

**BALANCE ECONÓMICO DE LA ADMINISTRACIÓN URIBE  
PRIMER PERÍODO: 2002-2006 (Segunda Parte)**

**FRANCISCO GIRALDO ISAZA\***

Fecha de recepción: 25 de Abril de 2008  
Fecha de aceptación: 13 de junio de 2008

---

\* Profesor Economía – UPTC, fcoja12@yahoo.es

## RESUMEN

El artículo es la segunda parte de un texto conjunto sobre el mismo tema ya publicado anteriormente en esta misma revista. En esta segunda entrega, se examina el paquete de reformas económicas y sus resultados del primer cuatrienio de la mandato de Uribe. Las reformas económicas en mención fueron la laboral, la del Estado, la pensional y la tributaria, enmarcadas todas según los principios neoliberales del Consenso de Washington. La finalidad principal de esas medidas fue la reducción del déficit fiscal y hacer sostenible el endeudamiento del sector público. Por eso, un común denominador de las reformas en mención era aumentar los ingresos y reducir los gastos, lo cual se logró parcialmente pero a costa de los sectores medios y de bajos ingresos de la población. Se configuró así un sistema económico si bien dinámico, altamente inequitativo y contrario a una política de justicia social que buscara realmente reducir la pobreza y las desigualdades sociales. Indudablemente las reformas fueron negativas desde el punto de vista del bienestar porque enfatizaron en la eficiencia y no en la equidad; de ahí que sus resultados fueran poco satisfactorios en materia social.

**Palabras claves** Política económica; crisis; desarrollo; crecimiento; desempleo; informalidad; inequidad; pobreza; exclusión social.

## ABSTRACT:

The article is the second part of a joint text on the same subject already published previously in this same magazine. In this second delivery, is examined the package of economic reforms and its results of first cuatrienio of the mandate of Uribe. The economic reforms in mention were the labor one, the one of the State, the pensional and the tributary one, framed all according to the neoliberal principles of the Consensus of Washington. The main purpose of those measures was the reduction of the fiscal deficit and to make the indebtedness sustainable of the public sector. For that reason, a common denominator of the reforms in mention was to increase the income and to reduce the expenses, which was obtained partially but at the cost of the average sectors and of low income of the population. An economic system was formed therefore dynamic although, highly in equitable and in opposition to a policy of social justice that it will really look for to appreciably reduce to the poverty and the social inequalities. Doubtlessly the reforms were negative from the point of view of the well-being because they emphasized in the efficiency and not in the fairness; for that reason their results were little satisfactory in social matter.

**Key words:** Economic policy; crisis; development; growth; unemployment; unmannerliness; inequidad; poverty; social exclusion.

## 1. INTRODUCCIÓN

Esta es la segunda entrega de un ensayo acerca de la política económica de la administración Uribe, primer periodo (2002-2006). Como se dijo en la primera entrega, el modelo de desarrollo colombiano combina, por una parte, una política social activa keynesiana de intervención estatal de reducción de la pobreza ordenada en la Constitución de 1991, con una política económica de profundización de la iniciativa privada y flexibilización de los mercados basada en el pensamiento monetarista, por la otra. Ambas políticas al no poderse articular coherentemente por presentar elementos irreconciliables entre sí, no han logrado reducir sustancialmente la pobreza que es en últimas el principal propósito de la política económica en su misión de mejorar el bienestar de la población. Ese es el núcleo central de la argumentación y es lo que se pretende demostrar a lo largo de este ensayo.

En síntesis, se va a demostrar cómo, pese al buen ritmo de crecimiento económico de Colombia en los últimos años, no ha habido una reducción sustancial de la pobreza y todo porque los beneficios del crecimiento se han distribuido desigualmente entre ricos y pobres, precisamente debido a las reformas económicas neoliberales del Consenso de Washington adoptadas por mucho tiempo en el país, sin exceptuar el primer periodo de la administración Uribe.

De otra parte, esta en discusión saber, así como lo sugiere José A. Ocampo, hasta dónde la combinación del Estado redistributivo de la Constitución y las políticas del Consenso de Washington de Uribe es por tanto la más adecuada. En todo caso, de acuerdo con la experiencia más reciente, el rápido crecimiento económico registrado entre el 2003-2006 no se tradujo en una mejora efectiva del bienestar, y dicho crecimiento obedeció no a la influencia positiva de las reformas económicas adoptadas por el gobierno durante esos años, sino más bien a las condiciones favorables que tuvo la economía mundial en ese mismo periodo. No hubo un avance en el bienestar pues en rigor, como lo dice la teoría económica, no se dio mejoras del bienestar y menos cuando la política económica benefició a unos grupos en detrimento de otros (Pareto), y esto es lo que parece confirmarse en los últimos años en el país, tal como lo muestra el aumento de la desigualdad de ingresos debido precisamente a la influencia de las reformas económicas mencionadas.

El extraordinario crecimiento del periodo no es sostenible por mucho tiempo ya que se viene sustentado sobre unos frágiles cimientos. En efecto, como lo afirman varios analistas, la bonanza externa de esta coyuntura en cualquier momento se rompe y esto, anudado a la revaluación del peso, traerá consigo graves consecuencias económicas. Para los entendidos, estamos en estos momentos pasando por la “enfermedad holandesa” que se da cuando hay fuerte apreciación de la moneda, déficit comerciales, entrada masiva de capitales, excesivo gasto interno, crecimiento rápido de los no transables y burbujas especulativas en los mercados de valores e inmobiliarios. Cuando la revaluación a cabe con las exportaciones y el crecimiento desmedido de las importaciones con la producción doméstica, el proceso se revierte quedando finalmente el sistema atrapado en una recesión generalizada de incalculables consecuencias.

El ensayo de esta entrega se apoya en las hipótesis precedentes y muestra como el crecimiento promedio anual del PIB en el país del 5% entre el 2003-2006 se debió efectivamente a esa coyuntura mundial favorable y entrada masiva de capitales, y menos a las reformas económicas mencionadas. La otra idea que se expone a lo largo del texto es que dichas reformas, concebidas con una visión

meramente economicista de la problemática nacional, relegaron a un segundo orden de importancia la solución de las cuestiones sociales precisamente debido al excesivo énfasis puesto en el crecimiento y no en lo social, tal como lo predica el credo neoliberal.

## **2. LAS REFORMAS ECONÓMICAS**

Los objetivos principales de la política económica del primer periodo del gobierno de Uribe eran tres: la reactivación económica; la reducción de la pobreza y mejorar la equidad social. Dichos objetivos se aspiraban obtener a través de las siguientes estrategias: impulsar la seguridad democrática como medio del crecimiento; hacerlo sostenible; y mejorar la eficiencia del Estado. Pero de esos tres objetivos el primero era prioritario, los dos restantes quedaron subordinados al logro del primero. A juicio del primer Ministro de Hacienda de esa administración: la sostenibilidad del crecimiento exigía ordenar las finanzas públicas, reduciendo los elevados déficit fiscales y creciente deuda asociada a los mismos. En consecuencia, se puso en consideración del Congreso un paquete de reformas para su aprobación cuya finalidad eran reducir el déficit fiscal y flexibilizar más los mercados como motores del crecimiento.

Las reformas aprobadas fueron la laboral, Ley 789; la del Estado, Ley 790; las pensionales, Leyes 797 y 860 de 2003 y, finalmente, las reformas tributarias de 2002 y 2003, Leyes 788 y 863, respectivamente. Adicionalmente, como medidas complementarias se puso en consideración los 17 puntos del Referendo rechazados en el escrutinio del 25 de octubre de 2003. Muchos de esos puntos como la reducción del Congreso, la prohibición de los auxilios parlamentarios, la supresión de las Contralorías departamentales y municipales, la supresión de las Personerías de los municipios, el tema pensional y congelamiento de salarios públicos no tenían otro propósito específico sino el de sanear las finanzas públicas.

Sin duda, el paquete de reformas aprobado en diciembre de 2002 buscaban reducir el déficit por las dos únicas vías posibles de hacerlo, es decir incrementando los ingresos corrientes a través de las reformas tributarias, y disminuyendo el gasto público flexibilizando más el mercado laboral, recortando derechos pensionales y racionalizando o haciendo más eficiente las entidades del Estado. Dichas reformas se concibieron además para cumplir con los acuerdos de intención firmados con el FMI, acuerdos en los cuales siempre se ha recomendado la reducción de la tasa inflación y el déficit fiscal como garantía exigida por los acreedores internacionales.

Lo que más le preocupaba al FMI era que el país pudiera pagar sus compromisos de deuda, de ahí que fuera usual sugerir dolorosos ajustes de contención del gasto público y superávit comerciales para generar excedentes externos y así efectivamente poder hacerlo. Para Colombia, el paquete de reformas aprobado en diciembre de 2002 tuvo esa significación, alcance y contenido. Como se indicó en la introducción, si a la economía colombiana le ha ido relativamente bien en los últimos años no fue debido a esas reformas, sino gracias a la acción de otros factores exógenos independientes que la han y continúan dinamizando hoy, en particular el buen desempeño de la inversión externa, el giro de remesas del exterior, el alza internacional del precio del petróleo y otros productos minerales de exportación y también la política monetaria activa del Banco de la República. No obstante, como veremos a continuación, el crecimiento económico no ha inducido la creación suficiente de empleos

formales productivos y una gran mayoría de trabajadores se mantienen en condiciones de trabajo bastante deplorables, en la informalidad y subempleados.

### **3. LA REFORMA LABORAL**

La reforma laboral, Ley 789 de 2002, aumentó la jornada de trabajo hasta las 10 p.m., con lo cual suprimió las horas extras pagas después de las 6 p.m.; redujo en un 25% la remuneración los días domingos y festivos; disminuyó las tablas de indemnización por despidos injustificados en un 50%; finalmente, redujo las cargas parafiscales para los nuevos empleados. Como se aprecia, el propósito de estas medidas era disminuir los costos salariales de las empresas para aumentar el empleo.

La reforma profundizó de esta manera la flexibilización del mercado laboral iniciada en 1992, con la Ley 50 de ese mismo año. Como se aprecia, su propósito fue disminuir salarios, prestaciones sociales, ampliar el trabajo a término fijo, todo con la finalidad de reducir los costos laborales de las empresas, aumentar el empleo temporal y así procurar volver más competitivas las empresas nacionales en los mercados mundiales.

Los pésimos resultados de la Ley 789 sobre el mercado de trabajo se muestran en el cuadro No 1 del anexo estadístico. De acuerdo con el cuadro, la población ocupada pasó de 17.066 millones en 2002 a 17.668 millones de personas en 2006, es decir aumento el empleo en 602.000 nuevos puestos de trabajo. Desde luego la tasa de desempleo disminuyó del 15.1% en 2002 al 11.4% en 2006, o sea una disminución de 3.7 puntos en cuatro años. Sin embargo, el subempleo aumento del 33.1% en 2002 al 36.1 % en 2006, un incremento de 729 mil trabajadores en estas condiciones precarias. Los inactivos aumentaron, por lo general jóvenes y mujeres que se retiraron del mercado laboral y decidieron regresar a estudiar o volver a las actividades domésticas por no haber podido encontrar un trabajo estable o bien pago. El aumento de los inactivos disminuyó la tasa de participación y por esta razón no todo el descenso en la tasa de desempleo debe atribuirse a la generación de más empleo, sino a este grupo que perdieron su interés por buscar trabajo. Finalmente, la informalidad disminuyó del 61.3% en 2002 al 58.8% en 2006, una cifra todavía demasiado alta como para dar un parte de victoria acerca de la situación laboral del país.

Es por dichos resultados que los analistas económicos no han dudado en señalar que algo fallo en la Ley 789 al no cumplir el objetivo central que la justificó, es decir aumentar la generación de empleos productivos y reducir la pobreza. Aunque la tasa de desempleo disminuyó, también es cierto que el subempleo aumento y los empleos precarios e informalidad laboral permanecieron todavía en niveles altos después de cuatro años de adoptada la reforma. El mercado laboral mantiene todavía hoy formas de contratación demasiado precarias y para finales del 2006 había un gran número de trabajadores mal remunerados (10.559.000 personas) y sin seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), salvo los que estaban cubiertos por la salud subsidiada.

Es por ello que no obstante su contribución en haber reducido los niveles de desempleo y crear nuevos puestos de trabajo, los resultados de la legislación laboral pueden considerarse desfavorables desde el punto de vista social, coadyuvando en esto también el impacto negativo que ha tenido en la distribución del ingreso entre empresarios y trabajadores, e incluso al interior de la clase trabajadora. Sin duda alguna, la participación de los beneficios empresariales en la renta nacional aumentaron e

inversamente disminuyeron lo respectivo a los salarios, en especial para aquellos trabajadores menos cualificados y entre ellos jóvenes y mujeres que ingresaron por primera vez al mercado laboral. De acuerdo con Ricardo Bonilla (CID, Universidad Nacional, 2007), los requerimientos de mano de obra para atender los aumentos de la producción de los últimos años se han cubierto con empleos temporales, los cuales en su gran mayoría reciben entre 1 y menos de dos salarios mínimos, ingresos muy por debajo de la línea de la pobreza utilizada por el DNP para medir la población pobre del país. Para el autor citado, la reforma laboral lo que generó fue empleos de mala calidad e ingresos precarios para la gran mayoría de trabajadores, es decir todo lo contrario al objetivo principal que se pretendía cual era promover el empleo formal y de buena calidad a fin de ir superando uno de los obstáculos fundamentales contra la pobreza.

Ahora bien, el sustento teórico de la Ley 789 de reforma laboral fue el enfoque monetarista acerca del mercado de trabajo. El argumento de dicho enfoque es: existe una relación estable negativa bien definida entre la demanda de trabajo y los costos salariales, incluyendo los aportes obligatorios de los empresarios para salud, pensiones, primas y otros sobre costos de nómina implícitos o cargas parafiscales relacionadas con la regulación laboral (Sena, Bienestar familiar, Cajas de Compensación Familiar). De esta manera, se considera el mercado laboral colombiano como rígido e inflexible y en coherencia, debido a los altos costos salariales, la relación positiva entre crecimiento y empleo productivo no se confirmaba necesariamente en el país; lo que se daba era una tendencia estructural al desempleo inducido precisamente por esa rigidez del mercado. Adicionalmente, de acuerdo con ese enfoque, los altos salarios presionan una mayor oferta de trabajo o tasa global de participación, con lo que se refuerza la tendencia estructural al desempleo mencionada. En consecuencia, para reducir el desempleo y aumentar la tasa de ocupación lo que habría que hacer era reducir los salarios y sobre costos de la nómina, pero al precio de un empeoramiento de las condiciones de trabajo, generando empleos inestables y contrayendo los ingresos reales de los trabajadores, tal como efectivamente sucedió por la acción de la Ley 789.

Se daban otros argumentos teóricos de peso a favor de la flexibilización laboral, a saber: en economías abiertas una contracción de los salarios resulta ser una estrategia eficaz para competir en un entorno mundial cada vez más integrado y expuestas a la competencia de los grandes consorcios transnacionales, cuyos países de origen adoptan políticas de contratación flexibles como los E.U. o dumping sociales como China. De esta manera, al reducir los costos salariales obtendríamos ventajas relativas comparativas ricardianas y con ello un mayor crecimiento. Así, La política económica quedó en contravía de la política social, o el crecimiento del desarrollo social. Además, no se tuvo en cuenta los efectos perversos secundarios derivados de la aplicación de esa política. Como lo diría Keynes, los salarios tienen un doble filo, es decir actúan sobre los costos de producción y también sobre la demanda agregada: si éstos disminuyen, disminuyen los costos e igual lo hace la propensión a consumir por la acción del efecto ingreso. La contracción del mercado resultante desacelera el crecimiento, produciendo efectos contrarios a los que se buscaban inicialmente. Es bastante probable que el efecto ingreso se de más temprano que tarde en una economía como la colombiana cuya tasa de crecimiento depende más del mercado interno que del externo (el primero contribuye con más del 70% del PIB y el segundo o exportaciones con el 20%) y por eso resultaría mejor insertarnos en la economía mundial dinámicamente con políticas que incentiven el desarrollo del capital social por ejemplo (más nutrición, salud, educación, equidad, solidaridad, comunidad, libertad, democracia, entre otros), en vez de lo que se viene haciendo estrechamente en materia laboral con la Ley 789 recortando los salarios reales en perjuicio de un amplio número de

trabajadores.

Para el Ministerio de la Protección Social y su ministro Diego Palacio, contrariamente a la opinión de los analistas económicos, el empleo temporal no necesariamente debe clasificarse en la categoría de los informales o empleos de mala calidad, pues a su juicio lo específico de la informalidad no es el vínculo jurídico contractual sino el no tener relación alguna con el sistema de seguridad social. Sin embargo, por lo general cuando los contratos son a término fijo el empleo es inestable y mal pago, característica común que comparte con el subempleo y la informalidad. Además, es bastante probable que una fracción importante de la fuerza de trabajo ocupada a tiempo parcial se encuentre en situación de subempleo ya sea por estar buscando un trabajo adicional que compense los bajos ingresos, o bien porque el tiempo que trabaja no es suficiente. En ambas circunstancias, los contratos temporales clasifican como subempleos o trabajos precarios de baja calidad.

Adicionalmente, la calidad del trabajo no le da sólo el acceso a la seguridad social, aunque este factor es muy importante, también lo es la estabilidad y seguridad de permanecer en un puesto de trabajo adecuadamente remunerado, lo cual le permite acceder al trabajador y a su familia a una canasta mucho más amplia de bienes y servicios de los que ofrece la seguridad social. Además, cuando los empleos son temporales la conciencia de continuar ocupado para el periodo siguiente se vuelve más incierta e insegura, lo que hace que el trabajador se sienta que lleva una vida frágil, alguien que en cualquier momento puede quedar excluido del mercado en una especie de ostracismo económico al margen de la sociedad, en el desempleo, abandonado a su propia suerte. Y todas estas incertidumbres, sentimientos, inseguridades, sufrimientos mentales, riesgos probables, amenazas reales y padecimientos diarios de la existencia cotidiana de millones de colombianos no tienen nada que ver con su bienestar y la calidad de sus empleos para el ministro de la Protección Social, en su afán por defender a todo lugar las supuestas bondades de la Ley 789.

Ciertamente, tener un buen trabajo significa para mucha gente llevar una vida digna alejada de la amenaza de la pobreza. Es por eso que una política laboral adecuada debe atacar en la raíz las causas del desempleo y no limitarse tan solo con reducir los salarios y eliminar derechos ya adquiridos de los trabajadores so pretexto de inducir un mayor crecimiento económico, cuando en realidad el resultado de ello es mejorar la participación de las ganancias en la producción.

A nuestro juicio, el desempleo en Colombia obedece a otras causas o determinantes independientes de los costos laborales o demanda de trabajo y de los cuales desafortunadamente no se dice nada en la reforma laboral de la Ley 789 de 2002. Para mencionar apenas cuatro de esos determinantes podríamos enumerar los siguientes: 1. El cambio técnico inducido por la utilización creciente de las tecnologías de la información desplaza mano de obra. El excedente de trabajo resultante se da no sólo para los trabajadores no cualificados que no logran adaptarse a las nuevas tecnologías, sino sobre todo para los trabajadores cualificados por efecto de los cambios en la productividad del trabajo; 2. El desempleo o exceso de oferta de trabajo sobre la demanda también se puede explicar por las condiciones generales de la economía o fases del ciclo económico: por lo general, en los períodos de auge el desempleo disminuye y en los períodos de contracción aumenta. La excepción de esta última regla se puede presentar cuando un rápido crecimiento va acompañado de mejoras en la productividad del trabajo, así el exceso de trabajo liberado por la mayor productividad se refleja en un aumento de la tasa de desempleo, tal como ocurrió en el país en 2007; 3. El desempleo también

se origina por factores de oferta, no sólo de demanda. Por el lado de la oferta, influyen en el desempleo la revolución demográfica o cambios en la estructura poblacional, la cual esta conformada, de acuerdo al último censo de 2005, mayoritariamente de población joven y adulta, o sea personas en edad de trabajar entre los 20 y los 60 años de edad. Dichas personas demandan cada vez más mejoras en sus condiciones de vida, lográndolo si efectivamente tienen la suerte de encontrar un buen trabajo; y, finalmente, 4. Hay desempleo por insuficiencia de inversiones productivas.

Ahora bien, conocidas las causas también se puede saber las soluciones. El desempleo de oferta o estructural se podría enfrentar con estrategias muy diferentes a las que se implementaron con la reforma laboral, como por ejemplo reducir la jornada de trabajo o acortar la semana laboral y el trabajo diario, lo cual no debe confundirse con empleos flexibles de tiempo parcial o subempleo de la fuerza de trabajo; aumentar el período de vacaciones y años sabáticos; y recortando la edad de jubilación; es decir todo lo contrario a lo que se hizo con la Ley 789.

Con relación al bajo nivel de inversiones productivas, éstas son consideradas como el mayor obstáculo para la generación de empleos en Colombia, en particular la baja tasa de inversión del sector privado (Lora, Eduardo; 2003). No obstante, Aunque existen fuertes restricciones fiscales para aumentar el gasto público, la inversión pública, como ocurrió en 2006 y 2007, puede complementar la insuficiencia de inversión privada para la generación de empleos productivos. En efecto, las inversiones en infraestructura física, salud, educación pueden resultar una buena opción, aún si se financian con recursos de crédito. Todo depende de la tasa de retorno de estas inversiones. Si dicha tasa supera el costo del crédito más la amortización de capital, la inversión resulta económicamente viable y recomendable como fuente de generación de empleos productivos.

Adicionalmente, el sector público puede extender los servicios que presta a una amplia gama de actividades relacionadas con la asistencia social donde se pueden crear empleos no despreciables. Nos referimos aquí a un conjunto amplio de actividades de asistencia o solidaridad social como la ayuda a domicilio a ancianos, minusválidos, guarderías, servicios de recreación, restaurantes públicos populares y asistencia sanitaria, donde además de ser una fuente enorme de creación de nuevas oportunidades de trabajo, dichas actividades serían igualmente importantes como política social para mejorar el bienestar de la población beneficiada con la prestación de esos servicios (Estefanía, Joaquín; 1997).

Como se puede apreciar, hay soluciones posibles al problema del desempleo. Lo que dificulta su tratamiento no es tanto la complejidad del problema debido a las múltiples causas que lo determinan, tampoco porque se carezca de recursos económicos que ayuden a remediarlo, ni mucho menos porque no haya instrumentos de política económica con que hacerlo, sino fundamentalmente porque su solución pone en juego intereses en conflicto. En este sentido hay que ver el desempleo como un problema económico que concierne al conjunto de la sociedad. La cuestión está en saber cómo se decide y en qué usos alternativos se debe gastar el excedente económico, o hacia dónde debemos orientar los mayores impuestos resultantes de las frecuentes reformas fiscales a que nos tiene acostumbrados el legislativo. Y aquí llegamos a una de las cuestiones más inquietantes e ignoradas de la estructura del poder y de la política económica de la sociedad moderna, a saber: ¿cómo conciliar la política con la economía?, o mejor, ¿cómo hacer compatibles esa contradicción que hay entre sector privado o economía de mercado que busca el interés privado, y el estado y la política que



busca el bien común? Lo cual nos lleva a plantear, ¿cómo construir una sociedad justa y equitativa con una economía de mercado? En Colombia aún no hemos logrado una síntesis adecuada entre esas dos dimensiones de la vida social y con frecuencia mezclamos lo público con lo privado. En cualquier caso, es la sociedad directamente o a través de quienes la representan la que puede determinar un uso más justo y socialmente solidario a sus recursos, a fin de reducir la precariedad laboral existente en el país.

Resumiendo, la flexibilización laboral de la Ley 789 profundizó en las transformaciones que se venían dando en el mercado de trabajo desde comienzos de la década de los noventa, es decir sustituyó empleos estables por modalidades de contratación inestables y trabajos pésimamente retribuidos. La calidad del trabajo se deterioró y con ella las condiciones de vida materiales y psicológicas de los trabajadores. No se puede generalizar que los empleos por ser formales siempre son de calidad, como lo afirma el Ministro de la Protección Social, hay empleos temporales precarios, inestables, mal pagados, que determinan que la gente se sienta amenazada, menos y no más segura, con pánico y miedo permanente porque su sustento y el futuro de sus hijos es demasiado incierto.

#### **4. REFORMA DEL ESTADO**

Dicha reforma, al igual que la laboral, fue bastante similar a la que hiciera Gaviria en 1992. Su propósito principal fue doble: por un lado, reducir el déficit fiscal recortando el tamaño del Estado y redefiniendo las funciones de algunos ministerios y entidades públicas; y del otro, reducir la pobreza ampliando la cobertura y procurando mejorar la prestación de los servicios del sistema de protección social subsidiado.

En relación al primer componente enunciado, la Ley 790 acordó la supresión de funcionarios públicos, 36.673 según los cálculos de Planeación Nacional; congeló la nómina de las entidades del Estado: las vacantes que dejaron 30.000 trabajadores jubilados durante los cuatro años de gobierno no fueron cubiertas; eliminó seis ministerios y los fusionó en tres: los ministerios de Salud y Trabajo desaparecieron dando lugar al nuevo ministerio de la Protección Social; los ministerios de Justicia y Gobierno se fusionaron en el ministerio del Interior y de Justicia; y finalmente, los de Comercio Exterior y Desarrollo se convirtieron en el de Comercio, Industria y turismo. El ministerio del Medio Ambiente asumió las funciones de vivienda, agua potable y desarrollo territorial. A sí mismo, se crearon nuevas entidades y se liquidó otras; se crearon: 6 empresas sociales del estado o empresas que prestan servicios de salud para reforzar la red hospitalaria del I.S.S., Fonvivienda para manejar los subsidios de vivienda, Agencia Nacional de Hidrocarburos que regulara la exploración y explotación de combustibles, Colombia Telecomunicaciones, Servicios Postales Nacionales, Sociedad Promotora de Energía, Granbanco, Inco, e Incoder; se liquidaron y privatizaron otras como: Telecom, Ifi, Inravisión, Carbocol, Banestado, Minercol, Adpostal, Foncolpuertos, Incora, Inurbe, Inat, Inpa, Dri, Ferrovías, Cajanal eps., entre otros).

La ejecución de la ley de 790 de reestructuración del Estado y demás reformas aprobadas en diciembre de 2002 generaron un ahorro apreciable al fisco, pero al precio de endurecer las condiciones de vida de los trabajadores despedidos, los cuales es bastante probable se hayan desplazado al sector informal realizando un trabajo demasiado precario, de bajos ingresos y en actividades de baja productividad. Además, la incidencia de la legislación sobre la pobreza fue

evidente. Aunque estos trabajadores se hayan indemnizados, ésta última no alcanzó a cubrir las pérdidas de ingreso resultante de la pérdida de los puestos de trabajo, empeorando así la capacidad de pagos de numerosas familias y llevándolas inexorablemente a una precaria existencia. En un estudio realizado por el CID de la Universidad Nacional se llegó a la conclusión de que la pobreza lejos de disminuir ha venido aumentando, precisamente debido a los bajos ingresos de la población.

Así mismo, la creación de nuevas entidades trajo consigo erogaciones adicionales de dinero por parte del Estado para financiarlas, siendo factible que éstas compensen con creces los ahorros estimados. De ahí que las reformas del Estado puedan considerarse como un simple instrumento con el cual las plantas de personal cambian sin concurso y competencia alguna cuando hay cambios de los gobiernos de turno. Su intención verdadera no es entonces modernizar el Estado o hacerlo más eficiente como se pretende creer, sino fundamentalmente sustituir funcionarios provisionales por otros para pagar favores políticos de campañas electorales.

La reforma del Estado avanzó en el proceso de privatizaciones, aportándole unos \$5.8 billones al fisco. Como lo predica el credo neoliberal, se exageró en las pretendidas bondades del mercado minimizándose las del Estado para justificar su reducción o rol prestado en la economía. La provisión de una amplia gama de bienes y servicios públicos dejó de ser función del Estado para ser ofrecidos por el sector privado, con lo cual los empresarios adquirieron ventajas enormes al concedérsele en la mayoría de los casos a precios bajos empresas y mercados antes suministrados por el sector público.

Si bien la reforma en mención modificó parcialmente la estructura y ciertas funciones del Estado, no cambió en lo fundamental su concepción sobre el mismo. Todavía queda mucho por avanzar, en particular con relación a la intervención en la economía e instituciones que cumplen dicha función. Nos referimos aquí por ejemplo al Banco de la República, el cual continúa siendo concebido con criterios bastantes ortodoxos. En este caso concreto, a éste se debería de dar explícitamente funciones adicionales de las que tiene, como las de actuar a favor del crecimiento y mantener una tasa de cambio competitiva, con metas y objetivos precisos como viene haciéndose con la política de control a la inflación. Dicho sea de paso, es cierto que en economías abiertas estos tres objetivos juntos no se pueden lograr a la vez, pero el Banco, en su afán de controlar sólo la inflación, adopta siempre una política pro cíclica bastante perjudicial para el país.

Pasando a otros aspectos de importancia, sabemos que una de las funciones básicas del Estado, sin duda la más esencial, es la de garantizar la cohesión social. En este sentido, la Ley 790 no introdujo mejoras sustanciales. Pese a los avances obtenidos por la política de seguridad democrática contra los actores principales de la violencia, grupos guerrilleros y paramilitares, conteniendo parcialmente la beligerancia armada de los primeros y desmovilizando a amplios grupos de los segundos, el monopolio de la fuerza está lejos de tenerse y aún existen muchas regiones del país sin el control del Estado. Adicionalmente, la corrupción, el clientelismo, la pésima administración de justicia, la inseguridad en las calles de las principales ciudades, la precaria defensa de los derechos de propiedad y ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, todo continúa y muestra a las claras la urgencia de adoptar reformas urgentes para mejorar en dichos aspectos y tener verdad un país próspero, en un entorno institucional favorable al desarrollo y bienestar de la población.

Con relación al sistema de seguridad social contributivo o de capitalización el gobierno no operó

cambios de importancia y mantuvo los mismos lineamientos generales de sus predecesores, pero profundizándolos, en particular el proceso de privatizaciones sobre todo en los servicios de salud. Se podría decir que con la globalización y apertura económica las funciones y tamaño del Estado se reestructuraron en casi todas partes, por supuesto en Colombia también. En coherencia, el sistema de protección social de antaño del Estado de bienestar se está desmoronando para ser sustituido por otro en el cual la provisión de la seguridad social la preste el sector privado. Ese es el sentido de las privatizaciones mencionadas. Y fue así como desde comienzos de los noventa se están haciendo reformas al Estado, reduciendo sus funciones y tamaño para ajustarlo a dicho proceso, dejando la seguridad social, en particular las pensiones y la salud en manos del capital financiero, Ley 100 de 1993. El gobierno Uribe reformó dicha Ley, pero mantuvo lo esencial de su espíritu y principios iniciales.

Para el resto del sistema de protección social, o sea el que va dirigido a apoyar a los sectores más pobres a través del mecanismo de los subsidios, la asistencia del Estado se ha limitado sobre todo a ampliar la cobertura en salud, educación, y protección a la infancia a través del ICBF con sus programas “Hogares Comunitarios” y “Familias en Acción”, respectivamente. La reforma del Estado enfatizó en esta dirección, buscando una mayor eficiencia y ampliando y mejorando las redes de protección social como las descritas. Sin embargo, los logros en este campo están por verse aún. Es verdad que la cobertura en educación, salud, vivienda, atención a los niños de bienestar familiar y ancianos ha aumentado, pero este incremento es insuficiente y todavía queda un porcentaje alto de hogares sin ser atendidos. Además, la calidad de la prestación de los servicios no ha mejorado sustancialmente, lo cual puede constarse fácilmente en materia de educación, salud y vivienda que tienden a empeorar por la insuficiencia de recursos adecuados para atender a una población numerosa empobrecida.

El gobierno exige a las entidades del Estado prestadoras de servicios mayor cobertura sin hacer los aportes presupuestales respectivos. En estas condiciones, la eficiencia no es sinónimo de cantidad, ni ésta conduce necesariamente a la calidad como lo viene sugiriendo el gobierno. En cualquier caso, al usuario le resulta igual que se lo atienda o no si la calidad del servicio es defectuosa. Sin recursos fiscales suficientes no es posible construir un verdadero estado social de derecho incluyente, que valore la justicia y el equilibrio social, tal como lo ordena la Constitución de 1991. O como lo diría Ocampo, tardaremos años, incluso décadas, sin lograrlo (2003). En rigor, las reformas de fondo al Estado están por hacerse y de continuar así no es posible mejorar el bienestar. Sólo con un Estado eficiente en el cumplimiento de sus objetivos de crecimiento, bienestar y equidad, éste tendría aceptación y legitimidad entre la población quien es la que lo mantiene con los impuestos.

## **5. REFORMA PENSIONAL**

Las Leyes Nos. 797 de 2003 y 860 de ese mismo año, introdujeron cambios sustanciales en los requisitos y beneficios de las pensiones. En términos generales, el paquete de reforma pensional determinó aumentar la edad de jubilación a partir del 2014 de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres; aumentó la tasa de cotización, redujo la tasa de reemplazo o porcentaje del ingreso base de la liquidación; aumentó el tiempo de cotización progresivamente de 1000 semanas para el 2004 a 1300 semanas para el 2015. Entre tanto, el Acto Legislativo 01 de 2005 eliminó la mesada 14 y los regímenes especiales a partir del 2010, y también adelantó el régimen de

transición a agosto del 2010.

El tema pensional ha sido últimamente objeto en Colombia de mucha atención e intenso debate. La opinión generalizada señala que el sistema es insostenible, entró en crisis y hay serias dudas acerca de la capacidad del Estado de asumir el pasivo pensional. Ante la falta de reservas del ISS para pagar las mesadas, el gobierno nacional tendrá que asumir los respectivos desembolsos lo cual se dificulta de continuar los desajustes financieros del Estado. La versión oficial atribuye esta crisis al agotamiento de las reservas del ISS. Sus argumentos en relación a esta escasez de recursos que más inciden en el pasivo pensional se mencionan entre los principales los siguientes: el bajo nivel de cotización de los trabajadores del 4.5%; los altos beneficios otorgados a los mismos; insuficientes aportes de la nación; aumento de la esperanza de vida y de la población en edad de jubilación; finalmente, disminución de la población trabajadora que cotiza al sistema.

Por su parte, para el CID de la Universidad Nacional son otros los factores de peso los responsables del problema como los regímenes especiales y altas pensiones de un grupo privilegiado de beneficiarios, con altísimos costos para la nación; la Ley 100 de 1993 que disminuyó el número de cotizantes vigentes y futuros y quienes son los que mantienen actualizados los ingresos para cubrir el pago de las mesadas; los recursos de ISS se han colocado en TES del gobierno, y antes de la Ley 100, en la década de los 80, en inversiones forzosas del IFI, sin que esas inversiones hayan retornado a las arcas del ISS ( Bonilla, Ricardo; 2004 ). Siguiendo con el autor citado, los pensionados cuestan \$5.4 billones; los cotizantes aportan tan sólo \$2 billones; las reservas y sus rendimientos proveen \$1.7 billones más; lo que da un faltante de \$1.7 billones que debe cubrir el Estado. Como se aprecia, para Bonilla el mayor responsable de la crisis del sistema es el Estado y no los trabajadores, y lo ha sido por su incapacidad de manejarlo adecuadamente, no concediendo pensiones excesivas a los grupos de altos ingresos, particularmente a funcionarios públicos elitistas en cargos de dirección, y también por haber utilizado en el pasado las reservas del sistema para financiar sus funciones burocráticas con títulos de la deuda pública hasta ahora no reembolsables (Bonilla, Ricardo; 2004).

Se destaca en dicha crisis que los aportes de la nación para mantener el régimen no se han desembolsado como debería ser (Cadena Héctor, 2004). Adicionalmente, hay cerca de \$11 billones de pesos de los fondos pensionales del ISS invertidos en títulos de la deuda pública y que el gobierno debería reconocer. Reconociendo esta suma, sólo habría disponibilidad de fondos para pagar las mesadas hasta el 2010. De acuerdo con Cadena Héctor, expresidente del ISS, la esencia de la crisis no está en la baja relación afiliados/pensionados, pues esta relación incluso si es alta agota las reservas pensionales si los aportes de los primeros no pueden pagar los beneficios de los segundos. Lo anterior es correcto, pero también es cierto que la diferencia corre a cargo del Estado por concepto del subsidio que debe desembolsar en materia de seguridad social para proteger a la población más vieja y garantizarle unas condiciones aceptables de existencia a final de su vida.

Otro aspecto que vale la pena mencionar relacionado con el problema pensional es la alta inequidad y regresividad que caracteriza al sistema: hay pensiones por encima de 20 salarios mínimos legales SML para congresistas, magistrados, militares, expresidentes, exministros y exdirectivos del Banco de la República, mientras que la inmensa mayoría de la población beneficiada, el 90% de los pensionados, solo recibe entre 1-7 SML. Además, las cotizaciones son bajas para 20 SML y

proporcionalmente más altas para salarios inferiores (Bonilla, Ricardo; El Tiempo, 24 de septiembre de 2004).

El sistema presenta también problemas de cobertura y no todos los colombianos en edad de jubilarse reciben pensión: se protege sólo el 20% de los colombianos mayores de 65 años, dejando al 80% restante abandonado a su propia suerte. El problema se agrava si se tiene en cuenta que muchos trabajadores informales, en su mayoría gente pobre, no les alcanzan los ingresos para cotizar a los fondos privados o al ISS (véase: El Portafolio de El Tiempo; marzo 2 de 2008).

Los opositores del sistema contributivo de prima media de la seguridad social atribuyen al pasivo pensional una de las causas del grave deterioro de las finanzas públicas. Los que así piensan argumentan que la carga pensional es demasiado alta, representa una proporción elevada del presupuesto contribuyendo al déficit fiscal del gobierno central. Sin embargo, no son sólo las obligaciones pensionales las únicas responsables de los déficits fiscales, los gastos financieros del gobierno también tienen una cuota de responsabilidad alta en dichos desbalances presupuestarios y ello debido a las enormes transferencias para cubrir el servicio de la deuda, incluyendo la interna a las Administradoras privadas de Fondos de Pensiones (APFP) creados con la Ley 100 de 1993. De acuerdo con el informe de la Misión del Ingreso Público, un poco más del 50% del gasto total del gobierno está comprometido por concepto de esas dos partidas juntas (Informe Misión de Ingreso Público; 2003).

Como se indicó, los bonos pensionales son transferencias a las APFP como aportes de las personas que antes de la Ley 100 cotizaban en el antiguo sistema de prima media y decidieron pasarse al régimen de ahorro individual. Según el informe citado, todavía queda por girar demasiado dinero a las APFP, dinero éste que junto al ahorro pensional individual administrado por las mismas, son colocados en TES emitidos por el gobierno y sobre los cuales éste debe pagar los respectivos intereses que se contabilizan en el rubro servicio de la deuda. Así las cosas, resulta del todo incorrecto imputar o atribuir a los trabajadores beneficiarios de la seguridad social los desajustes fiscales. Son más bien, como lo dice el informe citado, las obligaciones financieras del Estado y transferencias que éste tiene que hacer a los intermediarios financieros por el pago del servicio de la deuda los causantes de dichos desajustes. En consecuencia, no son las mesadas pensionales, ni la edad de jubilación, ni el número de semanas cotizadas, ni la tasa de cotización, los responsables de la crisis del sistema de seguridad social colombiano. El problema se encuentra más bien en el favoritismo de la política económica de privatizar el sistema de seguridad social para enriquecer más a los intermediarios financieros, los cuales encontraron un negocio lucrativo administrando de los ahorros individuales de los trabajadores.

De acuerdo con el informe de la Misión de Ingreso Público ya citado: "El ahorro financiero de los Fondos de pensiones oscila alrededor de \$26 billones, suma demasiado alta que representa un poco más del 12% del PIB. Muchos de esos recursos se utilizan en operaciones financieras, en particular compra de TES y no en actividades productivas. Al destinarse a las actividades financieras alimenta la burbuja especulativa dando la impresión en que son útiles en el corto plazo, promueven el crecimiento en ese tiempo, pero después cambian la tendencia" (Misión de Ingreso, informe; 2003. P.110 y siguientes).

En realidad, una de las principales causas del excesivo gasto público no son los pasivos pensionales, sino la deuda externa del sector público, en particular los intereses que debe desembolsar por el servicio de dicha deuda (ver cuadro No.2 anexo estadístico). Según el cuadro, el gobierno gasta más o menos el 35% de su presupuesto en el servicio de la deuda y en el pago de intereses el 15%, mientras que en pensiones el 15% y transferencias el 16%. El pago del servicio de la deuda, incluidos los intereses, se constituyen así en un buen negocio para los intermediarios financieros y en un mal negocio para el país. Además de presionar aumentos apreciables del déficit fiscal le resta recursos al Estado para atender sus partidas de gasto social y de inversión. Como buen cliente que es, el gobierno transfiere cuantiosos recursos de los bolsillos de los colombianos a los intermediarios financieros. El aumento considerable del gasto público no debe atribuirse solo a las pensiones, sino sobre todo al servicio de la deuda e intereses que hay que pagar a los intermediarios financieros.

El hecho de que un porcentaje alto de la población en edad de recibir pensión quede excluida del sistema no debe atribuirse por tanto a los trabajadores que tienen derecho del disfrute de los beneficios pensionales, sino ante todo a la insuficiencia de recursos del Estado para ampliar la cobertura y poder hacer los desembolsos respectivos a la población susceptible de ser pensionada. Así las cosas, las preguntas que surgen serían: ¿Por qué el Estado es impotente para atender con el seguro de pensión a toda la población en edad de recibirlo y no solo a los que han cotizado para el sistema? ¿Se debe esto a la insuficiencia de recursos o a la mala asignación de los mismos? ¿Las políticas en materia pensional del pasado son tan malas como se ha pensado? ¿Y las reformas últimas tan buenas como se cree? Los enunciados de estas preguntas llaman la atención a cerca de la complejidad del problema, pero también hacen ver que en la raíz del mismo se encuentra una alta responsabilidad del Estado, el cual se ha mostrado incapaz de cumplir su misión constitucional de ser garante de los derechos sociales en favor del bienestar de la población.

Por último, muchos analistas coinciden en denunciar lo bastante severos que quedaron los requisitos para acceder a la pensión con las reformas aprobadas. Se diseñó un sistema pensional después de 2004, año en el cual le que da muy difícil a cualquier persona disfrutar de una pensión dado lo exigente en que quedaron los requisitos, en particular los de edad y número de semanas de cotización.

## **6. LA REFORMA TRIBUTARIA**

Un común denominador de las medidas tributarias del primer periodo de la administración fue aumentar los impuestos para reducir el déficit del gobierno central y hacer sostenible o disminuir el excesivo endeudamiento del sector público. Se aplicó así el clásico principio según el cual en situaciones de déficit su reducción exige aumentar los ingresos y reducir los gastos, lo cual se logra con reformas tributarias, laborales, del Estado y del sistema de pensiones, estas tres últimas ya comentadas. De acuerdo con la teoría económica, en particular el enfoque keynesiano, en cualquier caso, o sea ya se actué sobre los ingresos o los gastos, las medidas adoptadas producirían impactos recesivos sobre el conjunto de la actividad económica. Los resultados tienden a agravarse si las medidas adoptadas recaen principalmente sobre los sectores medios de la población o capas de bajos ingresos como fue el caso de los impuestos, lo cual refuerza negativamente la inequidad o mala distribución del ingreso. Con todo, unos mayores impuestos o un menor gasto público inciden negativamente en la capacidad de consumo del sistema y por ello tienden a contraer o a limitar la

expansión del mercado interno, actuando adversamente sobre el comportamiento de la economía.

Es por eso que un ajuste fiscal regresivo como el que se adoptó en Colombia en los últimos años fue contra productivo, máxime en una economía como la nuestra donde los impuestos indirectos resultan demasiado altos para la población, en su mayoría perceptora de ingresos bajos. En estas condiciones, la política tributaria resultó ser inefectiva para la recuperación económica, no quedando otra alternativa sino la política monetaria como remedio para acelerar el crecimiento, lo cual fue precisamente lo que aconteció en el país en el periodo que se está comentando del primer mandato del gobierno de Uribe.

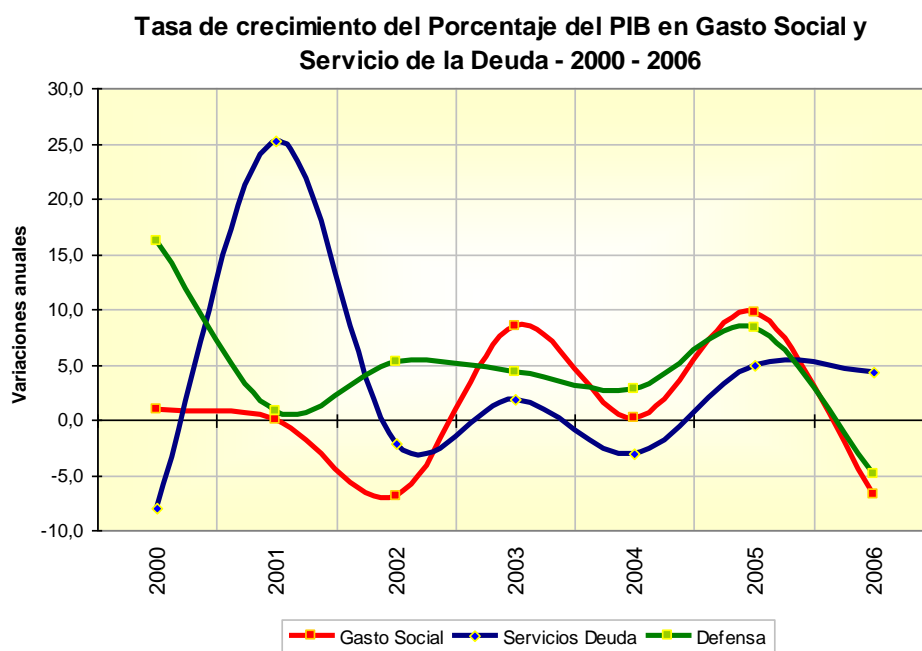
Pero, ¿cuáles fueron las principales medidas tributarias que se implementaron? Se determinó aumentar el impuesto a la renta; se amplió la base gravable de dicho impuesto para personas con ingresos y patrimonio superiores a \$60 millones y \$80 millones, respectivamente; se redujo la exención de impuestos para salarios del 30% al 25%; se aumentó la tasa y cobertura del impuesto del IVA al 16% para todos los productos, exceptuando algunos de la canasta familiar; se aumentó el impuesto de algunos bienes específicos como la gasolina y el consumo de licores; se aumentó la cobertura del impuesto a las transacciones financieras; se eliminó algunas rentas exentas; se aumentó el número de responsables del régimen simplificado del IVA, y; finalmente, se crearon impuestos transitorios por tres años como fue el caso del gravamen a patrimonios mayores a \$3 mil millones, el incremento a las transacciones financieras del 1% y la sobre tasa del 10% del impuesto a la renta.

Como puede apreciarse de lo anterior, en materia de recaudos el gobierno fue demasiado activo. Se hicieron tres reformas tributarias y otra a comienzos del segundo mandato, lo cual fue fiel reflejo de la incapacidad que tuvo el Ministro de Hacienda de encontrar una fórmula definitiva que pusiera freno al difícil tema de las finanzas, a excepción hecha de acudir al mecanismo de aumentar los gravámenes a la clase media y sectores populares del país. La adopción de varias reformas tributarias en un periodo corto de cuatro años muestra como se improvisó demasiado en materia de impuestos, cambiando el gobierno rápidamente sus reglas de juego en aspectos tan cruciales y enviando información ambigua al mercado, confundiendo a los distintos agentes económicos en sus decisiones de consumo, ahorro e inversión. Lo cual conllevó a que el Estado en vez de corregir los fallos del mercado tal como lo recomienda la teoría acerca de la política económica, lo que hizo fue acentuarlos más con información equivocada a través de dichas reformas. Una economía no puede funcionar adecuadamente si las señales que envía el Estado no son estables y confiables, al menos en el corto plazo. Si las políticas económicas son volátiles igual lo es la economía, quedando ésta expuesta a oscilaciones bruscas impredecibles, en la mayoría de las veces en contra de una mejor y más eficiente asignación de los recursos.

Las reformas tributarias de la administración Uribe incrementaron los recaudos fiscales, gravando más, como proporción al ingreso, el consumo y las rentas salariales. Se continuó aplicando las mismas recetas de los últimos 15 años, o sea mayores impuestos indirectos a todos los sectores de la sociedad por igual, independientemente del nivel de sus ingresos, configurando así un régimen tributario injusto e inequitativo contrario a una política de justicia social que busque reducir la pobreza.

Como se indicó, el aumento del IVA disminuyó el ingreso disponible de los hogares y contrajo su capacidad de compra, deteriorando sus condiciones de vida. Estos mayores ingresos fiscales recaudados fueron justificados para atender el servicio de la deuda y no para incrementar el gasto social a favor de los sectores más deprimidos del país. Así lo confirman las estadísticas presupuestales de la nación, que muestran como en los últimos años el servicio de la deuda como proporción del PIB aumentó, mientras que el gasto social no experimentó cambios significativos. (Véase gráfico No 1).

**Gráfica No. 1**



Los mayores impuestos del IVA se fijaron entonces, tal como lo afirmó el Ministro de Hacienda de ese entonces Alberto Carrasquilla, para obtener recursos adicionales frescos y poder pagar el servicio de la deuda pública. Se debe pues cumplir con los acreedores a como de lugar, sin importar si dichos pagos induzcan con desequilibrar más las finanzas públicas, y sin considerar tampoco el alto costo social que tienen que asumir los colombianos por estos desembolsos en términos de un deterioro de su bienestar y aumento de la pobreza, pues en últimas son los consumidores o asalariados pobres quienes soportan más que nadie el cobro del impuesto a las ventas. Cuando las reformas tributarias se hacen para pagar deuda como se evidenció en la experiencia reciente colombiana, el Estado se convierte, como lo advierte Theotonio Dos Santos, en un captador neto de recursos de la sociedad en beneficio de los intermediarios financieros, recortando gasto público de sectores vitales para transferirlos hacia dicho sector de la oligarquía (2004).

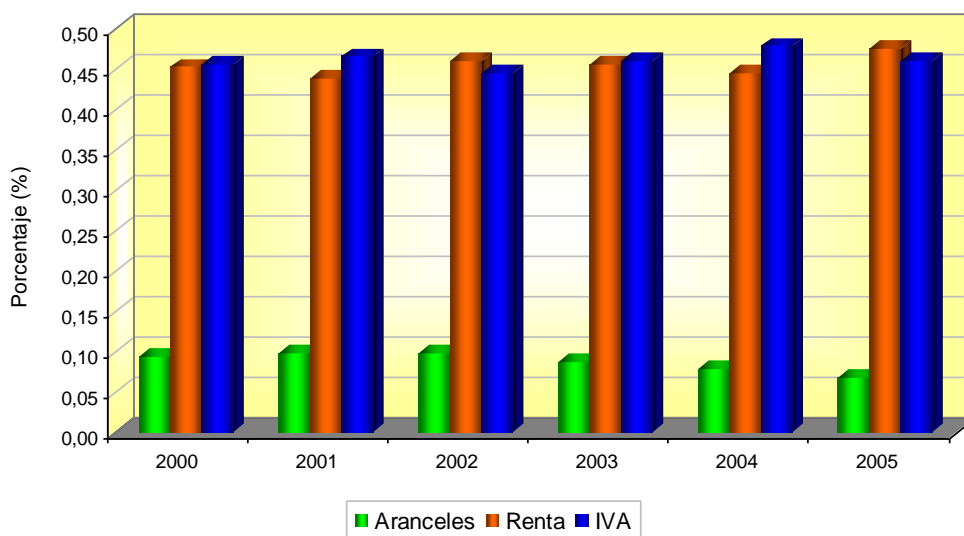
Las reformas tributarias del gobierno de Uribe profundizaron un sistema o estructura tributaria con mayor énfasis o participación en los impuestos indirectos y menos en los directos o impuestos de renta (véase gráfico No.2). Dicha estructura privilegió indudablemente entonces a los grupos más ricos de la población, quienes son los que en teoría deberían pagar más si nos atenemos al principio de la capacidad de pagos. El hecho de que los mayores recursos fiscales sean captados a través del mecanismo de los impuestos indirectos significa que el régimen tributario colombiano tiene una clara



incidencia en la pobreza y es altamente regresivo; por lo tanto, en nada ayudó a reducir las desigualdades sociales y si por el contrario contribuyó a ampliar la brecha entre ricos y pobres. Lo anterior se reforzó con las exenciones, descuentos y beneficios tributarios como mecanismos para incentivar las inversiones en provecho de los empresarios.

**Gráfica No. 2**

**Distribución de los Ingresos Tributarios  
2000 - 2005**



Al observar la composición del gasto público (véase gráfico No. 1) se aprecia como una alta proporción del mismo se destinó al servicio de la deuda, llegando a representar entre 2002 y 2006 el 33% y el 35% del gasto total. El peso demasiado alto que tuvo el servicio de la deuda en el presupuesto nacional implica que en el futuro habrá que pagar intereses sobre una mayor deuda, o el pago de intereses se convierte en un componente demasiado importante del gasto, aumentándolo más y presionando más el déficit en un círculo vicioso déficit-deuda-déficit en el cual los intermediarios financieros obtienen enormes rendimientos al tener al Estado como su mejor cliente. Nos referimos aquí a los llamados “esquemas Ponzi” (Clavijo, 2004), o efectos “bola de nieve” donde el pago de intereses se atiende adquiriendo nueva deuda, o mejor nos endeudamos para pagar intereses. Para que se tenga una idea de la magnitud del problema, se tiene que los intereses pagados por la deuda del gobierno central ascienden a \$13.2 billones y representan más o menos el 14% del presupuesto, según datos de Planeación Nacional.

Una conclusión similar se encuentra en un estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la facultad de economía de la Universidad Nacional (véase Universidad Nacional, Periódico; agosto 1 de 2004), donde se señala que “la causa del déficit no es el gasto sino el enorme crecimiento de la deuda pública, consolidándose un círculo vicioso deuda-déficit-deuda. El aumento de la deuda incrementa el déficit y el mayor déficit conlleva una deuda más elevada”. En estas condiciones, el gobierno no se endeudó tanto para financiar gastos de inversión, tampoco gastos sociales, sino sobre todo para pagar deuda y gastos de funcionamiento. Para el 2004, cerca del 80%

de los recursos de crédito se destinaron al pago de la deuda (Clavijo, Sergio; 2004).

La observación precedente deja ver como el desequilibrio fiscal, si bien fue resultado de unos gastos crecientes superiores a los ingresos corrientes, no se sigue de ahí que los gastos sociales fuesen los únicos responsables de dichos desequilibrios, así como lo argumentó el gobierno para justificar sus reformas tributarias. De hecho, el servicio de la deuda, en particular los intereses que hubo que pagar, amenazó los escasos recursos destinados a educación, salud y vivienda. Hacia allá fue donde apuntó las políticas de ajuste del FMI: su propósito no era otro sino poner en marcha reformas estructurales como las que estamos comentando para pagar la deuda y asegurar la rentabilidad financiera del capital excedente (Amín, S.; 1999; P. 12).

Para muchos comentaristas de la economía colombiana, uno de los principales fallos de las reformas tributarias aprobadas consistió en que no se eliminaron ciertos privilegios fiscales como las excepciones y deducciones; tampoco se pudo desmontar la evasión y elusión existentes en el régimen tributario. Para Garay, las primeras representaron un costo cercano al 3% del PIB y las segundas otro del 1.8%, favoreciendo ambas a un número reducido de personas. La evasión y elusión tributaria llegaron a representar el 3% del PIB. Por su parte, la Vicepresidencia de la República estimó que por fallos administrativos y corrupción se perdió cerca del 3% del PIB. (Garay, J; 2002).

No obstante la política de seguridad, la desinstitucionalización del país en el periodo considerado fue alta y su costo así mismo elevado. De acuerdo con Montenegro y Rivas (2005, p. 317), la economía ilegal, la informal y buena parte del sector agropecuario no pagan impuestos. Además, según el Ministerio de Hacienda, personas y empresas dejaron de pagar los aportes a la seguridad social por más de \$ 3.2 billones (El Tiempo, junio 2005). La evasión en mención, todas incluidas, se estimó equivalente a tres reformas tributarias, perjudicando así a miles de colombianos que están hoy desprotegidos en materia de salud, pensiones y demás servicios sociales básicos. Para sanear las finanzas públicas se requiere por lo tanto una verdadera reforma del Estado alterando las instituciones existentes, sobre todo para eliminar la corrupción, la evasión, el contrabando, los beneficios y fallos tributarios.

El desbalance fiscal persiste en el país a pesar de los enormes sacrificios y cuantiosos costos impuestos por el gobierno a los colombianos con sus reformas tributarias. Los déficit como proporción del PIB del gobierno central fueron altos: estos ascendieron del 5.4% y 5.6% para el 2003 y 2004, respectivamente. Para el 2005 y 2006 en su orden 4.85% y 4.1%, es decir una reducción bastante baja en cuatro años si se tiene en cuenta los recursos que se esperaban con las reformas que se están comentando. (Véase cuadro No.2 anexo estadístico).

Todo lo anterior muestra como las estrategias utilizadas para equilibrar las finanzas no fueron suficientes, siendo por eso bastante probable que aún continúen tiempos de mucho dolor y lagrimas para los colombianos, como lo dirían el Fondo Monetario Internacional y los funcionarios públicos, principales causantes directos responsables de dichas reformas. Para evitar más sufrimiento innecesario se debe enfrentar el problema en su raíz, esto es no con reformas tributarias para aumentar los impuestos, ni recortando gastos como ha sido tradición hacerlo, sino eliminando la corrupción, la politiquería, la evasión y los beneficios tributarios.

## Conclusiones

El gobierno de Uribe ha utilizado una política económica heterodoxa que mezcla y combina elementos keynesianos y monetaristas. El componente keynesiano viene de la constitución de 1991 que ordena a los distintos gobiernos a llevar una política social activa a favor de los grupos de la población más vulnerables en concordancia con el principio del estado social de derecho instituido en la carta magna. El componente monetarista de la política resulta del conjunto de reformas aprobadas, asociadas estas últimas al modelo del Consenso de Washington. Mirando el paquete de reformas en conjunto y evaluándolas globalmente, esto es en términos del grado del cumplimiento de sus objetivos, podemos afirmar que no condujeron plenamente a lo que se había prometido con las mismas, es decir mejorar las condiciones de vida de todos los colombianos.

La economía se recuperó de su prolongado estancamiento en parte debido a la política de seguridad democrática y a la política monetaria expansiva del Banco de la República, pero también al buen desempeño de la economía mundial. Ambas circunstancias aumentaron el consumo y la inversión privada y jalonaron el crecimiento sectorial de la producción, en particular la construcción, los servicios y la industria. No obstante la reactivación económica, ésta estuvo acompañada de una fuerte apreciación del peso y su consiguiente déficit en la cuenta comercial de la balanza de pagos, con lo que queda en entre dicho la sostenibilidad del crecimiento. Lo anterior debido a que dichos déficit casi siempre terminan en crisis cambiarias que llevan a recesiones económicas. Además, el déficit fiscal y el endeudamiento del sector público consolidado todavía continuaron: el primero llegó a representar el 4.1 % del PIB en 2006, y el segundo el 65.1% del PIB en 2005. Por su parte, la deuda externa pasó de representar del 29.4% al 19.5% del PIB entre 2002 y 2005 (Mora, Oliver; 2006). La persistencia de dichos déficit llevan a severos ajustes económicos para eliminarlos, tal como las reformas económicas adoptadas lo puso de manifiesto. El hecho de que aún continúen dichos males, no obstante la puesta en acción de las reformas económicas para conjurarlos, muestra lo inapropiado de las mismas y por tanto el incumplimiento de los objetivos para los cuales fueron creadas.

La impotencia de las reformas no sólo se reflejó en los desajustes económicos mencionados. El balance del gobierno en materia social igualmente fue desalentador. Si bien la pobreza y la desigualdad disminuyeron, éstas todavía se mantienen en niveles demasiado inaceptables: la primera, medida por la línea de ingreso, abarca cerca del 50% de la población; y la segunda, medida por el coeficiente de Ginni, indica un elevado índice de concentración del ingreso del 0.55. Ambos flagelos, pobreza e inequidad, superan el promedio de los países de América Latina, e incluso a nivel mundial son considerados como de los peores. Así lo advierte un informe reciente de desarrollo humano de las Naciones Unidas en 2005. En consecuencia, si la política económica tiene como propósito último mejorar el bienestar de la sociedad, por los resultados obtenidos en pobreza e inequidad se puede decir que el gobierno indudablemente perdió los cuatro años de su primera gestión.

A estos pésimos resultados contribuyó la reforma al mercado laboral. Aunque la tasa de desempleo disminuyó a la par como se aceleró el crecimiento, la informalidad y el subempleo también aumentaron: más de la mitad de la mano de obra ocupada se encuentra en esta situación. El empleo que se ha creado son empleos temporales precarios, inestables, mal pagados y de mala calidad tal como la nueva legislación quiso que fueran. Así, los ingresos reales de la inmensa mayoría de la

población son bajos y en estas condiciones poco se avanza en la reducción de la pobreza e injusticias sociales por mucho que el Estado quiera lo contrario a través de la política social o transferencias de sus ingresos a los territorios de la Constitución de 1991. Se depende cada vez más del mercado para sobrevivir, máxime en los tiempos actuales de fuerte integración económica con el resto del mundo, y por eso la población requiere de suficientes ingresos a fin de comprar lo que necesita para poder satisfacer sus necesidades. El desempleo y subempleo le niegan dichos ingresos y por tanto son los responsables últimos de su situación de miseria. En pocas palabras, la flexibilización del mercado de trabajo de la Ley 789 no dio los frutos que se anunciaban para justificarla, sino más bien lo que se hizo con la misma no fue más que confirmar lo que con la Ley 50 de 1992 ya venía imponiéndose, a saber: eliminar derechos y conquistas de mucho tiempo adquiridas que los trabajadores habían logrado en su beneficio arrebatarse al sistema por la vía de la acción política y la lucha sindical.

La reforma del Estado tampoco ayudó a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, trabajo e ingreso de muchos colombianos. Se fusionaron ministerios y empresas del estado; se liquidaron y privatizaron otras; y hubo finalmente destitución masiva de funcionarios provisionales de sus cargos para ser sustituidos por otros y retribuirles sus votos con puestos públicos. La práctica perversa de empleos por votos se generalizó y hoy continúa con la aprobación en el Congreso del proyecto Ley 171 de 2007 que confirma en sus cargos a la llamada “nómina paralela”, tal como lo prometió el Presidente Uribe en su campaña de la segunda reelección. Por su parte, el proceso de privatización del neoliberalismo avanzó y se le otorgó al sector privado enormes beneficios al concedérsele la prestación de servicios públicos que antes estaban en poder del Estado, sobre todo en las empresas de energía, telecomunicaciones, servicios de salud, transporte y agua potable, todo lo cual viene siendo controlado y regulado con la creación de mecanismos y comisiones para evitar sus desmanes de mercado.

En materia seguridad social tampoco se avanzó significativamente. Aquí, en la función del Estado de actuar contra la inequidad y la pobreza en provecho de quienes la padecen no se obtuvieron logros relevantes: los sistemas contributivos y subsidiados de seguridad mantienen todavía grandes imperfecciones, son desiguales y existen muchas personas por fuera de los mismos, tanto del sector formal e informal, como desempleados por supuesto. De acuerdo con estadísticas disponibles, para el 2006, de los de los 17.668.000 trabajadores ocupados que habían, sólo el 21% estaban afiliados a fondos de cesantías, al subsistema de salud el 40.7%, al de pensiones el 26%, y a riesgos profesionales el 32% (véase cuadro No. 3; anexo estadístico). Los demás se encontraban desprotegidos, a excepción de los más pobres afiliados al sistema subsidiado (Véase: Vásquez, Héctor, F; Mayo, 2007).

En materia pensional, la reforma de las leyes 797 y 860 de 2003, lo que hizo en sustancia fue aumentar las tasas y semanas de cotización, la edad requerida para acceder al derecho de pensional, y disminuir las mesadas de jubilación. Con ello logró que fuera una meta inalcanzable poder disfrutarla efectivamente para muchos colombianos: una pensión exigua después de los 62 años de vida es algo ridículo, a pesar que el Dane declare haber aumentado la esperanza de vida de hombres y mujeres. Además, el sistema es demasiado inequitativo, y como se indicó en el párrafo anterior, la cobertura reducida para un amplio grupo de la población ocupada: el 74% de los mismos está excluida de tener una pensión de vejez, salvo un grupo reducido de trabajadores independientes que pueden cotizar a los fondos privados. La población económicamente activa o trabajadores que no pueden cotizar a dichos fondos son por lo general del sector formal e informal del mercado de trabajo,

y ello debido a sus bajos ingresos que no les permite pagar las altas contribuciones exigidas por este sistema basado en ahorro individual de quien cotiza; de ahí los escasos avances logrados en la cobertura y la exclusión del beneficio de un número apreciable de personas.

Por último, las tres reformas tributarias aprobadas enfatizaron en el IVA, fueron regresivas y su peso específico cobijó más a los sectores de estrato medio y bajo. Por eso, al igual que la reforma laboral, mantuvieron bajos sus ingresos, reforzando la desigualdad y la pobreza en el país. Dichas reformas no fueron justas y progresivas, tampoco pudieron financiar la fuerte expansión del gasto y eliminar el déficit fiscal como se esperaba y menos el endeudamiento público excesivo asociado a este último. El pago del servicio de la deuda enriquece cada vez más a los intermediarios financieros, nacionales e internacionales, constituyéndose en un buen negocio para ellos, y de seguir así los esfuerzos que se hagan para reducir la pobreza y aumentar el bienestar de la población están irremediablemente destinados al fracaso.

## ANEXOS ESTADISTICOS

### Cuadro Estadísticos

**Cuadro No. 1. Indicadores del mercado laboral.**

IV trimestre	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de crecimiento económico PIB	1,93	3,86	4,87	4,72	6,80
Tasa de ocupación	52,80	54,80	53,40	54,60	50,30
Tasa de desempleo	15,10	13,10	12,10	10,20	11,40
Tasa de Sub empleo	33,10	33,00	31,40	31,60	36,10
Tasa de inactividad	37,80	37,00	39,30	39,20	43,20
Trabajo informal	61,27	60,61	58,62	58,70	58,48
Distribución de la población ocupada según categoría ocupacional					
Población ocupada	17.065.785	18.092.892	18.004.843	18.804.843	17.667.878
Empleado particular	6.036.566	6.263.519	6.122.911	6.807.667	6.721.395
Jornalero o peón	740.412	847.961	842.895	959.935	1.191.762
Empleado Gobierno	1.050.297	1.106.540	1.066.685	1.075.352	1.034.610
Empleada Doméstica	837.735	910.875	822.640	823.862	688.468
Trabajador cuenta propia	6.561.846	6.927.571	7.188.410	7.133.301	6.419.483
Patrón o empleador	861.892	851.737	957.470	1.006.020	802.934
Trabajador familiar sin remuneración	977.037	1.184.689	1.003.868	998.706	809.226

FUENTE: DANE

**Cuadro No. 2. Principales Indicadores Económicos**

Principales Indicadores Económicos											
Año	PIB %	PIB Construcción	Tasa de Desempleo	Tasa de inflación	Tasa de % PIB	Coficiente de GINI	Deficit Gobierno Central % PIB	Deuda % PIB	Pobreza %	A. Latina pobreza %	Indigencia %
1999	-4,2	-27,0	19,4	9,2	12,7	0,60	-7,6	30	57,5	42,5	25,4
2000	2,9	-3,9	17,2	8,8	13,9	0,56	-5,5	38	55,0	43,2	19,0
2001	1,5	3,9	16,7	7,7	13,9	0,55	-5,8	46	55,2	44,0	18,7
2002	1,9	12,4	15,8	6,9	15,0	0,57	-6,2	52	57,0	43,3	20,7
2003	3,8	13,3	14,8	6,5	17,7	0,54	5,4	53	50,7	41,7	15,8
2004	4,9	12,4	13,0	5,5	19,1	0,56	5,6	51	52,7	40,6	17,4
2005	5,2	12,1	13,9	4,9	20,8	0,55	4,8	50	49,2	-	14,7
2006	6,8	14,6	13,0	4,5	26,0	0,55	4,1	48	-	-	-

FUENTE: DANE

**Cuadro No. 3. Indicadores Sistema de Pensiones en Colombia.**

	2002	2003	2004	2005	2006
Población ocupada (1)	17.065.785	18.092.892	18.004.843	18.804.843	17.667.878
Afiliados fondos de cesantías (2)	2.678.899	2.903.379	2.996.027	3.319.509	3.710.477
Afiliados cajas (3)	3.351.691	3.546.528	3.842.045	4.224.001	4.440.000
Afiliados cotizantes RC salud (4)	6.096.926	5.833.693	6.880.392	7.193.602	7.193.889
Afiliados riesgos profesionales (5)	4.164.975	4.602.468	4.849.754	5.104.050	5.637.676
Afiliados cotizantes pensiones (6)	4.961.223	4.907.243	4.907.243	4.877.515	4.630.469
Trabajadores pensionados (7)	1.234.662	1.220.138	1.299.416	1.299.416	

FUENTES: 1.DANE, 2 Superintendencia financiera; 3 ASOCAJAS; 4,5,6,7 Ministerio de Protección Social, Informes al Congreso de la República. DNP.

## BIBLIOGRAFÍA.

- AMÍN, Samir. 1999. "El capitalismo en la era de la globalización". Ed. Paídos; Barcelona.
- BONILLA, Ricardo. 2004. "El problema pensional en Colombia"; en: Periódico Universidad Nacional; junio11; Bogotá.
- CADENA, Héctor. 2004. "Insostenibilidad financiera del régimen pensional de prima media"; en: Rev. Carta Financiera; No 128; octubre de 2004; Bogotá.
- CARRASQUILLA, Alberto. Diciembre de 2005. El Tiempo; Bogotá.
- CLAVIJO, Sergio. 2004. "Requisitos para la estabilidad fiscal: un balance y la agenda"; en: Ensayos sobre política económica; Banco de la República; edición especial; Bogotá.
- CID; Universidad Nacional. 2004. "Estado de la economía hoy"; en: Periódico Universidad Nacional; agosto 1, Bogotá.
- CURRIE, Lauchlin. 1992. "La teoría en la que se basa la estrategia del sector líder"; en: Rev. Estrategia Económica y financiera, No 163; Bogotá.
- De la Dehesa, Guillermo. 2002. "Comprender la globalización"; Ed. Alianza editorial; Madrid, España.
- DNP. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: "Hacia un estado comunitario". Bogotá.
- Estefanía, Joaquín. 1997. "La nueva economía: La globalización"; Ed. Debate; Madrid, España.
- GARAY, Luis Jorge. 2002. "Colombia: Entre la exclusión y el desarrollo"; Ed. Contraloría General de la República; Bogotá.
- GAVIRIA, Alejandro. 2005. "La reforma laboral del 2002, ¿Funcionó o no?"; en: Rev. Coyuntura Económica; Fedesarrollo; marzo; Bogotá.
- HEILBRONER, Robert. 1996. "Visiones del futuro"; Ed. Paídos; Barcelona, España.
- JUNGUITO, Roberto. 2003. "Hacia una economía sostenible: Conflicto y posconflicto en Colombia"; en: Fundación Agenda Colombia; noviembre; bogotá.
- KALMANOVITZ, Salomón. 2003. "La economía política del libre comercio"; Mimeógrafo, Bogotá.
- KRUGMAN, Paul. 2000. "Vendiendo Prosperidad"; Ed. Ariel; Barcelona.
- LORA, Eduardo. 2003. "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?"; Ed. Banco de la República; Bogotá.

- MORA, Oliver. 2006. "La Bola de nieve del endeudamiento"; En: Periódico UPTC al Día. Tunja. Ministerio de Hacienda. 2002. "El manejo responsable de la deuda pública"; Ed. Alfa o Mega; Bogotá.
- Misión de Ingreso Público: Informe del consejo directivo. 2003. Ed. Cuadernos de Fedesarrollo, No10; Bogotá.
- MONTENEGRO, Armando. 2005. "Las piezas del rompecabezas: Desigualdad, pobreza y crecimiento" Ed. Taurus, Bogotá.
- OCAMPO, José A. 2003<sup>a</sup>. "Entre las reformas y el conflicto"; Ed. Norma, Bogotá.
- \_\_\_\_\_. 2003b. "Hacia una economía sostenible"; varios autores; Ed. Fundación Agenda Colombia; Bogotá.
- RINCÓN, Hernán y otros. 2004. "Crisis fiscal actual: Diagnóstico y recomendaciones". Ed. Banco de la República, Bogotá.
- SACHS, Jeffrey. 2005. "El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo". Ed. Debate; Barcelona; España.
- SARMIENTO, Eduardo. 2005. El Espectador. Semana 14-18 de junio.
- \_\_\_\_\_. 2002. "El modelo propio: Teorías económicas e instrumentos"; Ed. Norma; Bogotá.
- SARMIENTO, Libardo. 2002. "El Proyecto Social del uribismo". Ed. Caja de Herramientas; Bogotá.
- SERNA, Carmela. 2007. "El Sector de la Construcción, la Medición y Política Sectorial"; tesis Doctoral; Universidad de Barcelona, España.
- STIGLITZ, Joseph. 2002. "El malestar de la globalización". Ed. Taurus; Bogotá.
- THEOTONIO, Dos Santos. 2004. "Desarrollo y apertura económica"; en: Periódico Caja de herramientas; Bogotá; mayo.
- VARGAS Olmedo. 2004. "Balance preliminar sobre El Plan de Desarrollo, 2002-2006"; en: Rev. Apuntes del Cenes; No 37; Tunja; Boyacá.
- VÁSQUEZ, Héctor. 2007. "Empleo y trabajo decente durante el gobierno Uribe". En: Periódico Caja de Herramientas; Bogotá; Mayo.
- Vicepresidencia de la República. 2002. "Corrupción, desempeño institucional y gobernabilidad: Desarrollando una estrategia anti-corrupción para Colombia"; Bogotá.