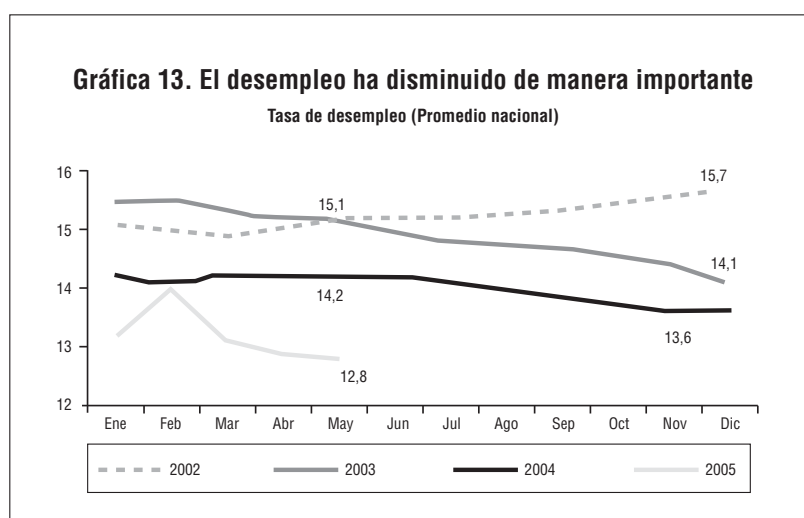
laboral, y que nos va a conectar algunos de los temas institucionales de la parte central de la presentación con algunos de los temas factuales que vimos al comienzo.

Hay un hecho innegable y es que en materia de desempleo ha habido un progreso que es evidente, con tasas nacionales cercanas al 16%, ahora hay tasas muy inferiores ya cercanas al 13%, porque eso es innegable. (Gráfica 13)

No obstante, vamos a ver que también hay problemas. En términos de formalización del empleo, que se puede medir como porcentaje de quienes cotizan a salud o pensiones, vemos que por lo menos en el año 2004 (ya vamos a tener la cifra para el año 2005, todavía no está porque esto hace parte de un módulo especial del Dane que sólo se hace en el segundo trimestre y no lo han procesado completamente). En notas preliminares que yo tengo es que esto sigue aumen-

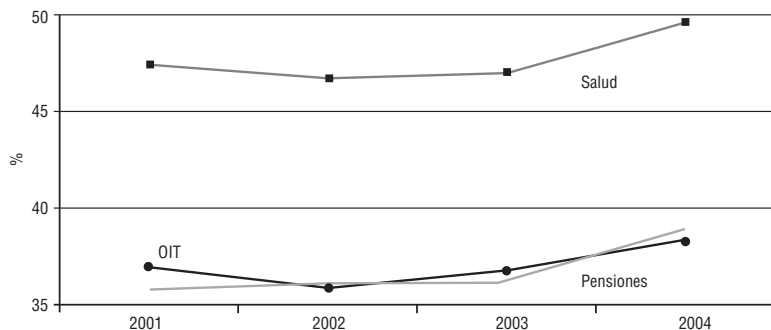
tando. Algo se ha formalizado el empleo. No se puede hablar de precarización del empleo, como se habla muchas veces. Creo que las tendencias muestran un aumento en la formalización, todavía incipiente, pero un aumento al fin de cuentas. Ha habido una disminución del subempleo por insuficiencia de horas, de aproximadamente 1 punto ó 1,5% (Gráfica 15). Han venido pasando cosas positivas en el mercado de trabajo. Sin embargo, a pesar de que ha habido una mejoría en los últimos meses, uno sí encuentra que desde el segundo trimestre del año 2002 hay un achatamiento de esta tendencia. (Gráfica 14)

La Gráfica 13, muestra que ya empieza a despertar un poco y a volver a crecer cuando uno actualiza las cifras, aquí faltan todavía dos meses. Pero el achatamiento de la generación de ingreso sigue siendo preocupante y todavía no hay una definición en las estadísticas de hacia dónde va a coger. (Gráfica 16)



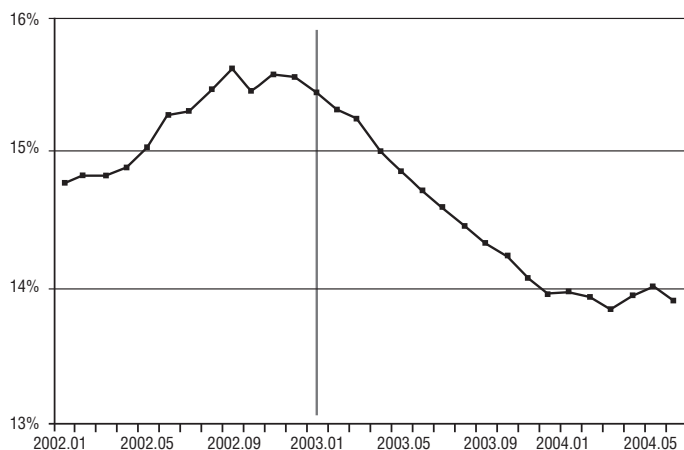
FUENTE: DANE

**Gráfica 14. La formalidad también ha aumentado**



FUENTE: Gaviria (2005)

**Gráfica 15. El subempleo ha disminuido levemente**



FUENTE: Gaviria (2005)

Pero hay dos temas que han dominado el debate sobre el mercado de trabajo. El primero tiene que ver con los efectos de la reforma laboral, La Ley 789 del 2002. Esta Ley hizo varias cosas, vale la pena reiterar las más importantes: disminuyó la jornada diurna de trabajo que equivale a una disminución de los recargos nocturnos para aquellos que trabajan de seis a diez de la noche; disminuyó para la remuneración a los aprendi-

ces o sea, disminuyó el costo de la mano de obra para un contrato especial de trabajo; introdujo también una disminución de los costos de despido para los trabajadores con antigüedad mayor a los diez años; hizo una serie de ajustes institucionales aquí y allá. Ha habido un debate importante sobre hasta qué punto esos cambios normativos contribuyeron a una mayor generación, a una mayor formalización del empleo. Y sobre esto quisiera hacer una primera reflexión antes de especular un poco sobre cuáles son los datos. Es una reflexión porque de alguna manera a mí me tocó estar en las dos partes del debate.

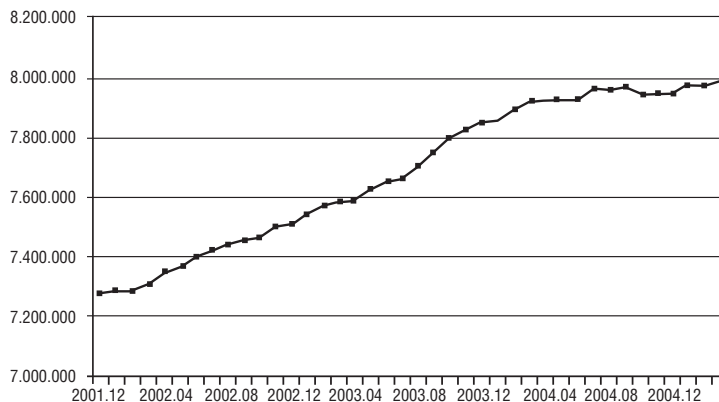
En Planeación se hicieron algunos cálculos, yo no directamente, sobre cuáles iban a ser

los posibles efectos de esta reforma laboral para después estimar los efectos. Los economistas hacemos una cosa muy fácil: simplemente proyectar lo que va a pasar. Cogemos una elasticidad de un libro y decimos: "Bueno, los costos laborales están disminuyendo, multiplique esto por 0,6 para generar 200.000 empleos aquí, la economía va a crecer allá" y uno saca de la manga una cifra como 400.000, 500.000 ó 600.000 empleos.



### Gráfica 16. Sin embargo, la generación de empleo ha perdido dinamismo

Número de ocupados, trece ciudades - Promedios móviles doce meses



FUENTE: Gaviria (2005)

hice dos ejercicios. Uno tenía que ver con las tasas diferenciales de crecimiento del empleo y fundamentalmente el argumento era algo como lo siguiente: tal vez la norma más importante, la más significativa o la que inclusive iba a tener un mayor efecto en la reforma de trabajo era aquella referida a la jornada diurna de trabajo. Imaginemos dos empresas, una de ellas una empresa manufacturera que va a reaccionar generando

No la cree mucho, pero ahí quedan y esas cifras se utilizaron en el debate parlamentario y fueron de alguna manera las que permitieron resolver un debate político bastante complicado.

Cuando dos años después ya uno trata como economista no de hacer proyecciones a la carrera, sino de aislar y de estimar efectos, se da cuenta de que es un fenómeno bastante complejo. ¿Cómo en una economía que están pasando muchas cosas, que hay crecimientos diferenciales por sectores, que se están aprobando otras reformas que también inciden en el mercado de trabajo puede aislarse el efecto específico de una norma en este caso de la Ley 789 del 2002?

No es fácil. Se pueden intuir las dificultades técnicas que tiene el ejercicio de estimación de los efectos de una norma particular. A mí, por lo menos, me quedó esa lección. Esa asimetría, si se quiere, entre qué tan fácil es hacer proyecciones y qué tan difícil es estimar efectos. ¿Cómo estimar los efectos? A finales del año pasado

más empleo ante una norma como esta. ¿Qué tiene que pasar en una empresa manufacturera? Tiene que decir: “Tengo un turno, se me disminuyen los trabajos, se me disminuye la remuneración en la mitad del otro turno, eso va a ser suficiente para mí para añadir un turno completo”. En la manufactura, vuelvo y repito, los aumentos se dan de manera discreta: de un primer turno a un segundo turno. Y si la reforma laboral —en este caso la disminución de los costos de la jornada diurna de trabajo, los recargos nocturnos— iba a tener un efecto sobre el sector manufacturero, tenía que ser capaz de alguna manera de generar un aumento discreto, de un primer turno a un segundo turno. En los servicios del comercio el argumento no es ese, porque, por ejemplo, en un restaurante se puede decir simplemente: “Usted, quédese dos horas más y trabájeme de seis a ocho de la noche” o “Ábrame el almacén una hora más para aprovechar un poco esta disminución marginal en los costos laborales”. Que esto fuera así, uno debería de antemano, y si se cree el argumento, ser capaz

de prever que la reforma iba a tener un efecto más grande en el servicio y en el comercio que en la manufactura.

No tenemos forma de estimar los efectos, sino empezando a imaginarnos consecuencias diferenciales de alguna manera. O si no, va a ser imposible aislar este tipo de cosas. Este tema lo comentamos entre muchos economistas, nos convencimos de que de pronto este era un argumento y empezamos a ver que la realidad no tenía mucho que ver con eso. En la Gráfica 17 se muestra el crecimiento de la manufactura y el crecimiento del comercio, del empleo, en las trece ciudades principales y presentan un crecimiento más o menos a las mismas tasas.

Las líneas de crecimiento son paralelas, lo que nos está brindando por lo menos evidencia indirecta, sugestiva de que por ahí no fue la cosa y que detrás de este crecimiento positivo no estaba la refor-

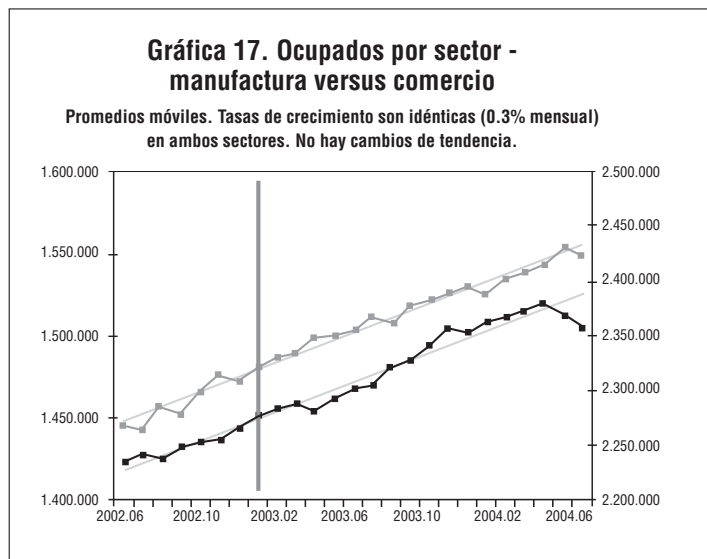
ma, sino otro tipo de factores: el crecimiento de la economía, por supuesto, entre ellos. Con manufactura y servicio pasaba la misma cosa (Gráfica 18).

Cuando tratamos de formalizar ese argumento haciendo unos cálculos estadísticos, encontramos que efectivamente el empleo no crecía más en los servicios y en el comercio que en las manufacturas. Es más, de pronto lo contrario. Durante los años posteriores a la aprobación de la reforma laboral, esto es, durante los años 2003 y 2004, el empleo creció a tasas más aceleradas en la manufactura que en los servicios y en el comercio.

Como el tema era complicado, y este argumento puede ser criticable de una y otra manera, decidimos aquí: tenemos que sumar fuerzas. Alguna vez dije: “Aquí no vamos a ganar por nocaut, vamos a ganar por decisión y aquí de pronto nos anotamos un punto si queremos convencer a la gente de que la reforma

no fue la que generó empleo” y nos fuimos a hacer una encuesta directa a las empresas en Bogotá, por razones de costos, y pudimos ver que los resultados iban muy de la mano con los argumentos anteriores. Se les preguntó a las empresas: “Bueno, si ustedes aumentaron sus trabajadores

“ Alguna vez dije: “Aquí no vamos a ganar por nocaut, vamos a ganar por decisión y aquí de pronto nos anotamos un punto si queremos convencer a la gente de que la reforma no fue la que generó empleo” ”



FUENTE: Gaviria (2005)

“ El debate sobre la Ley 789 del 2002 por lo menos sirvió para volvernos más cautos a la hora de predecir que muchas cosas van a pasar. La historia de reformas sociales y de reformas en general de este país ha sido una forma de sobreestimar los efectos y de hacer cuentas alegres ”

del 2002 al 2003, cuéntenos un poco cuáles fueron las razones para ese aumento”. Y aquí están las razones: porque hubo un aumento esperado de los pedidos, porque hubo mayores pedidos, solamente un número ínfimo de empresas.

Acerca de los incentivos de la reforma laboral (Gráfica 19), en el 2003 con respecto al 2002, solamente 4% de las empresas citaron en esta encuesta la reforma laboral como una variable o una norma importante a la hora de las contrataciones de más gente.

El debate sigue abierto. En los primeros argumentos de la exposición mostré que el año 2003 fue un año bueno porque se generó mucha mano de obra no calificada y en ese año disminuyó la pobreza, en ese año hubo un efecto distributivo positivo por primera vez en

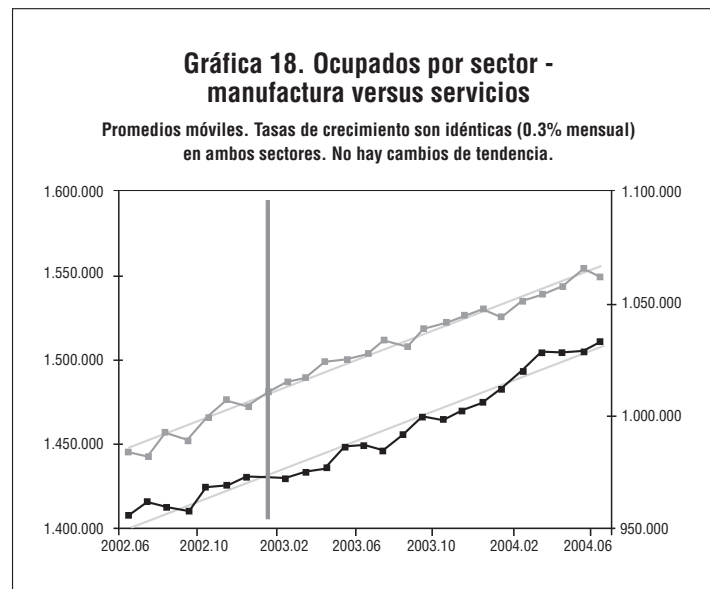
mucho tiempo, el asunto aparentemente mejoró.

Hugo López Castaño ha dicho que eso de pronto se debió a la reforma laboral, que ese efecto positivo que se dio en el año 2003 de la economía generando más trabajo no calificado estuvo motivado en parte por la reforma laboral, sin embargo eso me parece todavía una especulación, quizás es una buena especulación, pero no hay razones de fondo para pensar que eso pueda ser cierto.

Por lo tanto, el debate sigue abierto y en cierta forma vuelve a ponerse sobre la mesa ahora que Anif ha hecho una propuesta sobre el tema de los parafiscales y el tema de la disminución de los costos del empleo como una manera, de nuevo, para generar empleo. Lo que no se ha dicho, y lo que no ha estado en el debate de Anif, es que la propuesta

que hizo esta entidad se implementó, se hizo en la reforma.

La reforma tiene un artículo, el Artículo 13, que se llama el Régimen Especial de Aportes, el cual básicamente le dice a las empresas: “Si usted me contrata este tipo de trabajadores —que ellos llaman vulnerables, pero que son básicamente todos, incluidos los jóvenes allí— y me llena un



FUENTE: Gaviria (2005)

formulario, yo le voy a deducir los parafiscales”. El gobierno trató de promocionar este artículo, pero ninguna empresa se le midió al asunto. Si el tema de los parafiscales o este 9% de los costos laborales fuera la variable clave a la hora de impedir la contratación de empleados, se tendría una cola de cuerdas de microempresarios, de pequeños empresarios, de empresas tratando de hacerse acreedores a estas deducciones de parafiscales, pero eso no se ha dado.

El gobierno también tiene un programa en el que pagan directamente. Este ha tenido una demanda inferior a la esperada. Luego, no creo. No creo que esa propuesta sea la clave para generar empleo. Esta es mi predicción: pienso que la agenda de flexibilización y disminución de los costos laborales va a estar quieta en este país por algún tiempo.

El debate sobre la Ley 789 del 2002 por lo menos sirvió para eso, para volvernos más cautos a la hora de predecir que muchas cosas van a pasar con este tipo de iniciativas. La historia de reformas sociales y de reformas en general de este país ha sido una forma de sobreestimar los efectos y de hacer cuentas alegres. Lo que acabo de mostrar es una lección no sólo para mucha gente, sino para mí personalmente: hacer cuentas alegres es fácil, pero en estos temas se requiere cautela porque hay otra historia y es la que tiene que ver con los temas de educación y salud y es la gran inercia en los temas sociales. Un cambio que se hace hoy puede tener en el mediano y largo plazo grandes implicaciones y revertir y desandar los caminos es muy complicado.

Con respecto al tema del ICBF, que es el que más ha enfatizado Anif en estos

días, vale la pena reiterar lo siguiente. Anif ha dicho: “Aumenten el IVA, busquen otra fuente para financiar el cuidado infantil y la nutrición, que no sean los impuestos a la nómina”. Eso podría tener una consecuencia inafortunada y es desproteger un gasto que es clave para el país.

De pronto es un poco de heterodoxia económica, pero el gasto en el cuidado infantil y la nutrición deben protegerse en parte por lo que se muestra en la Gráfica 20. En ella se muestra una investigación que realizó Horacio Attanasio, un economista del Instituto de Estudios Fiscales de la Universidad de Londres, y que hizo por primera vez una evaluación (tiene algunos problemas) de los Hogares Comunitarios de Bienestar sobre la

**Gráfica 19. Promedio de las principales variables**

		Ponderado	Simple
1.	Número de empleados 2002		
	Aumentó	33%	19%
	Disminuyó	34%	13%
2.	Número de empleados 2003		
	Aumentó	41%	26%
	Disminuyó	34%	19%
	Razones del aumento:		
	-Aumento de pedidos (efectivo o esperado)	59%	49%
	-Incentivos de la reforma laboral	0%	4%
3	Número de empleados próximos 6 meses		
	Aumentará	8%	19%
	Disminuirá	20%	10%
	Razones del aumento previsto:		
	- Aumento esperado de pedidos	77%	74%
	- Incentivos de la reforma laboral	0%	0%
4.	Empresa emplea aprendices	84%	33%
5.	Número de aprendices 2002		
	- Aumentó	10%	18%
	- Disminuyó	22%	6%
6.	Número de aprendices 2003		
	- Aumentó	53%	31%
	- Disminuyó	23%	11%
	- Porcentaje contratado con el SENA	69%	66%

FUENTE: Gaviria (2004)

## Gráfica 20. Impacto: estatura

Table 5.3 Effect of HC on height per age

	Attendance		Number of months		Exposure	
	OLS	IV	OLS	IV	OLS	IV
<b>Impact</b>	-0.059 (0.050)	0.486 (0.156)	-0.002 (0.002)	0.013 (0.007)	-0.042 (0.099)	0.780 (0.340)
<b>N</b>	4557	4557	4384	4384	4384	4384
<b>(p-value)</b>		0.552	-	0.825	-	0.314

Standard errors in parentheses are clustered at the town level. P-value refers to the over-identifying

FUENTE: Attanasio y Vera (2004)

nutrición de los niños. En ella se encuentra que si uno compara dos niños de características similares, uno que va a un Hogar Comunitario de Bienestar y uno que no va, la diferencia se manifiesta en 2 cm de estatura. Eso tiene todas las implicaciones en cuanto a capacidad cognitiva y demás. Uno tratar de calcular en la tasa social de retorno una inversión más rentable en este país, con una intervención estatal que le da 2 cm de estatura a cada niño. ¿vamos a desproteger este tipo de gasto, que tal vez es el gasto más rentable sociablemente en este país? Me parece por lo menos una ligereza. Es más importante proteger ese gasto que decir: “hay una elasticidad de los

gastos laborales y eso va a destruir 100.000, 150.000 empleos”. Ya vimos qué tan fácil es hacer las proyecciones, pero ¿qué tan difícil es medir los impactos?

En este país estos temas sociales se tratan de una manera un poco superficial. La invitación es a leer las leyes, lo que llamo las instituciones sociales de este país. En ellas se encuentran cosas interesantes, a pesar de que a veces estén mal redactadas, pero se aprende mucho más sobre el país que leyendo los juicios ligeros que se encuentran todos los días en la prensa, incluso hechos por nuestros analistas sociales más connotados.

Muchas Gracias por la atención



Caja de Compensación Familiar de Antioquia

Carrera 45 N° 49A-16 Teléfono: 251 61 55  
Medellín, Colombia  
www.comfama.com.co  
comfama@comfama.com.co