

Desarrollo y calidad de vida

Memorias de la VI Semana Económica




UNIVERSIDAD
CENTRAL



**UNIVERSIDAD
CENTRAL**

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

Desarrollo y calidad de vida

Memorias de la VI Semana Económica

Compiladores

Juan Tomás Sayago Gómez
Londra Tenur Niño Mendivelso



UNIVERSIDAD CENTRAL

Consejo Superior

Rafael Santos Calderón (Presidente)
Jaime Arias Ramírez
Jaime Posada Díaz
Fernando Sánchez Torres
Pedro Luis González
(Representante del personal académico)
Diego Alejandro Garzón Cubillos
(Representante estudiantil)

Rector

Guillermo Páramo Rocha

Vicerrectora Académica

Ligia Echeverri Ángel

Vicerrector Administrativo y Financiero

Nelson Gnecco Iglesias

UNA PUBLICACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA

Miguel Ángel Córdoba

Decano (e) Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director Departamento de Economía

Jenny Paola Lis G.

Julián Bautista

Coordinación Editorial Departamento de Economía

Desarrollo y calidad de vida. Memorias de la VI Semana Económica

ISBN para PDF: 978-958-26-0263-5

Compiladores: Juan Tomás Sayago Gómez

Londra Tenur Niño Mendivelso

Primera edición: agosto de 2011

Ediciones Universidad Central

Carrera 5 N.º 21-38, Bogotá, D. C., Colombia

Tel.: 334 49 97; 323 98 68, exts.: 2353 y 2356.

editorial@ucentral.edu.co

Catalogación en la Publicación Universidad Central

Desarrollo y calidad de vida : Memorias de la VI Semana Económica / compiladores Juan Tomás Sayago Gómez, Londra Tenur Niño Mendivelso ; editora Edna Rocío Rivera Penagos. -- Bogotá : Ediciones Universidad Central, 2011.
35 p. ; 22 cm.

ISBN para PDF: 978-958-26-0263-5

I. Desarrollo económico – América Latina – Congresos, conferencias, etc. 2. Política económica - América Latina – Congresos, conferencias, etc. 3. Economía internacional - Congresos, conferencias, etc. 4. América Latina – Condiciones económicas - Congresos, conferencias, etc. I. Sayago Gómez, Juan Tomás, comp. II. Niño Mendivelso, Londra Tenur, comp. III. Rivera Penagos, Edna Rocío, ed. IV. Universidad Central. Facultad de Ciencias Administrativas Económicas y Contables. Departamento de Economía

338.9 –dc22

PTBUC/RVP

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Departamento de Comunicación y Publicaciones

Dirección: Edna Rocío Rivera P.

Coordinación editorial: Héctor Sanabria R.

Diseño y diagramación: Martha Liliana Leal H.

Diseño de carátula: Martha Liliana Leal H.

Corrección de textos: Claudia Arcila Osorio.

Editado en Colombia - Published in Colombia



Material publicado de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0 internacional. Usted es libre de copiar, adaptar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y difunda el resultado con la misma licencia del original.

Los argumentos y opiniones expuestos en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor, y reflejan su pensamiento y no necesariamente el de la Universidad Central.

CONTENIDO

Presentación	7
Análisis económico y social del gobierno de Álvaro Uribe 2002-2010 <i>Diego Otero Prada y Flor Esther Salazar</i>	9
Participación laboral y exclusión social en Colombia <i>Aura Cecilia Pedraza Avella</i>	27
Análisis y evaluación de la inversión de los recursos de las regalías en el proceso de descentralización fiscal <i>Mauricio García Garzón</i>	37
La privatización del sector energético en América Latina en la época de la globalización neoliberal <i>Diego Otero Prada</i>	63
Las perspectivas del desarrollo suramericano en un mundo en crisis <i>José Carlos de Assis</i>	89
El sistema financiero pre y pos crisis en América Latina y el Caribe <i>Esteban Pérez Caldentey</i>	99
Desarrollo regional suramericano: ¿un caso de polos de desarrollo? <i>Hernán Darío Enríquez S.</i>	129
Política social, bienestar y calidad de vida <i>Julián F. Bautista R.</i>	149
Conclusiones Desarrollo y Calidad de Vida en la Semana Económica <i>Juan Tomás Sayago Gómez</i>	161

PRESENTACIÓN

En 2004 un grupo de estudiantes del programa de Economía, ansiosos de contar con un espacio que les permitiera discutir temas relacionados con el proceso económico y el desarrollo, se dieron a la tarea de iniciar la Semana Económica. Desde ese entonces, ha sido un escenario de debate en temas económicos de actualidad.

En la edición 2010, la VI Semana Económica se centró en el *Desarrollo y calidad de vida* y tuvo tres grandes temáticas. La primera, relacionada con la política económica y calidad de vida, estuvo integrada por tres documentos: *Análisis de los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez 2002-2010*, en cuyo escrito se efectuó un examen al gobierno anterior referente al crecimiento económico, las condiciones del mercado laboral en términos de empleo y salario, del sector externo y la inversión extranjera directa, la reducción de la pobreza y la seguridad nacional; *Participación laboral y exclusión social en Colombia*, que a partir del análisis de la participación laboral y la exclusión social, encuentra que estar ocupado no necesariamente garantiza una menor exclusión social frente al individuo desempleado; *Política social, bienestar y calidad de vida* busca mostrar un análisis de política social, bienestar y calidad de vida a través de indicadores.

El segundo grupo temático de artículos, centrado en el sector energético, contó con dos ponencias: *Análisis de la inversión de los recursos de las regalías en el proceso de descentralización fiscal* que busca ofrecer elementos de análisis a los encargados de formular políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población; y *La privatización del sector energético en América Latina en la época de la globalización neoliberal* escrito que trata sobre el efecto del Consenso de Washington en la decisión de privatizar las empresas del sector en Latinoamérica.

El tercer núcleo temático involucra temas relacionados con economías latinoamericanas en tres aspectos: *Las perspectivas de desarrollo suramericano en un mundo en crisis*, en el cual el autor plantea una estrategia específica de desarrollo en un mundo globalizado; *El sistema financiero pre y pos crisis en América Latina y el Caribe* presenta un punto de vista diferente de análisis de los sistemas financieros planteando cómo la banca comercial goza de márgenes de rentabilidad elevados con bajos niveles de concentración en relación con otras regiones, razón por la cual es difícil establecer su falta de eficiencia; por último, *Desarrollo regional suramericano: ¿un caso de polos de desarrollo?* intenta explicar el desarrollo suramericano bajo el esquema de desarrollo desigual con tres alternativas (polos de desarrollo, economías duales y causación circular acumulada).

Con este trabajo esperamos brindar elementos de discusión económica, conscientes de la importancia de aportar una visión integral, interdisciplinar, necesaria y enriquecedora para el desarrollo y la calidad de vida en términos económicos.

Luis Carlos Guzmán Rodríguez

Director

Departamento de Economía

ANÁLISIS ECONÓMICO Y SOCIAL DEL GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE 2002-2010

Diego Otero Prada*
Flor Esther Salazar G.**

Resumen

Durante los dos períodos del gobierno Álvaro Uribe Vélez se vieron grandes cambios, de los cuales sólo se nombrarán algunos de manera general, pero se hará mención a los más relevantes, referentes a crecimiento económico en el año 2010, las condiciones en el mercado laboral en términos de empleo y salarios; el sector externo con énfasis en la inversión extranjera directa en Colombia, favorecida por una política que otorgó importantes incentivos; infraestructura; los avances en la reducción de la pobreza y distribución del ingreso, y los logros en materia de seguridad, una de las políticas bandera promovidas por el gobierno saliente.

Palabras clave: análisis económico, Colombia, crecimiento, PIB, desempleo, salarios reales, inversión extranjera directa (IED), infraestructura, seguridad.

.....
* Ingeniero Electricista de la Universidad de los Andes, especialista en Economía de la Universidad de los Andes, magíster en Economía de la Universidad de Pensilvania, doctorado en Economía de la Universidad de Pensilvania, se ha desempeñado como subdirector del Departamento Nacional de Planeación, viceministro de Minas y Energía, gerente del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, profesor Universitario e investigador en temas económicos y de energía, ha sido asesor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL y OLADE en temas económicos y energéticos. Actualmente se desempeña como decano de la Facultad de Ciencias Administrativas Económicas y Contables de la Universidad Central.

** Magíster en Ciencias Económicas, se desempeña actualmente como docente tiempo completo del Departamento de Contaduría de la Facultad de Ciencias Administrativas, Económicas y Contables de la Universidad Central. *E-mail:* fsalazarg@ucentral.edu.co.

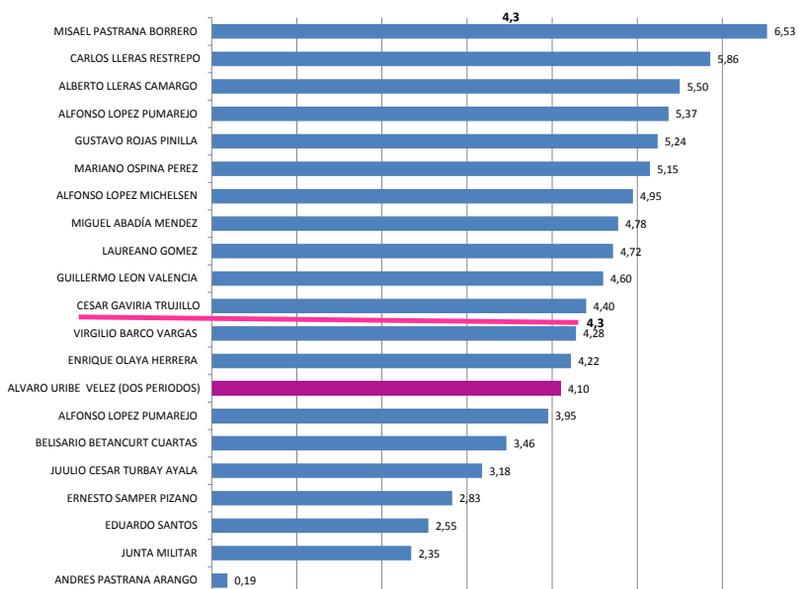
Crecimiento de la economía colombiana

El crecimiento del PIB es un indicador macroeconómico relevante para juzgar un gobierno, del cual dependen otros hechos como el desempleo, la pobreza, la riqueza nacional y el bienestar. Un crecimiento alto y sostenido de la economía es condición necesaria para superar el atraso, pero no es suficiente si no va acompañado de medidas para resolver problemas de pobreza y distribución de ingresos; de la misma forma, sin crecimiento rápido es difícil llegar a estadios altos de desarrollo de bienestar social.

Tomado como un todo los dos períodos presidenciales de Álvaro Uribe, se encuentra un promedio de 4,1% en el crecimiento del PIB (por debajo del promedio de 1926 a 2010), el octavo más bajo por encima de los de Andrés Pastrana, la Junta Militar, Eduardo Santos, Ernesto Samper Pizano, Julio César Turbay, Belisario Betancurt Cuartas y Alfonso López Pumarejo. Puesto en otras palabras, de los 21 gobiernos que ha tenido el país desde 1926 (contando con el de Álvaro Uribe como uno solo), 13 han contado con un crecimiento del producto de la economía superior (gráfica 1); sin embargo, los resultados en términos de crecimiento deben ser tomados en un contexto en el cual, de 2002 hasta 2008, se contó con un ambiente externo favorable tanto en América Latina como en la economía mundial, con crecimientos de 4,08% y 4,2%, respectivamente.

Aunque la economía contó con un período de auge, 2003-2007, no se generó ahorro público, si bien se obtuvieron importantes ingresos por la venta de empresas como Telecom, Ecogás, el 10% de Ecopetrol, el 30% de ISA, Banco Cafetero y algunas distribuidoras regionales de energía. Situación ésta que unida a la no generación de superávit en cuenta corriente y la apreciación de la tasa de cambio, crearon vulnerabilidades frente a la crisis financiera mundial de 2008.

Gráfica I. Crecimiento del producto interno bruto (PIB) colombiano por períodos presidenciales 1926-2010



*Para 2010 se estima crecimiento de 3,5.

Datos 2002-2010 a partir de nueva base 2005.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de cuentas nacionales (DANE) y Banco de la República.

Comparado con Latinoamérica, el crecimiento de Colombia sigue las tendencias promedio. No se puede afirmar, entonces, que tenemos un manejo macroeconómico ejemplar. Es así como con la crisis mundial de 2008 se hicieron evidentes las fallas y debilidades de la economía colombiana, a partir del segundo semestre todas las variables significativas mostraron su tendencia a la caída y, efectivamente, desde este período hasta el tercer trimestre de 2009, la economía entró en fase recesiva.

En 2009, el PIB solamente creció 0,8%, el séptimo año más malo desde 1926, sólo superado por las caídas de 1930, 1931, 1942, 1943, 1998 y 1999. Situación similar se dio en Latinoamérica y el Caribe, que en promedio cayó -1,9%, el tercer año de crecimiento más bajo desde

1950. Igual que en Colombia, por parte del gobierno y de analistas afines al mismo, en los círculos de la Cepal se afirma que no nos fue tan mal. Por supuesto, comparados con Estados Unidos y Europa estuvimos mejor, pero con nuestra propia experiencia y necesidades fue un resultado lamentable. No es lo mismo tener una recesión en países con ingreso per cápita superiores a USD\$40.000 dólares, que en países con valores de ingreso per cápita por debajo de USD\$10.000 dólares, y carentes de amortiguadores sociales, como subsidio al desempleo, servicios básicos gratuitos, ayuda para pago de arrendamiento y cuotas de préstamos de vivienda.

Así mismo, en los años 2008 y 2009, el pésimo manejo diplomático del gobierno colombiano dio lugar al rompimiento con los gobiernos de Ecuador y Venezuela, lo que provocó un deterioro en las relaciones comerciales, agregándose así, un factor negativo adicional a la recesión mundial. Se calcula que por estos hechos, la economía colombiana perdió medio punto en crecimiento del PIB.

Durante los años del gobierno Uribe, la composición sectorial en el producto de la economía no tuvo ninguna transformación que evidenciara beneficios para los sectores productivos, todo lo contrario, de 2000 a 2009 las participaciones en el producto bajaron para estos sectores. Es muy grave lo que en Colombia se viene dando, que el desempeño de los sectores productivos, industria y agricultura, es poco dinámico. Se sigue profundizando en un modelo exportador de materias primas y recursos naturales sin ningún procesamiento y con pocos efectos internos. Hay un énfasis excesivo en un modelo hacia fuera, extractivo, y en un descuido de la demanda interna. Adicionalmente, es un modelo rentístico basado en petróleo, carbón, níquel y minerales preciosos, altamente intensivos en capital, dominados por la inversión extranjera y con pocos eslabonamientos (*linkages*) hacia adelante y atrás, que lo que hacen es favorecer a las transnacionales y a sus países de origen.

En términos del PIB per cápita, el gobierno de Uribe se destaca por haber tenido un crecimiento de 2,6%, por encima del promedio de 1926-2010, que fue de 1,9%; pero es necesario anotar que el PIB por habitante, poco o nada dice acerca de la distribución del ingreso, que es lo que en última instancia importa desde el punto de vista del bienestar social.

Mercado laboral

En materia de empleo no puede decirse que durante los dos últimos períodos de gobierno se hizo algún tipo de avance, las condiciones de empleo son actualmente uno de los problemas más difíciles que afronta el país.

En 2002 se introdujo la última reforma laboral (Ley 789) con el objeto de “apoyar el empleo y ampliar la protección social”, que incluyó medidas de flexibilización del mercado que buscaban generar más puestos de trabajo. Esta reforma se justificó con el argumento de que la flexibilización y la reducción de los costos laborales promoverían el empleo, pero en la realidad no hay evidencias que muestren algún efecto positivo en el mercado de trabajo, sino que más bien se eliminaron derechos ganados por la clase trabajadora. Se abarató la fuerza de trabajo, lo cual favoreció el capital, dentro de una concepción ortodoxa de este mercado, en su noción de que reducir su valor incrementa el empleo.

Muchos de los análisis que se realizan se enfocan en el tema de los costos laborales y se ha llegado a tocar los aspectos relacionados con los parafiscales. Sin embargo, Colombia es un país que tiene pocas trabas laborales y que en cuanto a salario mínimo no es de los más altos en América Latina. Las normas laborales colombianas son bastante flexibles en lo referente a contratos a término fijo y a través de empresas de servicios temporales, con respecto al uso de personal extranjero, en cuanto a despidos, recargos por hora extra y trabajo suplementario diurno y en relación con la jornada diurna.

En cuanto al desempleo abierto, el gobierno de Uribe recibió una economía con un desempleo abierto de 15,0% en agosto de 2002, secuela de la recesión de 1999, cuando la economía cayó -4,2%. En los siguientes años y hasta 2007, el desempleo bajó a 11,3%, como efecto de tasas de crecimiento del PIB por encima de 5%. Con la reducción en el crecimiento de 2008 y 2009, el desempleo volvió a aumentar a 12,0% en 2009.

La economía creció pero no fue suficiente para atacar de fondo el desempleo. Aunque produjo 2.517 ocupados más que en 2002, el tipo de crecimiento fue insuficiente, por una parte, e intensivo en capital, que tiene que ver con los sectores en donde se movió más la economía

y el sesgo por los incentivos hacia el capital vía beneficios y exenciones y la revaluación del peso colombiano.

Al cierre de mandato del gobierno Uribe, la situación de desempleo del país se ubica entre las peores de Latinoamérica y el Caribe, y dentro de las más altas del mundo (tabla 1).

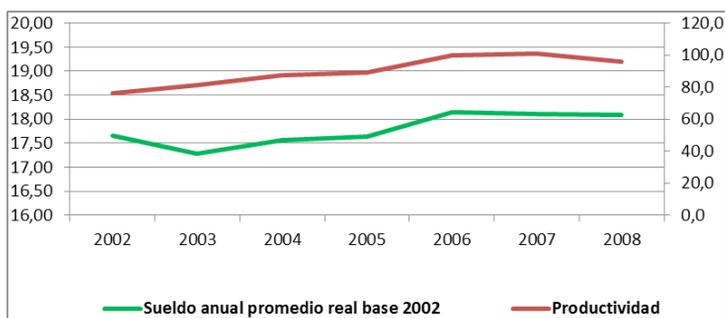
Tabla 1. Datos desempleo en valores absolutos

	2002	2006	junio de 2010
Desocupados (millones personas)	3.084	2.448	2.519
Subempleo subjetivo (millones personas)	6.733	6.836	7.075
Subempleo objetivo (millones personas)	2.257	2.299	2.679
Total	12.074	11.583	12.273

Fuente: DANE.

En términos de los salarios reales de los trabajadores del país, la situación tampoco es nada alentadora. El crecimiento promedio de los salarios reales durante el primer decenio del siglo XXI apenas supera el costo de vida, situación que unida a la desigualdad en la distribución del ingreso, deja ver las difíciles condiciones de la clase trabajadora y la precarización del empleo, en un modelo que ha favorecido el capital por encima de cualquier consideración social.

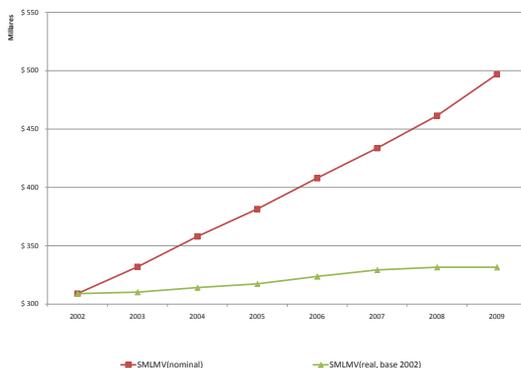
Si se analiza la remuneración a los factores, el ingreso a los asalariados bajó de 34,4% en 2002 a 31,1% en 2007, mientras el excedente bruto de explotación al capital aumentó de 29,9% a 33,7% en el mismo período, es decir, perdió participación la renta a los asalariados y se benefició el capital. Otro fenómeno que se viene observando es el de la creciente informalidad, que se concreta en el rubro de ingreso mixto bruto, que varió de 26,6% a 24,5% (gráfica 2).

Gráfica 2. Salarios reales industria frente a productividad

Fuente: DANE.

El salario mínimo real subió de \$309.000 en 2002 a \$331.615 en 2009, un incremento anual promedio de 0,88%, de apenas \$22.615.

La discusión del salario mínimo en Colombia se centra, de parte del gobierno y del sector privado, en la teoría en boga de los economistas neoclásicos de que la demanda depende del costo del salario y que la mejor forma de aumentar el empleo es no subir los salarios porque, para esta corriente de opinión, estos son muy altos en Colombia (gráfica 3).

Gráfica 3. Salario mínimo 2002-2009

Fuente: DNP.

Inversión extranjera

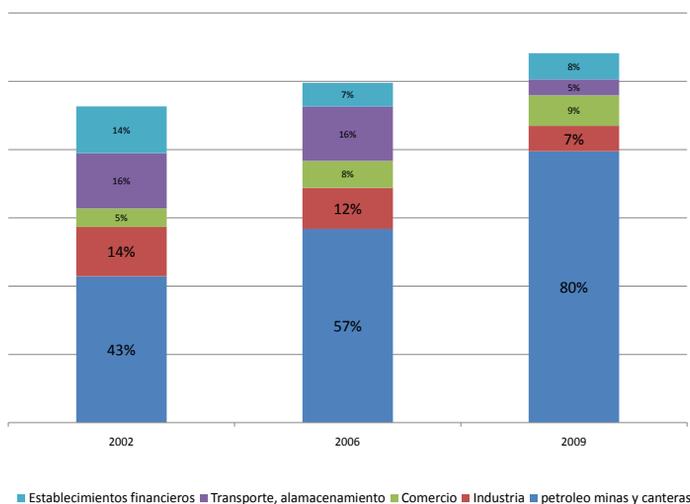
Parte del crecimiento experimentado por la inversión es atribuido al comportamiento de la inversión extranjera directa (IED) y, efectivamente, el país tuvo un importante ingreso de recursos de inversión.

Durante el gobierno de Uribe, adicional a la política de seguridad democrática, otro de los ejes principales lo constituyó la política de la “confianza inversionista”, que junto con la recuperación de la confianza en el país, serían los pilares fundamentales para generar crecimiento. Con esta política se han entregado importantes favores al capital: se crearon una serie de mecanismos encaminados a favorecer a los grandes empresarios y a atraer la inversión extranjera, como contratos de estabilidad jurídica, beneficios y exenciones tributarias, otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales y minerales y establecimiento de zonas francas. Sin embargo, no es posible establecer una relación directa entre estas medidas y la inversión que llegó al país. Los resultados de la inversión en Colombia siguieron la tendencia general de los países de América Latina, influenciados por el aumento de los ingresos de inversión extranjera directa en la región.

Desde 2002 a 2009, el crecimiento de la inversión extranjera en Colombia fue de 18,95% anual (en dólares corrientes), al pasar de USD\$2.134 millones en 2002 a USD\$7.201 millones en 2009, similar a lo que sucedió en la región. En América Latina la inversión extranjera directa bruta se incrementó en 140,37% de 2002 a 2008.

En términos de inversión extranjera no se justifica que Colombia haya otorgado tantos incentivos. Por sectores, las inversiones recibidas se circunscriben en los últimos años del gobierno de Uribe en una proporción alta a los sectores extractivos de petróleo, minas y canteras. Se invierte en sectores que no son los principales generadores de empleo y cuyo comportamiento depende de los mercados internacionales, que determinan el precio de los productos del sector (gráfica 4).

Gráfica 4. Inversión extranjera directa en Colombia por sectores

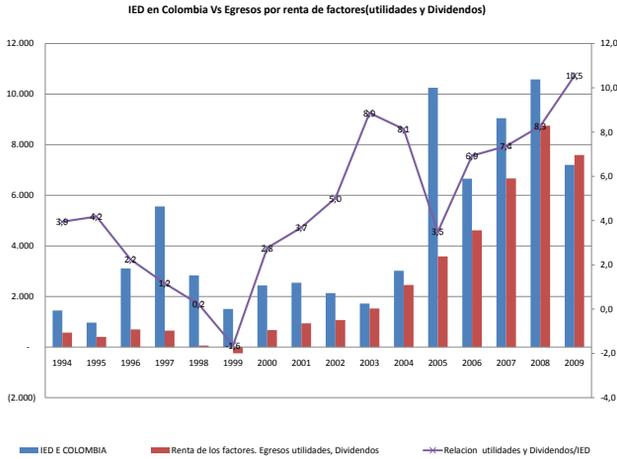


Fuente: Banco de la República.

Por otra parte, los beneficios para las compañías petroleras en Colombia son inmensos por las reglas de los contratos, que permiten que las ganancias extraordinarias de precios altos sean apropiadas más para las transnacionales que para el país. Entonces, es un atractivo que perjudica a Colombia, cuando podría definirse una distribución de las ganancias más favorable para nuestro país y seguiría llegando la inversión, puesto que buscar y explotar petróleo se ha convertido en una prioridad para las naciones avanzadas que carecen de este energético. Casi que se trata de la supervivencia de esas economías.

Si se compara la inversión extranjera directa con las utilidades y dividendos que salen del país, se tiene que en promedio, de 2002-2009, por cada USD\$10 que entraron, salieron USD\$7 como remuneración de factores. La confianza inversionista dio la gran oportunidad a las multinacionales de incrementar sus utilidades mediante la explotación y comercialización de los recursos no renovables del país, mientras que la retribución a la población en términos de desarrollo social no salta a la vista (gráfica 5).

Gráfica 5. IED en Colombia frente a egresos por renta de factores (utilidades y dividendos)



Fuente: Banco de la República.

Infraestructura

En la construcción de infraestructura vial, que es necesaria para que el país avance en términos de competitividad, tampoco son alentadores los resultados de los últimos ocho años. El reporte de competitividad mundial 2009-2010, que considera 133 países, en el pilar de infraestructura ubica a Colombia en el puesto 83.

La situación de la infraestructura vial del país es lamentable, prácticamente la red no ha variado y se encuentra en condiciones pésimas. De acuerdo con los datos del Ministerio de Transporte, en su informe 2009 el país contaba con 164.183 km de vías primarias, secundarias y terciarias en el año 2008, en comparación con 163.635 km en 2003, es decir, las mismas.

Las vías primarias a cargo de Invías e Inco pasaron de 16.531 km en 2002 a 16.676 km en 2008. De la red de Invías, 10.166,22 eran pavimentadas y el 51,35 se encontraba de regular a mal estado. De los 3.187,94 km en afirmado, el 86.025 se encontraba de regular a mal estado.

La red departamental se mantuvo constante en 72.761 km (72.561 km en 2009) y la de los municipios creció de 27.918 km a 34.918 km.

En definitiva, no hubo cambios en la infraestructura vial de carreteras. El país no mejoró, las cifras son claras. Son muchos los ejemplos de carreteras nacionales en mal estado, por ejemplo, la conexión Bucaramanga–Cúcuta, cuando debería ser una verdadera autopista para conectarse con Venezuela (tabla 2).

Tabla 2. Red vial en países seleccionados

País	Red vial pavimentada (kilómetros por millón de habitantes)
Colombia (2008)	287
Bolivia (2004)	406
España (2006)	15.450
Portugal (2005)	6.771
Malasia (2004)	3.152
Argentina (2004)	1.816
México (2006)	1.712
Chile (2004)	1.047
Brasil (2004)	531
Ecuador (2006)	478
Perú (2004)	423

Fuente: Informe Nacional de Competitividad 2009-2010.

Avances en términos sociales: pobreza y distribución del ingreso

Existen diversos métodos para medir la pobreza pero es posible diferenciar dos enfoques: por calidad de vida, cuyo indicador comúnmente utilizado es el de necesidades básicas insatisfechas, y por nivel de ingresos necesarios para la subsistencia. Si se comparan las mediciones de pobreza por ingreso, efectuadas por la Mesep, en

términos relativos se tiene que entre 2002 y 2009 se presentó una disminución de la pobreza y de la indigencia. En 2002, 53,7% de la población se encontraba en condiciones de pobreza, mientras en 2009 disminuyó a 45,5%, una reducción de 8,2 puntos. La indigencia tuvo menos reducción, de 19,75% a 16,4%.

Sin embargo, los resultados no son alentadores si se consideran en términos absolutos, ya que a 2009 se tienen a 19.899.144 colombianos en condiciones de pobreza y a 7.159.172 en condiciones de indigencia. En efecto, se produjo un mejoramiento en los indicadores de pobreza, no tan grandes como ocurrió en Latinoamérica, pero aun siguen siendo altos considerando que casi la mitad de la población colombiana no cuenta con ingresos suficientes (tabla 3).

Tabla 3. Pobreza

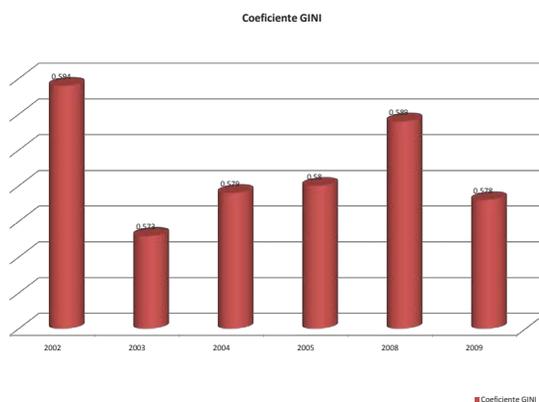
	2002			2009		
	Indigencia	Pobreza	Población total	Indigencia	Pobreza	Población total
Nacional	8.816.000	24.224.000	41.327.459	7.159.172	19.899.144	43.705.507
Cabecera	4.791.000	15.556.000	30.367.636	4.098.733	13.132.408	33.183.143
Resto	4.025.000	8.668.000	10.959.823	3.060.439	6.766.736	10.522.364

Fuente: DNP e Informe de la Mesep 2009.

De acuerdo con el informe regional sobre desarrollo humano (PNUD, 2010), el porcentaje de consumo nacional del quintil más pobre en Colombia es de 2,3%, el segundo más bajo de los países de América Latina; así mismo, en este informe se muestra que el índice GINI del ingreso per cápita es del 0.583, es el más alto de la región, y un índice GINI para la distribución de sueldos y salarios de 56,4, es el tercero más alto después de Haití y Bolivia.

Colombia se caracteriza por ser uno de los países con una distribución del ingreso más desigual a nivel de América Latina. Si bien los niveles de pobreza disminuyeron en 8,2 puntos, el coeficiente de GINI bajó apenas de 0,594 en 2002 a 0,578 en 2009 (gráfica 6).

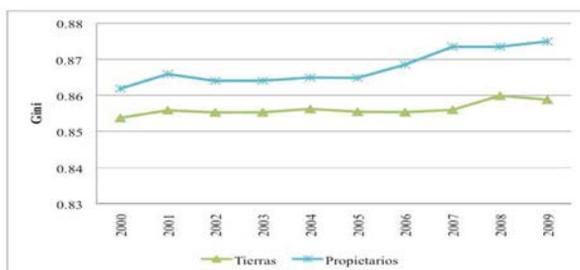
Gráfica 6. Distribución del ingreso - coeficiente GINI



Fuente: DANE y Mesep.

La marcada desigualdad del país también es evidente en la concentración de la propiedad. En el caso de la tierra, Ibáñez (2009) determina que la concentración total de la propiedad asciende en 2009 a 0,863 y el GINI nacional se incrementó en un poco más del 1% entre 2005 y 2008 (gráfica 7). La concentración rural se dio en el 56,6% de los municipios, generada principalmente por el despojo de tierras; también estima que, como consecuencias del despojo y la concentración de la tierra, se ha perjudicado la producción agrícola, por lo que el PIB agrícola ha perdido cerca de un 3,5% anual en el período 2000-2009; además, hay una distorsión en los incentivos públicos dirigidos al sector, por presiones de los grandes poseedores de la tierra.

Gráfica 7. Concentración de la tierra en Colombia



Fuente: Ibáñez, A. (2009).

Seguridad

El gobierno concentró su acción en la seguridad democrática, cuyo objetivo es combatir las guerrillas, el narcotráfico y los paramilitares, y dedica cuantiosos recursos para este efecto. En este punto, se han logrado avances pero no se cumplió el propósito de eliminar a estos grupos, según la propuesta inicial, y de acabar con el narcotráfico. Si bien es cierto que la guerrilla se acorraló, se recuperaron las zonas alrededor de las ciudades, se le dieron golpes muy fuertes (como la muerte de Raúl Reyes y otros líderes), se rescataron secuestrados importantes y se disminuyó su potencial de guerrillas de 17.000 a 9.000 hombres según el Ejército, pero todavía mantiene una capacidad de fuerza militar importante.

En cuanto a los paramilitares, su poder disminuyó, aunque no han desaparecido, muchos se desmovilizaron, otros mantuvieron su accionar y un porcentaje de los que abandonaron las armas, han vuelto a sus actividades.

En general, en comparación con lo que venía ocurriendo antes de 2002, se puede afirmar que en este frente el gobierno ha tenido aciertos, pero el problema persiste. Un frente en el cual el gobierno Uribe falló fue el de la seguridad ciudadana, que es uno de los temas que genera preocupación en la actualidad.

La seguridad ciudadana tiene mucho que ver con los delitos contra el patrimonio. En la Tabla 4 se muestra la evolución desagregada por año de los principales delitos contra el patrimonio, la piratería terrestre y el asalto a entidades financieras, el mismo permite comparar el período 2002-2009.

Los delitos contra la propiedad aumentaron año tras año, pero se estabilizaron desde 2002 a 2005 en cifras alrededor de 117.000 delitos, pero saltó a 142.500 casos en 2006, bajaron en 2007 y terminaron en 132.157 para el año 2009.

Varias explicaciones se pueden dar: el desempleo y la pobreza no cedieron, la justicia no funciona pero hay un factor aún más importante: una proporción alta de la Policía ha estado dedicada a combatir a la guerrilla y al narcotráfico, con esto se han descuidado las labores de prevención y defensa de la ciudadanía.

Tabla 4. Cantidad de delitos contra el patrimonio, piratería terrestre y asalto a entidades financieras

Año	Abigeato	Extorsión	Hurto agravado (atracos a personas)	Hurto a automotores	Piratería terrestre	Atraco a entidades financieras	Hurto calificado (robo a residencias y comercio)	Hurto	Total delitos contra el patrimonio
2002	1.822	2.501	33.431	30.277	1.436	257	28.077	6584	117.520
2006	2.040	1.652	54.917	19.810	671	92	36.581	153	142.500
2008	1.871	830	66.753	19.625	680	123	37.641	ND	140.949
2009	1.900	1373	61.163	21.449	603	89	32.741	ND	132.157

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Conclusiones

Desde un punto de vista económico y social, como se analizó anteriormente, el resultado de los ocho años de Uribe no ha presentado avances significativos en la historia de Colombia. Se obtuvo un crecimiento del PIB promedio, contando con que se tuvo una época de expansión en América Latina y la economía mundial en general, sin que se lograra establecer una estrategia de crecimiento fundamentada en el fortalecimiento de sectores clave, como el industria y el agropecuario, de tal manera que se sigue profundizando en un modelo exportador de materias primas y recursos naturales (petróleo, carbón, níquel y minerales preciosos).

Aunque se tuvo un período de expansión económica, esto no se vio reflejado en la reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad, que se acentuados por una política de claro favorecimiento al capital, en desmedro de la clase trabajadora. La situación de desempleo, al finalizar los dos períodos de gobierno de Uribe, se ubica entre las peores de Latinoamérica y el Caribe, y dentro de las más altas del mundo.

Con el gobierno de Álvaro Uribe les fue muy bien a los grandes empresarios, en especial a los del sector financiero, que obtuvieron rentabilidades alrededor del 18%, especialmente por los resultados de sus inversiones en TES; el de Uribe es un período en el que se acentúa

la transferencia de riqueza de la clase trabajadora y de los menos favorecidos hacia los grandes dueños del capital, esto se ve traducido en los niveles de pobreza y desmejoramiento de las condiciones de vida, que ubican a Colombia como uno de los países más desiguales de América Latina, con una de las mayores concentraciones del ingreso.

Un rasgo característico de la política social del gobierno Uribe fue su concentración en los programas de subsidios, dentro de los que se tiene como abanderado el programa de Familias en Acción. Como todo plan asistencialista, no se superan los problemas de desigualdad social, se trata sólo de un alivio, pero al final hay que adoptar políticas en educación y empleo, que son las que en últimas mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos.

En estos ocho años fueron escasos los avances en infraestructura, en el caso de la vial, la inversión pública de la nación fue pobre, lo que explica su deterioro y el rezago que se generó para el país en esta materia.

En cuanto a la política de atraer inversión, se tornó en un claro favorecimiento a la inversión extranjera, de la cual más del 80% se ubica en los sectores extractivos, sin que sea generadora de empleo ni de importantes encadenamientos que impulsen el crecimiento de otros sectores de la economía.

Referencias bibliográficas

Banco de la República (2010). *Series estadísticas*. Bogotá, D.C.: Banco de la República.

Consejo Privado de Competitividad (2009). *Informe Nacional de Competitividad 2009-2010*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.

Cepal (2009). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*. Santiago de Chile: Cepal.

Cepal (2010). *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*. Santiago de Chile: Cepal.

Rentería, C. (2008). *Avances y retos de la política social en Colombia*. Bogotá D.C.: DNP.

DANE (2010). *Series de la economía colombiana*. Bogotá. D.C.: DANE.

Ibáñez, A. (2009). La concentración de la propiedad rural en Colombia: evolución 2000 a 2009, desplazamiento forzoso e impactos sobre desarrollo económico. Presentación Segundo Debate CID. "Tierras: entre subsidios y despojos", Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Núñez, J. & Espinosa, S. (2005). *Pobreza y protección social en Colombia*. Bogotá, D. C.: PNUD.

Ocampo, J. (2007). La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana, *Revista de la Cepal*, 93.

PARTICIPACIÓN LABORAL Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

Aura Cecilia Pedraza Avella*

Resumen

En Colombia se evidencian las ventajas que tiene el empleo en la inclusión social, es decir, si existe ausencia del mismo por razones ajenas a la voluntad del individuo, indiscutiblemente trae consigo pérdidas de bienestar, genera brechas en la calidad de vida entre aquellos que poseen un trabajo y quienes no lo tienen. Así las cosas, estar desempleado debe significar ser mayormente excluido. Sin embargo, el trabajo es considerado una garantía de cohesión social no sólo por los ingresos que provee sino también porque es el escenario de fortalecimiento de los lazos sociales, por ende se esperaría que la exclusión social fuera mínima entre los ocupados pero, sobre todo, que fuera menor que dentro de la población desempleada. Estar ocupado no es garantía de menor exclusión social frente a estar desempleado.

Palabras clave: exclusión social, empleo, ingresos, bienestar, mercado laboral.

.....
* Doctora en Ciencias Económicas, se desempeña actualmente como docente de la Escuela de Estudios Industriales y Empresariales de la Universidad Industrial de Santander.
E-mail: acecipe@uis.edu.co.

Según el *European Council* (2002, p. 5) “el empleo es la mejor salvaguarda contra la exclusión social”. Emplearse no es sólo garantía de un nivel de ingresos sino que transforma la ubicación física del individuo, sus posibilidades de adquirir capital humano y su cohesión social y política. Siendo evidentes las ventajas del empleo en la inclusión social, la ausencia del mismo por razones ajenas a la voluntad del individuo trae consigo pérdidas de bienestar, genera brechas en la calidad de vida entre aquellos que poseen un trabajo y quienes no lo tienen. Así las cosas, estar desempleado debe significar ser mayormente excluido.

El estado de exclusión social en un individuo puede definirse como el entrelazamiento de privaciones relevantes relativas a la sociedad donde vive. En el caso de Colombia, si se mide la exclusión social a través de un índice multidimensional que relaciona variables físicas, de capital humano, económicas, de capital social, políticas y, por supuesto, laborales, se encuentra que un 27,88% de la población nacional se encuentra excluida socialmente. Dentro de este indicador existen variaciones según el tipo de población del que se esté hablando, hay diferencias estadísticas significativas que demuestran que los adultos mayores, las minorías raciales, los de menores ingresos, la población rural y los habitantes de la Orinoquía, tienen mayores niveles de exclusión social que sus contrapartes. Sin embargo, es también importante notar que para el caso del género, tanto en la población total como en la urbana y rural, existe una exclusión social similar entre hombres y mujeres (tabla I).

Tabla I. Población excluida socialmente en Colombia

	Población total	Población por área de vivienda	
		Urbana	Rural
Total	27,88%	13,79%	66,88%
Género			
Hombre	29,01%	13,65%	67,18%
Mujer	29,85%	13,92%	66,55%
Edad			
0 – 4	33,00%	13,55%	72,53%
5 – 11	34,09%	17,19%	70,71%
12 – 25	23,25%	9,52%	62,14%
26 – 40	23,51%	11,13%	62,32%
41 – 64	27,52%	15,21%	67,46%
Más de 64	40,08%	28,11%	77,70%
Grupo étnico			
Sí	49,70%	29,23%	82,11%
No	25,45%	12,38%	64,26%
Región			
Atlántica	36,76%	23,27%	70,10%
Oriental	27,81%	6,37%	63,63%
Central	31,02%	15,82%	61,64%
Pacífica	55,30%	23,54%	78,53%
Bogotá	3,91%	3,91%	---
Antioquia	29,00%	15,07%	66,96%
Valle	19,66%	15,61%	45,10%
San Andrés	7,38%	7,38%	---
Orinoquía	27,94%	27,94%	---
Quintil de ingreso			
1	60,98%	38,58%	82,32%
2	39,11%	21,91%	69,60%
3	17,91%	10,83%	47,32%
4	7,65%	4,23%	32,69%
5	2,76%	1,90%	19,13%

Fuente: cálculos de la autora a partir de datos de ECV 2003, la Registraduría Nacional y Fondelibertad–Ministerio de Defensa.

Ahora bien, es interesante indagar qué relación tiene la participación laboral con la exclusión social en Colombia. Según el informe del Departamento Nacional de Planeación (2004) que citan Sánchez y Salas (2007, p. 3) “uno de los principales factores que inciden en el riesgo de los hogares es la pérdida de empleo del jefe de hogar; una vez que esto sucede, aumenta la probabilidad de que el hogar quede en la pobreza”. Pensando entonces que en Colombia el trabajo se considera una garantía de cohesión social no sólo por los ingresos que provee sino también porque es el escenario de fortalecimiento de los lazos sociales, se esperaría que la exclusión social fuera mínima dentro de los ocupados pero, sobre todo, que fuera menor que dentro de la población desempleada.

Ahora bien, buscando identificar las diferencias entre los tres grupos de la Población en Edad de Trabajar PET, es decir los ocupados, desempleados e inactivos, la tabla 2 muestra el porcentaje de excluidos socialmente y de privados en todas las dimensiones relevantes. Cerca de un 56% de la PET está ocupada, el resto se divide en 7,30% y 36,80% que corresponden respectivamente a los desempleados e inactivos. Por otra parte, las tasas de desempleo son superiores en el área urbana (8,56%) que la rural (3,46%). Adicional a ello, los resultados obtenidos muestran que en Colombia casi un 25% de los ocupados sufren de exclusión social y se nota gran diferencia entre la población urbana y rural ya que dentro de sus ocupados hay, entre la primera y la segunda, un 11,01% y un 63,86% de excluidos. En las tres regiones contempladas, la población inactiva es la más excluida frente al resto de la PET. Sin embargo, en contraposición a lo ya afirmado, a nivel nacional y en la zona rural los individuos desempleados están más incluidos que aquellos que tienen un trabajo.

Tabla 2. Distribución de la exclusión social

	Nacional						Población urbana						Población rural					
	PET	Ocupados	Desempleados	Inactivos	PET	Ocupados	Desempleados	Inactivos	PET	Ocupados	Desempleados	Inactivos	PET	Ocupados	Desempleados	Inactivos		
% dentro de la PET	100%	55,90%	7,30%	36,80%	100%	54,72%	8,56%	36,72%	100%	59,49%	3,46%	37,05%	100%	59,49%	3,46%	37,05%		
% Excluidos socialmente	25,95%	24,89%	20,19%	28,71%	13,19%	11,01%	15,60%	15,88%	64,90%	63,86%	54,86%	67,50%	64,90%	63,86%	54,86%	67,50%		
% Privados D. Física	73,22%	73,27%	73,28%	73,32%	69,23%	68,86%	72,26%	69,08%	84,06%	85,65%	80,94%	85,75%	84,06%	85,65%	80,94%	85,75%		
% Privados D. Capital Humano	55,80%	55,40%	43,25%	58,89%	47,99%	45,93%	40,05%	52,92%	79,61%	81,97%	67,44%	86,94%	79,61%	81,97%	67,44%	86,94%		
% Privados D. Económica	49,69%	48,34%	51,53%	51,57%	40,68%	38,80%	48,06%	51,76%	77,18%	75,11%	77,78%	80,45%	77,18%	75,11%	77,78%	80,45%		
% Privados D. Capital Social	46,26%	45,37%	46,38%	47,59%	46,44%	45,15%	46,31%	48,38%	45,70%	45,96%	46,92%	45,18%	45,70%	45,96%	46,92%	45,18%		
% Privados D. Política	82,21%	81,17%	83,53%	83,53%	84,62%	83,76%	85,02%	85,80%	74,87%	73,89%	72,22%	76,68%	74,87%	73,89%	72,22%	76,68%		
% Privados D. Laboral	7,30%	0%	100%	0%	8,56%	0%	100%	0%	3,46%	0%	100%	0%	3,46%	0%	100%	0%		

Fuente: cálculos de la autora a partir de datos de ECV 2003, la Registraduría Nacional y Fondelibertad—Ministerio de Defensa.

Con el fin de obtener evidencia estadística más amplia sobre la importancia de la ocupación frente al desempleo en la exclusión social, se hicieron pareos por máxima verosimilitud para cada una de las zonas en estudio, en ellos se compararon individuos con características similares pero que se diferenciaban porque unos estaban ocupados (grupo tratamiento) y los otros desempleados (grupo control). Los resultados, que se presentan en la tabla 3, muestran que no hay evidencia estadística para afirmar que los ocupados y los desempleados del área urbana y rural se diferencian en su grado de exclusión social.

Tabla 3. Diferencias en el índice de exclusión social

Muestra	Nacional			Urbano			Rural		
	Tratados	Control	Diferencia	Tratados	Control	Diferencia	Tratados	Control	Diferencia
Efecto Promedio (ATT)	0.18761532	0.1186367	0.068978617	0.21421440	0.20818969	0.006024713	0.56820228	0.5152244	0.052977867
Intervalo de Confianza del bootstrapping	[-0.0551687 0.0827885]			[-0.0042813 0.0163308]			[-0.0008414 0.1043568]		

Fuente: cálculos de la autora a partir de datos de ECV 2003, la Registraduría Nacional y Fondelibertad–Ministerio de Defensa.

Estos resultados dan entonces razones para afirmar que en Colombia estar ocupado no es garantía de menor exclusión social frente a estar desempleado.

Por lo tanto, buscando encontrar los causales de la baja relevancia de la participación laboral en la exclusión social, se analizó también la situación en cada una de las dimensiones relevantes de la exclusión social. Dentro de los resultados presentados en la tabla 2 se encuentra que el porcentaje de privados entre ocupados y desempleados no es realmente muy diferente y, en varios casos, son los desempleados quienes tienen menor desventaja que los ocupados. Es llamativo encontrar, por ejemplo, que a nivel nacional cerca del 48% de los ocupados tienen problemas en la dimensión económica, cuando se supone que tener un empleo es garantía de ingresos; este problema es aún más significativo en el área rural, donde dicho porcentaje llega al 75,11%. Para la dimensión de capital humano, tanto en el total nacional

como en las áreas urbana y rural, se encuentra que los desempleados están menos privados socialmente que los ocupados. Además, en las dimensiones física y política los empleados de la zona rural están más privados que los desempleados. Por último, obvio, la totalidad de los desempleados aparece como privados en la dimensión laboral.

Para comprobar las diferencias entre desempleados y ocupados en las diferentes dimensiones de la exclusión social, se hicieron los respectivos pareos por máxima verosimilitud tomando como grupo de tratamiento a los individuos ocupados. Dado que estar ocupado fue la única característica que se tuvo en cuenta para hallar las privaciones en la dimensión laboral, esta categoría fue dejada de lado en este análisis. Los resultados ratifican que no hay evidencia estadística para decir que en Colombia se cumple la hipótesis trazada acerca de la gran significación de la ocupación en el estado de exclusión social, sobre todo en la zona urbana. Contrario a lo que se podría haber pensado, la mayoría de las diferencias no son estadísticamente diferentes de cero¹.

El anterior resultado no es del todo sorprendente si se consideran las condiciones actuales de los mercados laborales. La liberalización del mercado de trabajo ha traído consigo la flexibilización de la demanda laboral y la precarización de las ocupaciones. En Colombia, como menciona Ocampo (2000, p. 46):

Las formas que asumió la incorporación de la población al mercado reflejan su funcionamiento excluyente en la década de los noventa: una parte de esta nueva fuerza de trabajo pasa a engrosar las filas de la desocupación... y la otra accede en condiciones de precariedad al sector informal, principalmente a cuenta propia, mientras la tasa de salarización disminuye en forma sensible (de 89,4% a 67,2%), resultado de las fuertes caídas en las tasas de ocupación y de la tendencia ascendente de las tasas de participación.

Pero, ¿qué tipo de individuos ocupados son excluidos de la sociedad? La tabla 4 presenta el porcentaje de excluidos dentro de los ocupados según algunas características individuales. El grupo étnico al que se pertenece, la etnia, la región donde se habita, el quintil de ingreso y en menor medida el género, parecen ser factores influyentes

¹ El análisis también se realizó para comparar la exclusión social de los desempleados y los inactivos. En este caso se encontró que este segundo grupo tiene menores desventajas que el primero.

en la exclusión social de los colombianos ocupados. Como era de esperarse por la propia definición del índice de exclusión social, se logra una mayor inclusión a medida que se acumula mayor capital humano medido como nivel educativo.

Tabla 4. Exclusión social de los ocupados

	Total	Urbano	Rural
Total	24,89%	11,01%	63,86%
Género			
Hombre	28,71%	11,31%	66,83%
Mujer	19,52%	10,65%	57,00%
Edad			
12 – 25	25,88%	8,21%	64,69%
26 – 40	20,81%	9,44%	59,51%
41 – 64	26,66%	13,52%	65,53%
Más de 64	42,64%	23,64%	75,28%
Grupo étnico			
Sí	46,12%	23,45%	81,13%
No	22,52%	9,89%	60,80%
Región			
Atlántica	33,16%	20,45%	65,47%
Oriental	25,31%	4,54%	61,55%
Central	27,86%	12,17%	58,01%
Pacífica	53,89%	21,81%	77,27%
Bogotá	2,58%	2,58%	---
Antioquia	24,58%	11,96%	61,81%
Valle	16,37%	12,06%	42,91%
San Andrés	7,44%	7,44%	---
Orinoquia	20,75%	20,75%	---
Quintil de ingreso			
1	62,20%	36,23%	81,29%
2	42,71%	24,21%	70,57%
3	19,51%	10,85%	48,90%
4	8,63%	3,68%	37,59%
5	2,66%	1,56%	21,01%
Nivel educativo			
Primaria	52,09%	30,71%	76,00%
Secundaria	8,05%	3,82%	32,45%
Técnica	2,66%	1,73%	19,22%
Universitaria	2,05%	0,95%	19,21%
Posgrado	0,25%	0,07%	3,64%

Fuente: cálculos de la autora a partir de datos de ECV 2003, la Registraduría Nacional y Fondelibertad–Ministerio de Defensa.

Con la precarización de las ocupaciones, en este nuevo contexto las privaciones en la dimensión laboral no se darán únicamente por el desempleo sino que aparecen nuevas categorías de privación, esta vez dentro de los ocupados. Los individuos que se desempeñan en las ocupaciones de peor calidad están en desventaja frente a quienes logran insertarse en los mejores empleos. En primer lugar, esta realidad se manifiesta en los ingresos de los trabajadores, mientras algunos se puedan ver favorecidos por pertenecer a las ocupaciones mejor remuneradas, a otros el salario que ganan no les alcanza ni siquiera para suplir sus necesidades básicas. Más allá de la pérdida de ingresos, la concepción del empleo como fruto de estabilidad y seguridad actualmente empieza a desaparecer de algunas ocupaciones; la flexibilización ha llevado a que el trabajo pierda su lugar como principal espacio de desarrollo del individuo y es cada vez menos importante como plataforma de estrechamiento de vínculos entre personas. Además, la precarización laboral implica la existencia de puestos de trabajo que no cumplen los requisitos mínimos de seguridad e higiene, lo cual trae perjuicios sobre la salud e integridad de sus ocupantes. Si se analiza, por ejemplo, esta situación partiendo de la informalidad², aparecen datos interesantes, como se muestra en la tabla 5.

Tabla 5. Exclusión social según las características del empleo

Informalidad	Nacional	Urbano	Rural
Trabajadores informales	30,14%	14,54%	66,1%
Trabajadores formales	14,68%	5,02%	54,99%

Fuente: cálculos de la autora a partir de datos de ECV 2003, la Registraduría Nacional y Fondelibertad–Ministerio de Defensa.

Tanto para el total nacional como para el área urbana, los trabajadores informales tienen grados de exclusión social mucho más altos que los formales. En la zona rural ocurre lo mismo pero

² Para Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) define como trabajadores informales a quienes laboran en negocios o empresas particulares con un máximo de 10 personas, los trabajadores familiares sin remuneración, las empleadas domésticas, los trabajadores por cuenta propia con excepción de los profesionales independientes, y los patronos con 10 trabajadores o menos.

la diferencia no es tan marcada como en los casos anteriores; esto no es extraño en la medida en que la informalidad, tal como está definida por el DANE, se considera un fenómeno urbano. Si se revisa el porcentaje de excluidos socialmente dentro de los informales urbanos (14,54%), se puede ver que su valor es similar al de la exclusión en los desempleados de esta misma zona (15,60%).

Esta influencia de las características del empleo en la exclusión social de los ocupados estaría dando luces sobre por qué la participación en el mercado laboral no es un factor decisivo para la inclusión en Colombia. En este sentido, el panorama actual colombiano evidencia lo dicho por Atkinson (1998, p. v): “el desempleo puede causar exclusión social, pero el empleo no garantiza la inclusión social; que lo haga o no depende de la calidad del empleo ofrecido”.

Referencias bibliográficas

Atkinson, A. (1998). Preface. En Atkinson, A. & Hills, J. (eds.). *Exclusion, Employment and Opportunity*. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion–London School of Economics.

DNP (2004). *Familias colombianas: estrategias frente al riesgo*. Bogotá, PNUD, ICBF y Misión Social.

European Council. (2002). *Revised Text on the Common Objectives: Fight Against Poverty and Social Exclusion: Common Objectives for the Second Round of National Action Plans*. Bruselas: European Council.

Ocampo, J. (2000). Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa, *Revista de la CEPAL*, 72, 53-78.

Sánchez, F. y Salas, L. ¿Cómo responden las familias colombianas a los cambios en las condiciones de la economía? Web Interamerican Development Bank Documents, N. 609104, 2007.

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS REGALÍAS EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Mauricio García Garzón*

Resumen

A pesar de que el tema de las regalías cuenta con un marco normativo muy amplio, la finalidad para la cual fueron creadas en términos del mejoramiento de la calidad de vida en cuanto al cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas y cumplimiento de coberturas en educación, salud, agua potable y saneamiento básico, no se ha cumplido. Asimismo, revelan una serie de dificultades y graves problemas en su manejo, distribución, ejecución y control.

Es por esto que desde la óptica de la academia se plantea este estudio con el fin de presentar una propuesta para discusión entre los diferentes estamentos públicos y privados del orden nacional y territorial, en el mismo se analizan y evalúan alternativas de adecuación y mejoramiento al proceso en su conjunto, de tal manera que contribuya al progreso de la calidad de vida de los colombianos.

Palabras clave: regalías, escalonamiento, distribución, descentralización fiscal.

.....
* Grupo de Investigación: Desarrollo y Equidad. Fundación Universidad de América, economista de la Universidad de América, especialista en Gerencia Pública y Control Fiscal de la Universidad del Rosario y candidato a magíster en Administración Pública de la ESAP, investigador y docente en las asignaturas de microeconomía, teoría y política fiscal, y doctrinas económicas de la Facultad de Economía de la Universidad de América.

Una de las transformaciones estructurales más importantes que ha experimentado el Estado colombiano en los últimos años es el modelo de descentralización, entendido como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización a unidades descentralizadas o alejadas del centro. Esta descentralización puede ser política, fiscal y administrativa, se basa en la transferencia efectiva de poder político, de recursos y responsabilidades del nivel nacional hacia las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le fueron asignadas.

Por lo anterior, el presente documento está dirigido al estudio de las regalías como instrumento fundamental de la descentralización fiscal, que se refiere a la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales. Para el caso colombiano, este proceso se ha realizado a través de tres instrumentos:

- La tributación territorial.
- Las transferencias intergubernamentales.
- Las regalías.

El tercer instrumento es entonces nuestro objeto de estudio, por lo que se pretende desarrollar un análisis sobre la inversión de los recursos de las regalías dentro del proceso de descentralización fiscal del país.

Para iniciar, es importante aclarar que por mandato constitucional y legal, las entidades territoriales tienen derecho a participar de los recursos de las regalías y a compensaciones monetarias derivadas de la explotación de recursos no renovables de propiedad estatal. Las regalías, una vez han sido objeto de las proporciones correspondientes, se reparten en dos grandes grupos: un porcentaje a las entidades territoriales, las cuales adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables (regalías directas), y lo restante ingresa al Fondo Nacional de Regalías (regalías indirectas) para financiar proyectos regionales de inversión que han sido definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Las regalías presentan una serie de problemas en cuanto al manejo, distribución, ejecución y control de los recursos. Es por esto que desde el punto de vista de la academia se pretende adelantar un estudio que trate de responder el siguiente interrogante: ¿cómo se podría mejorar

el proceso de asignación, ejecución y control de los recursos de las regalías, de tal manera que se cumplan los fines para los cuales fueron creadas?

De lo anterior se espera presentar una propuesta para discusión a través la cual se analicen y evalúen alternativas de adecuación y mejoramiento al proceso en su conjunto.

Resultado y discusión

El presente documento se refiere al tema de la descentralización fiscal, entendida como la composición del financiamiento de las competencias transferidas a las entidades territoriales, en particular lo relacionado con el manejo de los recursos de las regalías.

Aspectos generales

Componente normativo

En Colombia, el proceso de descentralización ha experimentado una transformación estructural muy profunda en las tres últimas décadas. No obstante, sólo cuando el Constituyente decidió fortalecer el proceso de descentralización territorial vio la necesidad de establecer formalmente una norma rectora para la distribución de competencias entre los diferentes niveles del gobierno, que comenzó con la expedición de la Constitución Política de 1991 y demás normas reglamentarias, en estas las competencias asumidas por parte de las entidades territoriales quedaron determinadas por una estructura normativa que asignaría las regalías de manera organizada y articulada y no solamente por la disponibilidad de recursos. En el tema de las regalías, las más importantes son:

- Constitución Política:
 - Artículo 332. Estipula que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.
 - Artículo 360. Establece que con la explotación de un recurso natural no renovable se causa, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía.

- Artículo 361. Con los ingresos no asignados a los departamentos y municipios se crea el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinan a las entidades territoriales.

• Leyes:

- Ley 141 de 1994. Crea el Fondo Nacional de Regalías, se instaure la Comisión Nacional de Regalías y señala las reglas para la liquidación, distribución y uso de regalías.

- Ley 209 de 1995. Crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

- Ley 633 de 2000. Autoriza por una sola vez el uso de los recursos de las regalías para pago de deuda pública.

- Ley 685 de 2001. Se refiere al Código de Minas.

- Ley 756 de 2002. Modifica la Ley 141 de 1994 y define porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos.

- Ley 781 de 2002. Estipula las reglas para el uso de los saldos de los recursos del FAEP que no son utilizados para el pago de la deuda pública.

- Ley 858 de 2003. Estipula cómo debe ser la destinación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) para la promoción de la minería.

- Ley 863 de 2003. Señala la destinación de recursos para el Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET).

- Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo, establece los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR.

• Decretos:

- Decreto 620 de 1995. Se refiere a los mecanismos de control y vigilancia.

- Decreto 1747 de 1995. Sobre coberturas mínimas.

- Decreto 600 de 1996. Determina el recaudo, distribución y transferencias de las regalías.

- Decreto 1939 de 2001. Reglamentario de la Ley 633 de 2000.
- Decreto 1760 de 2003. Crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)
- Decreto 149 de 2004. Suprime la Comisión de Regalías.
- Decreto 195 de de 2004. Radica las funciones de control y vigilancia en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Decreto 4355 de 2005. Crea la Dirección de Regalías (DR).
- Decreto 1600 de 2006. Se refiere al escalonamiento de hidrocarburos.
- Decreto 416 de 2007. Reglamentario de las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002.
- Decreto 4192 de 2007. Reglamentario de las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002.

Clasificación y conceptos

Se entiende por regalía la contraprestación económica para un distrito, municipio o departamento, que se causa por la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de cualquier otra compensación que se acuerde, siempre y cuando se encuentre prevista en la ley. Las regalías se distribuyen de la siguiente manera:

Regalías directas: se reparten a las entidades territoriales en donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables.

Regalías indirectas: ingresan al Fondo Nacional de Regalías (FNR) para promoción de la minería, preservación del medio ambiente y para financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo.

Compensación: se trata de una contraprestación económica adicional a la recibida por las regalías, que se genera por el transporte, el impacto ambiental, social y cultural que causa el proceso de explotación de recursos naturales no renovables; la compensación se pacta con las compañías dedicadas a explotar dichos recursos.

Escalonamiento: figura que busca evitar que los beneficios que generan las regalías se concentren en unas pocas entidades territoriales, ésta se da a través de la redistribución de los ingresos de los departamentos de mayor producción de recursos naturales hacia aquellos no productores que hagan parte de la misma región, y desde los municipios con alta explotación de recursos hacia aquellos no productores que integran el mismo departamento (DNP, 2007).

Hecho generador

El hecho generador de las regalías se encuentra en la producción¹ de los recursos naturales no renovables, ya sean hidrocarburos o minerales, estos son (DNP, 2007):

- Hidrocarburos.
- Carbón.
- Níquel.
- Hierro y cobre.
- Esmeraldas y piedras preciosas.
- Oro, plata y platino (metales preciosos).
- Sal.
- Calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos.
- Impuesto de transporte.

Las regalías corresponden a un porcentaje sobre la producción que se establece por hecho generador. Para el caso de los hidrocarburos², varían según el volumen de producción promedio, que se encuentra estipulado en barriles por día, mientras que para los minerales éste se aplica al valor de la producción en boca o borde de mina o pozo.

En la siguiente tabla se señalan los porcentajes por hecho generador:

.....
¹ Las etapas de exploración y perforación no generan regalías.

² Se encuentran en estado líquido (crudo) y gaseoso (gas natural).

Tabla 1. Porcentaje de las regalías por hecho generador³

Generador	Porcentaje (rango)		Origen
Hidrocarburos	25	8	Por volumen de producción
Carbón	10	5	Valor de la producción en boca o borde de mina
Níquel	4	-	Valor de la producción en boca o borde de mina
Hierro y cobre	5	-	Valor de la producción en boca o borde de mina
Esmeraldas y piedras preciosas	1,5	-	Valor de la producción en boca o borde de mina
Oro, platino (metales preciosos)	6	4	Valor de la producción en boca de mina, aluvión y contratos de concesión
Sal	12	-	Valor de la producción en boca o borde de mina
Calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos	10	1	Valor de la producción en boca o borde de mina

Fuente: elaboración propia con base en información del DNP y la Dirección de Regalías.

Así mismo, según el hecho generador, las regalías se distribuyen hacia las entidades territoriales⁴ como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2. Participación porcentual según ente territorial

Generador	Departamento productor		Municipio productor		Municipio portuario		FNR	
Hidrocarburos	52	47,5	32	12,5	8	-	32	8
Carbón	45	42	45	32	10	-	16	-
Níquel	55	-	37	-	1	-	7	-
Hierro y cobre	50	20	70	40	2	-	8	-
Esmeraldas y piedras preciosas	-	-	-	-	-	-	2	-
Oro, platino (metales preciosos)	10	-	87	-	-	-	3	-
Sal	20	-	60	-	5	-	15	-
Calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales metálicos y no metálicos	20	-	67	-	3	-	10	-

Fuente: elaboración propia con base en información del DNP y en la Dirección de Regalías.

³ Ley 756 de 2002, Arts. 16 y 19.

⁴ Ley 141 de 1994, Arts. 32, 3, 34, 37, 38, 42 y Ley 756 de 2002, Arts. 27, 28 y 29.

El impuesto de transporte sobre los oleoductos está entre el 2% y el 6% del valor resultante de multiplicar los barriles transportados por la tarifa vigente para cada oleoducto.

De otra parte, el proceso de liquidación, recaudo y giro de los recursos de las regalías se encuentra estipulado en las diferentes normas que regulan el tema⁵ y se da según el hecho generador, así:

Transporte		
Recaudo	Liquidación	Giro
Operadores de oleoductos y gasoductos trimestrales	Dirección de Hidrocarburos, ministerio de Minas y Energía	Operadores de oleoductos y gasoductos trimestrales

Minerales - Esmeraldas - Piedras - Metales preciosos		
Recaudo	Liquidación	Giro
Ingeominas, alcaldías municipales	Explotadores autoliquidan; comerciantes o compradores directos, Ingeominas revista	Ingeominas gira a beneficiarios y al FNR 10 días hábiles siguientes a su recaudo

Hidrocarburos		
Recaudo	Liquidación	Giro
Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)	Ministerio de Minas liquida mensualmente de manera provisional, y trimestral en forma definitiva	ANH gira a los beneficiarios dentro de los 10 días hábiles siguientes al recibo de las liquidaciones.

.....
5 Ley 366 de 1997 y Decretos 600 de 1996, 145 de 1995 y 1760 de 2003.

Destino y distribución de los recursos

Los recursos de las regalías tienen como propósito cubrir las necesidades básicas de la población, por lo cual el artículo 20 del Decreto 1747 de 1995 establece el cubrimiento de coberturas mínimas así:

- Mortalidad infantil máxima permitida: 1%.
- Salud de la población pobre: 100%.
- Educación básica: 90%.
- Agua potable: 70%.
- Alcantarillado: 70%.

Por otra parte, el artículo 120 de la Ley 1151 de 2007 fija como indicadores las metas propuestas por cada uno de los sectores en el Plan Nacional de Desarrollo 2007– 2010.

Las entidades encargadas de la certificación del nivel de cubrimiento de las coberturas para los diferentes sectores son:

Tabla 3. Entidades certificadoras

Sector	Entidad certificadora
Mortalidad infantil máxima permitida	DANE
Salud de la población pobre	Min. Protección Social
Educación básica	Min. Educación Nacional
Agua potable y alcantarillado	Superservicios

Fuente: DNP (2007).

A partir del cubrimiento de las coberturas, los recursos de las regalías deben destinarse a proyectos de inversión establecidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Cuando no se hayan alcanzado esos niveles de cubrimiento ya indicados, los departamentos deben destinar el 60% y los municipios el 75% de los recursos para atender dichos propósitos.

De otro lado, los recursos del FNR se distribuyen según lo indica el siguiente gráfico, previo descuento del 50% que se destina como título de inversión regional al Fondo de Pensiones Territoriales–FONPET:

Gráfica 1. Distribución de recursos del FNR



Fuente: DNP (2007).

Problemática

La problemática señalada en este estudio tiene que ver con el análisis del control y la vigilancia de los recursos de las regalías, también con la identificación de una serie de irregularidades de manera general y específica, a través de estudios de caso.

Control y vigilancia

El control y la vigilancia de los recursos de las regalías dependen de la acción coordinada de varias entidades: el control administrativo y financiero lo ejerce el DNP a través de la Dirección de Regalías, el control fiscal está a cargo de la Contraloría General de la República, el disciplinario se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación; el penal, de la Fiscalía General de la Nación, el político lo

ejerce el Congreso de la República y el social está a cargo de veedurías ciudadanas.

Así pues, por ser en tiempo real la inspección ejercida por el DNP, consideramos importante hacer un recorrido por los antecedentes de este control administrativo y financiero, que antes de ser ejercido por el DNP estaba a cargo de la Comisión Nacional de Regalías (CNR), entidad que ejerció su función de control y vigilancia de manera directa y contratando con firmas de interventoría (1994-1999).

Posteriormente, la CNR se adscribe al DNP y celebra el convenio PNUD/COL-99/030, en cuyo desarrollo se contrataron Interventorías Administrativas y Financieras IAF a partir de 1999. La cronología completa del control administrativo y financiero se puede observar a continuación:

Tabla 4. Cronología control administrativo y financiero

1999.	Contratación IAF regalías indirectas
2000–2002	Contratación IAF regalías directas
2003–2004	Adición a los contratos existentes
2004	Se liquida la CNR, asume sus funciones el DNP, que recibe 12 contratos IAF y el convenio con el PNUD
2005–2006	Las IAF se adelantan de forma integral a regalías directas e indirectas
2007–2009	De 12 contratistas se pasa a sólo 3
2007–2009	Grupos IAF
	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo A – Consorcio BDO Consultoría • Grupo B – UT Regalías • Grupo C – UTI 2005
2009–2010	Grupos IAF
	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo A – BDO CONCOL • Grupo B – DNP • Grupo C – DNP
2010	Grupos IAF
	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo A – DNP • Grupo B – DNP

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Los principales problemas que se presentaron en el control y la vigilancia de los recursos de las regalías durante el período en que las IAF estaban en manos de los contratistas particulares fueron:

- Las interventorías no se realizaron en tiempo real.
- No se actuó con diligencia en la vigilancia y el control en los procesos de contratación, razón por lo cual se presentaron fallas en la contratación.
- No se realizó seguimiento adecuado a la ejecución de los recursos, por lo cual se presentaron problemas en la ejecución de los mismos.

Esta situación se corrigió de alguna manera una vez las IAF fueron asumidas directamente por el DNP a través de los grupos A y B, los cuales se resumen en:

Grupo A: la Interventoría Administrativa y Financiera inspeccionó 61 entidades beneficiarias de regalías y compensaciones. Se han revisado 4.096 compromisos correspondientes a las vigencias 2008, 2009 y 2010 financiados con recursos de regalías directas por valor de \$1.8 billones en los departamentos de Casanare, Cesar, Bolívar, Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander y Putumayo (DNP–Dirección de Regalías).

Grupo B: la Interventoría Administrativa y Financiera inspeccionó 42 entidades territoriales. Se han revisado 4.063 contratos correspondientes a las vigencias 2008 y 2009 financiados total o parcialmente con recursos de regalías directas por valor de \$1.6 billones en los departamentos de Meta, Antioquia, Huila, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Caldas y Nariño (DNP–Dirección de Regalías).

En general, los resultados del período 2005–2010 de los principales mecanismo de control administrativo y financiero empleados por la Dirección de Regalías se muestran a continuación:

Tabla 5. Entidades suspendidas por vigencia

Año	Entidades
2005	237
2006	66
2007	147
2008	106
2009	33
2010	12

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Se observa cómo el número de entidades suspendidas descendió para el año 2009 y en lo corrido del 2010. Igual resultado presentó el levantamiento de la suspensión que marca la misma tendencia, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Entidades con levantamiento de la suspensión por vigencia

Año	Entidades
2005	62
2006	151
2007	96
2008	82
2009	93
2010	11

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Los planes de desempeño por vigencia son:

Tabla 7. Planes de desempeño por vigencia

Vigencia	Número de planes aprobados por vigencia
2005	11
2006	3
2007	40
2008	56
2009	64
2010	11
Total planes de desempeño	185

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Ante tal comportamiento, podría deducirse que las entidades que presentan problemas en el manejo de los recursos de las regalías no han podido superar el impase y tampoco tienen la voluntad política para hacerlo, pues como se observa, el total de planes de desempeño en los últimos cinco años, incluyendo lo que corrió de la vigencia 2010, no compagina con las entidades suspendidas durante el mismo período.

Los otros mecanismos de control, en cabeza de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, han tomado medidas según su competencia, por ejemplo, como resultado de las investigaciones en el manejo irregular de excedentes de liquidez de los recursos de regalías en los llamados patrimonios autónomos⁶. Por parte de algunas entidades territoriales, la

.....
6 Se conforma a través de la celebración de un contrato de fiducia mercantil y su característica principal implica la transferencia de activos a favor del mismo.

Contraloría decretó medidas cautelares por \$301.587 millones, lo que permitió recuperar la suma de \$68.454 millones (Informe rendición de cuentas convenio tripartita, CGR. Agosto de 2010).

Por su parte, la Procuraduría inició investigación disciplinaria y dictó fallo sancionatorio en algunos casos contra los funcionarios responsables del manejo de los recursos de las regalías, mientras que la Fiscalía profirió resolución de apertura de instrucción y ordenó vincular mediante indagatoria a varios funcionarios de los entes territoriales. (Informe rendición de cuentas convenio tripartita, CGR. Agosto de 2010).

Cabe preguntarse, ¿qué tan efectivos son estos tipos de controles cuando se siguen presentando irregularidades no sólo en el manejo de los excedentes de liquidez, si no en todo el proceso?

La respuesta al interrogante anterior puede estar en la forma como se ejercen estos tipos de controles: el fiscal, por parte de la Contraloría, es posterior y selectivo; el disciplinario, por parte de la Procuraduría, cuando se presentan los hechos, y el penal, por parte de la Fiscalía, depende en muchos casos de las investigaciones adelantadas por los otros órganos de control.

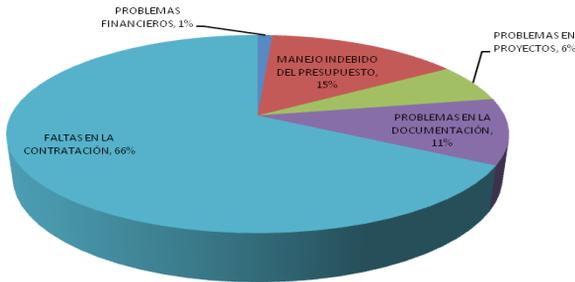
El control político en manos del Congreso de la República depende de la voluntad política, y el control ciudadano ejercido a través de veedurías ciudadanas, no es efectivo por cuanto sus integrantes no poseen el conocimiento técnico requerido.

Irregularidades

Las irregularidades se identifican de manera general y específica.

Resultados generales

Del período 2005 a 2010 se han identificado 24.876 presuntas irregularidades, de las cuales 19.913 han sido remitidas a los organismos de control y 4.963 están siendo objeto de estudio, las mismas se clasifican de acuerdo con las siguientes tipologías:

Gráfica 2. Tipología de irregularidades 2002–2010

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Las faltas a la contratación tienen que ver con:

- Ausencia de proceso de selección objetiva.
- Inexistencia o problemas en la cobertura de las garantías.
- Falta liquidación de contratos.
- Ejecuciones extemporáneas de los contratos.
- Proliferación de contratos de mínima cuantía.
- Fraccionamiento de contratos–Contratación directa.
- Adjudicación de contratos sin licitación pública.
- Vulneración al principio de transparencia.

El manejo indebido del presupuesto se relaciona con:

- Inadecuada constitución de cuentas por pagar o reservas presupuestales.
- Incoherencias en la expedición de certificados de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal.
- Incumplimiento en destinación obligatoria de regalías cuando no se alcanzan coberturas mínimas.
- Financiación de gastos de funcionamiento con regalías.
- Incumplimiento de disposiciones sobre presupuesto y planeación.

Los problemas en la contratación tienen que ver con:

- Falta de suministro de información por parte de la entidad territorial.
- Suministro de información incompleta de parte de la entidad territorial.

Los problemas en proyectos se relacionan con:

- Inexistencia o deficiencias en el banco de programas y proyectos.
- Ausencia de licencias ambientales o de construcción.
- Inconsistencias en el cumplimiento del objeto contractual.
- Inadecuada planeación en el diseño y ejecución de las obras.
- Asociaciones de municipios y empresas de servicios públicos sin experiencia para ejecutar las obras, por lo que terminan subcontratando con terceros,
- Sobrecostos en las obras.

Los problemas financieros tienen que ver con:

- Inadecuadas inversiones temporales con excedentes de liquidez.
- Mayor valor pagado a los contratistas.

Adicionalmente, de las 746 entidades territoriales receptoras de regalías, ninguna está certificada en agua potable ni alcantarillado, incumpliendo así la finalidad principal de las regalías en cuanto al cubrimiento de las necesidades básicas de la población.

De otro lado, los recursos de las regalías se encuentran concentrados en unos pocos entes territoriales, por lo que la figura del escalonamiento, mencionada anteriormente, no está rindiendo sus frutos ya que los recursos naturales son de propiedad del Estado y por lo tanto todas las regiones del país se deben beneficiar de las regalías que estos producen.

Los principales departamentos receptores de regalías son:

Tabla 8. Concentración regalías (1995–2008)
billones de pesos constantes 2007

Departamento	Regalías	Porcentaje (%)
Casanare	5,37	30,2
Arauca	2,15	12,1
Huila	1,59	8,9
Guajira	1,35	7,6
Córdoba	0,84	4,7
Cesar	0,75	4,2

Fuente: DNP–Dirección de Regalías.

Estudios de caso

De acuerdo con las recurrentes irregularidades de algunas entidades territoriales en el manejo de los recursos de las regalías, se señalan algunas de las presuntas fallas detectadas en los municipios de: Uribia (Guajira), Cantagallo (Bolívar), La Jagua de Ibirico (Cesar), Segovia (Antioquia) y Montelíbano (Córdoba), que presentan en común los siguientes resultados:

- Incumplimiento en destinación obligatoria de regalías por el no cubrimiento de coberturas mínimas.
- Presentan rezagos en los indicadores de coberturas.
- Posibles faltas en la contratación.
- Problemas en la entrega de la documentación.
- Violación a la Ley de Regalías.
- Problemas en la formulación de proyectos y manejo indebido del presupuesto.

- Incumplimiento de planes de desempeño.
- Proyectos y obras sin terminar en contratos mal elaborados, presunto desvío y pérdida de recursos.
- No envío de información a los entes de control.
- Falta de transparencia en la contratación y el manejo de los recursos.

A pesar de los constantes errores presentados en el manejo de los recursos, es significativo resaltar cómo la Dirección de Regalías llevó a cabo un proyecto piloto de Reforzamiento de la Gestión Municipal para la Inversión de las Regalías, liderado por la Corporación Financiera Internacional (CFI), miembro del grupo del Banco Mundial, en conjunto con Ecopetrol y el DNP, del cual hicieron parte los municipios de Aipe (Huila), Purificación (Tolima), Acacías (Meta), Maní y Yopal (Casanare).

A través de planes de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento permanente a los funcionarios de estos municipios, de parte de gestores locales y consultores expertos en el tema de gestión pública, se pretendía alcanzar una inversión más eficiente y transparente de los recursos de las regalías y avanzar más en el cumplimiento de las metas en las coberturas en educación, agua potable, alcantarillados, salud y reducción de la mortalidad infantil.

Los resultados generales del proyecto piloto fueron los siguientes:

- En los cinco municipios se reestructuraron 118 proyectos de salud por un total de \$112.000 millones.
- Se revisó la planeación, la formulación de los proyectos, el análisis costo–beneficio y el manejo de los presupuestos.
- Se presentó ahorro de costos, seguridad de la población beneficiaria, mejoría técnica de los proyectos municipales y cumplimiento en las obras.
- Se avanzó significativamente en el cumplimiento de metas en coberturas de salud, agua potable, saneamiento básico y atención a la infancia.
- Se llevó a cabo una labor de transparencia en los procesos de contratación.
- Se cumplió oportunamente con la rendición de cuentas.

Así mismo, dentro de las buenas prácticas en el manejo de las regalías, cabe destacar el caso de Castilla la Nueva, ya que con tales recursos, su población ha recibido beneficios en obras tales como:

- Construcción de un megacolegio en el cual se invirtieron \$18.000 millones, un polideportivo, una manga de coleo, se está construyendo en la actualidad un hospital por \$7.000 millones, un centro de acopio, una central de abastos, un terminal de transporte y varios programas de vivienda de interés social.
- Posee un modelo de educación básica gratuita y de inglés sin costo para todos los jóvenes del lugar.
- Toda la población tiene acceso gratis a internet inalámbrico, por lo cual Castilla la Nueva es considerado como el primer pueblo digital de Latinoamérica según la Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación en comunicaciones.
- Todos los alumnos de bachillerato reciben un PC portátil como material educativo.
- Las coberturas en acueducto y alcantarillado son del 87%, mientras que las de educación y régimen subsidiado son del 100%.
- Sin embargo, y a pesar de que en Castilla la Nueva se ve la inversión que se hace con los recursos de las regalías, no se encuentra certificado en agua potable ni alcantarillado, a pesar de recibir regalías per cápita por \$21 millones.

Propuestas alternativas para la adecuación y mejoramiento del proceso

Fundamentados en la problemática anterior, la concentración y la inequidad que presenta la distribución de las regalías y el despilfarro de éstas por parte de las principales regiones productoras, se plantea adelantar una reforma constitucional y legal al sistema de regalías, que contemple lo siguiente:

- Mantener la figura de Compensación. Un porcentaje de los recursos de las regalías deben transferirse a los municipios y departamentos productores a manera de compensación por los daños que resulten de la explotación de los recursos naturales. La ley determinará el monto de esos porcentajes.
- Creación de un Fondo de Compensación Territorial. Un porcentaje de las regalías se debe distribuir entre todos los entes territoriales del país y se destinará para el cubrimiento de coberturas en educación, salud, agua potable, saneamiento básico, financiamiento de los planes de desarrollo locales y los planes de desarrollo sectoriales, estos últimos enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la creación de este fondo se modifica la figura de escalonamiento entre las regiones y se pretende que, mediante una sola bolsa, se le dé un manejo más equitativo a los recursos de las regalías.

- Nueva forma de distribución de las regalías. La forma de distribución se debe hacer utilizando las variables población y necesidades básicas insatisfechas (NBI), con un criterio similar a la distribución de las transferencias de la Nación, en el cual se premie también el desempeño fiscal y administrativo de las entidades territoriales.
- Reformas a los sistemas de control. De acuerdo con el tipo de control, se recomienda adelantar las siguientes acciones para cada uno de ellos, así:
 - *Control en tiempo real–Dirección de Regalías (DNP)*. Se deben mantener los 3 grupos del DNP para adelantar las interventorías administrativas y financieras (IAF), ya que mostraron mejores resultados que las empresas interventoras particulares, pero fortaleciéndolas con personal técnico más capacitado y con mejores instrumentos de control. Para ello se debe mantener la suspensión preventiva y correctiva de giros, los planes de desempeño y el acompañamiento permanente a los

funcionarios de las entidades territoriales con el propósito de que incorporen buenas prácticas en el manejo de los recursos de las regalías y, por ende, de la inversión municipal.

- Control Fiscal–Contraloría General de la República. Mediante las figuras del control de advertencia⁷ y prevalente⁸, la Contraloría General de la República (CGR) debe implementar mecanismos mediante los cuales pueda intervenir de manera oportuna ante cualquier indicio de corrupción y malos manejos de los recursos de las regalías por parte de las entidades territoriales, sin perjuicio de las labores adelantadas por las contralorías departamentales y municipales.
- Veedurías ciudadanas. Acompañamiento técnico a las veedurías ciudadanas en cabeza de la dirección de Regalías, para que a través de convenios⁹ proporcione el material humano y técnico para adelantar auditorías a los proyectos y obras emprendidas en el marco del sistema de las regalías.
- Intervención de organismos internacionales. Asistencia técnica, capacitación y acompañamiento permanente a los municipios y departamentos que se acojan a proyectos como los presentados por la Corporación Financiera Internacional, Ecopetrol y DNP.

Conclusiones

- La ejecución territorial dista, en muchos casos, de los objetivos establecidos y las inversiones realizadas no han mantenido el impacto regional esperado.
- Se presenta inequidad en la distribución territorial que se genera

.....
⁷ Instrumento mediante el cual la CGR da aviso a una entidad que maneja recursos públicos sobre un peligro o riesgo detectado, que puede causar un daño patrimonial.

⁸ Facultad que tiene la CGR para ejercer en cualquier momento el control sobre recursos de la Nación destinados a las entidades territoriales.

⁹ En estos convenios pueden participar las universidades públicas ofreciendo prácticas a sus estudiantes.

- en el hecho de que la asignación de recursos se da por el tipo de recurso explotado y su volumen de producción, desconociendo otros factores como: población, necesidades básicas insatisfechas, desempeño fiscal y administrativo y, en general, los otros instrumentos relacionados con la descentralización fiscal.
- Se dan casos de corrupción focalizados en algunas regiones, lo que ha llevado a los organismos competentes al congelamiento de los recursos de las regalías.
 - Hay irregularidades en las inversiones con los excedentes de liquidez de las regalías por parte de algunas entidades territoriales.
 - Existe poca efectividad de los mecanismos de control, lo que dificulta las labores de vigilancia y seguimiento de dichos recursos.
 - La planificación territorial es deficiente, no permite identificar las necesidades básicas insatisfechas de los entes territoriales ni la asignación adecuada de los recursos para atenderlas.
 - Las regalías no han logrado cumplir con su finalidad en términos del mejoramiento de la calidad de vida de la población beneficiada, circunscrita a la satisfacción de necesidades básicas y al cumplimiento de coberturas de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, al incumplir es evidente una serie de dificultades y graves problemas en su manejo, distribución, ejecución y control.

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República (1991). Constitución Política de Colombia. *Gaceta Institucional* 110. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de la República (1994). Ley 141 de 1994. *Diario Oficial*, 41.414. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (1995). Ley 209 de 1995. *Diario Oficial*, 41.985. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (1995). Ley 633 de 2000. *Diario Oficial*, 44.275. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2001). Ley 685 de 2001. *Diario Oficial*, 44.585. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2002). Ley 756 de 2002. *Diario Oficial*, 44.878. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2002). Ley 781 de 2002. *Diario Oficial*, 45.041. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2003). Ley 858 de 2003. *Diario Oficial*, 45.415. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2003). Ley 863 de 2003. *Diario Oficial*, 45.415. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República (2007). Ley 1.151 de 2007. *Diario Oficial*, 46.700. Bogotá: Imprenta Nacional.

Contraloría General de la República (2010). Informe Rendición de Cuentas. Bogotá, D.D.: CGR.

DPN (2007). *Las Regalías en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. 2007. Bogotá D.C.: DPN.

ESAP (2008). *Las bases territoriales de la gobernabilidad en Colombia*. Bogotá D.C.: ESAP.

GARCÍA, A. (2008). “Control a las regalías en tiempo real y con auditores visibles”, en *Economía Colombiana*, 324.

IREGUI, A. y otros (2001), *Análisis de la descentralización fiscal en Colombia*. Bogotá D.C.: Banco de la República.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2001). Decreto 1.939 de 2001. *Diario Oficial*, 44.557. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Minas y Energía (1996). Decreto 600 de 1996. *Diario Oficial*, 42.753. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ministerio de Minas y Energía (2003). Decreto 1.760 de 2003. *Diario Oficial*, 45.230. Bogotá: Imprenta Nacional.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010.

PORRAS, O. (2007), *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*. Bogotá D.C.: DNP.

Presidencia de la República (1995). Decreto 620 de 1995. *Diario Oficial*, 41.808. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (1995). Decreto 1.147 de 1995. *Diario Oficial*, 42.049. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2004). Decreto 149 de 2004. *Diario Oficial*, 45.443. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2004). Decreto 195 de 2004. *Diario Oficial*, 44.445. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2005). Decreto 4.355 de 2005. *Diario Oficial*, 46.104. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2006). Decreto 1.600 de 2006. *Diario Oficial*, 46.277. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2007). Decreto 416 de 2007. *Diario Oficial*, 46.543. Bogotá: Imprenta Nacional.

Presidencia de la República (2007). Decreto 4.192 de 2007. *Diario Oficial*, 46.798. Bogotá: Imprenta Nacional.

Restrepo, J. y Tovar J. (2008). “El control fiscal a las regalías”, en *Economía Colombiana*, 324.

LA PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO EN AMÉRICA LATINA EN LA ÉPOCA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL

Diego Otero Prada*

Resumen

En el decenio de los 80 se inició en Latinoamérica y en el Caribe la privatización de empresas energéticas, proceso que se aceleró en los años 90. Por sectores, la privatización se produjo con más intensidad en el eléctrico y menos en los sectores de petróleo y gas. A pesar de las políticas promovidas por el Consenso de Washington, implementadas por el Banco Mundial, el FMI y el BID, el sector eléctrico continúa con más del 50% en manos de empresas estatales. Las empresas foráneas presentes en el sector eléctrico son: cuatro de España (Endesa, Unión Fenosa, Iberdrola y Redes Eléctricas de España), Tractobel de Bélgica y Francia, AES de los Estados Unidos y un sexto grupo de empresas estadounidenses. Se concluye que la privatización se confunde con extranjerización, pero el sector energético mantiene su carácter de público en su mayoría.

Palabras clave: privatización, Latinoamérica, globalización.

.....
* Ingeniero Electricista de la Universidad de los Andes, especialista en Economía de la Universidad de los Andes, magister en Economía de la Universidad de Pensilvania, doctorado en Economía de la Universidad de Pensilvania, se ha desempeñado como subdirector del Departamento Nacional de Planeación, viceministro de Minas y Energía, gerente del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, profesor universitario e investigador en temas económicos y de energía, ha sido asesor del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL y OLADE en temas económicos y energéticos; actualmente se desempeña como decano de la Facultad de Ciencias Administrativas Económicas y Contables de la Universidad Central.

Al tratar de la privatización del sector energético en Latinoamérica hay varias preguntas para contestar: ¿Es privatización sinónimo de extranjerización? ¿Qué tan privatizado está el sector energético? ¿Ha sido benéfica o perjudicial la privatización?

La privatización del sector energético en Latinoamérica se inició en el gobierno de Augusto Pinochet, en 1983, y se aceleró en el resto de los países en el decenio de los 90, pero se frenó en los primeros años del siglo XXI por el triunfo de gobiernos progresistas en la mayor parte de los países de la región.

Por lo tanto, el presente documento realiza una mirada a ese proceso de privatización, centrado en el sector eléctrico, determinando el peso de las multinacionales foráneas con respecto a las empresas estatales. Se concluye que la privatización, su sentido y modalidades, obedecieron a un plan muy bien diseñado por el capital internacional, impulsado por el FMI, el Banco Mundial y el BID, que ha sido fundamentalmente extranjerizante, pero que a pesar de la presión para hacerlo, en el 2009 predomina el capital estatal.

El concepto de privatización

Por privatización se entiende la transferencia al sector privado de activos en poder del sector público. Esta transferencia adquiere diferentes modalidades:

- Venta de capital accionario.
- Capitalización.
- Subcontratación de actividades.
- Concesión.
- Contratos BOOT (*Build, operate, own and transfer*), BOOM (*Build, operate, own and maintain*) y PPA (*Power power purchasing*).

Hay una diferencia fundamental en la concepción de la privatización entre los países desarrollados y los subdesarrollados, para los primeros, la privatización significa entregar a los ciudadanos y a los inversionistas nacionales las empresas públicas, mientras que para los segundos se entiende, y así lo ven los países desarrollados, como la transferencia de activos hacia empresas multinacionales extranjeras.

La política exterior estadounidense es muy clara, como expuso el ideólogo del imperio Thomas Huntington en la revista *Foreign Affairs* de mayo-abril de 1999:

Promover los intereses corporativos bajo el eslogan de libertad comercial y mercados abiertos, moldear las políticas del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial para que sirvan estos mismos intereses corporativos; presionar a otros países para que adopten políticas sociales y económicas que beneficien a los intereses americanos.

Un argumento muy traído para justificar la venta a extranjeros es que en los países subdesarrollados no hay ahorro suficiente ni inversionistas privados con la capacidad para adquirir empresas nacionales y que la inversión extranjera trae innovación tecnológica, mejoras administrativas y mayor eficiencia.

En los países desarrollados, la discusión versa más sobre la eficiencia y la competitividad que sobre el empleo y el crecimiento, ya que se sobreentiende que no habrá efectos negativos en estas áreas puesto que las empresas continúan bajo la órbita nacional y no hay riesgos de pérdidas de empleo, remesas de utilidades y compra de bienes y servicios por fuera del país.

Igualmente, en los países desarrollados, en lo que se refiere a las empresas de servicios públicos domiciliarios, las necesidades de la población están ampliamente satisfechas, no hay problemas de cobertura, sino que, más bien, las preocupaciones son de regulación y control.

Por último, la ideología neoliberal ha jugado un papel muy importante en todas partes al propugnar por menos Estado, la difusión de que las empresas estatales son malas administradoras y que lo mejor es dejarlas al sector privado.

En Latinoamérica y el Caribe, las empresas del sector energético eran por lo general estatales y presas codiciadas por el capital multinacional que requería entrar a un sector con rentabilidades altas, ya que las necesidades de acumulación estaban pidiendo hace tiempo la entrada a este territorio prohibido, y la ideología neoliberal les sirvió de argumentación adecuada.

Las privatizaciones que tuvieron lugar en países desarrollados en los decenios de los ochenta y noventa del siglo XX, tales como

Inglaterra, España, Francia, Italia, Nueva Zelandia y otros, favorecieron en primer lugar a los nacionales y las empresas de estos países.

- En Inglaterra, las empresas de distribución se dieron en venta por la bolsa a los ingleses.
- En España, las ventas se hicieron por la bolsa, primero a los españoles, y posteriormente a empresas españolas y extranjeras.
- En Italia, un 27% de la empresa estatal eléctrica más grande se vendió por bolsa a más de un millón de italianos.
- En Francia, las ventas se hacen por paquetes a trabajadores y empresas nacionales, y a extranjeras si se considera estratégico, y un porcentaje permanece en poder del gobierno.

El origen de la privatización en Latinoamérica

A partir de la Segunda Guerra Mundial, la participación estatal se incrementó en Latinoamérica como respuesta a la crisis que venía desde 1929 y la influencia del modelo Cepalino, de tal manera que todas las empresas del sector energético en carbón, petróleo, gas natural, generación y distribución de energía eléctrica, pasaron a manos estatales. Otra característica del modelo empresarial fue la integración de actividades; de esta forma, en electricidad las empresas actuaban en todas las etapas del proceso: generación, transmisión, distribución y comercialización. En petróleo, las empresas estatales comprendían exploración, producción, transporte, refinación y comercialización.

El modelo estatal y el tipo de organización comenzó a romperse en el decenio de los setenta, con la crisis mundial económica, las críticas al keynesianismo y el fortalecimiento de las ideas neoconservadoras de la escuela de Chicago, con Milton Friedman como su gran adalid.

Simultáneamente, se produjeron acontecimientos políticos, como el golpe militar de Augusto Pinochet en Chile por y su gobierno neoliberal de 1973 a 1990; el triunfo de la conservadora Margaret Thatcher en Inglaterra, que gobernó de 1979 a 1990; la difusión de gobiernos

militares promovidos por los Estados Unidos en el cono sur en los setenta y ochenta y la presidencia de Ronald Reagan de 1981 a 1989. Se dio, entonces, una coincidencia de personajes de la misma ideología conservadora extremista.

En el ambiente internacional hay que mencionar el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) en las décadas 80 y 90, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que condicionaron sus créditos a la adopción de la privatización.

Dentro de estos condicionamientos, el Consenso de Washington juega un papel clave en el período de los 90, ya que codifica los planteamientos neoliberales que van a ser impulsados e impuestos por los Estados Unidos bajo la dirección del gobierno de Bill Clinton, de 1993 a 2001, gran defensor de la privatización, la desregulación, la flexibilización laboral, el estado mínimo y el libre flujo del capital financiero.

Más atrás, en el pasado, hay que recordar el papel de la Sociedad Mont-Pelerin fundada en 1947 por Frederich von Hayek, en Suiza, que se convirtió en el centro del pensamiento neoliberal, cuyos fundadores y miembros llegaron a su máximo poder de influencia en los años 70. Entre sus mentores se encuentran Milton Friedman, Karl Popper, Ludwing von Mises, George Stigler, James M. Buchanan, Maurice Allais, Gary Becker, Vernon Smith y Frank H. Knight, algunos de ellos asociados a la Escuela de Chicago.

La política de la privatización comenzó en Latinoamérica en Chile, con el gobierno del dictador Augusto Pinochet, gobierno que contó con el apoyo de los seguidores chilenos de la Escuela de Chicago, fervientes partidarios de una economía fundamentalista de mercado, con una presencia mínima del estado.

Justificación para las privatizaciones

Las justificaciones ideológicas para la privatización del sector energético y de los servicios públicos en general son variadas. Hay un principio directriz que afirma que el estado es mal administrador mientras el privado es eficiente.

Como el estado es pésimo administrador, las consecuencias son: un deficiente servicio en las empresas de servicios públicos domiciliarios (gas, GLP, energía eléctrica), que se refleja en burocratización, politización, corrupción, baja cobertura, regular calidad, precios altos y carga financiera para el Estado. Los argumentos son iguales para las empresas petroleras, de gas y carbón.

Detrás de esta racionalización de la privatización está la necesidad del capital transnacional de apoderarse de sectores de alta rentabilidad, como el eléctrico, el de petróleo, gas natural y carbón, que es el verdadero motivo para promover el cambio de la propiedad estatal a la privada.

Un objetivo fundamental ha sido el de acabar el sector público debilitándolo, mientras lo mismo no ocurre con las multinacionales foráneas. La desintegración vertical tiene ese propósito, dejar empresas pequeñas separadas, de fácil adquisición, al tiempo que a las multinacionales se les permite actuar en varios frentes a la vez. Así, una empresa generadora en Colombia no puede invertir en distribución, pero si se trata de una compañía multinacional como Endesa, no hay obstáculo para que adquiera la generación de Emgesa y la distribución de Codensa. Muy bien la integración y el fortalecimiento de las multinacionales foráneas, pero mal para las empresas nacionales de la región. Muy bien la acumulación de capital de las empresas foráneas, pero gran error que esto ocurra para las nacionales.

Una ventaja adicional para los países del centro de la compra de empresas energéticas existentes, que no aparecía explícitamente en los argumentos favorables a la privatización, era asegurar que los gobiernos contaran con recursos para pagar cumplidamente los compromisos de la deuda externa. No se pensó ni se propuso invertir los dineros de la privatización en un plan de inversiones; al contrario, la idea era la de mejorar las cuentas fiscales para lograr superávits que permitieran a los países ser buenos acreedores.

Desarrollo de la privatización

Como ya se mencionó, la privatización de empresas se inició en Latinoamérica en Chile, en el año 1973, bajo la dictadura neoconservadora de Augusto Pinochet. Dado que este ejemplo fue

seguido después en la región, vale la pena detenerse en el proceso chileno porque es muy instructivo de lo que ocurrió posteriormente en los demás países.

El desarrollo de la privatización depende del sector y del país, ya que el proceso no ha sido homogéneo y las modalidades son diferentes. Por países, hay una clara concentración de la privatización en Argentina, Chile, Bolivia, Perú, Colombia, Centroamérica y el Caribe; por sectores, el proceso ha sido más profundo en el eléctrico. De igual forma, los movimientos que se han producido son dinámicos: los actores cambian en el tiempo, hay renacionalización en Venezuela, Bolivia y Ecuador y en el siglo XXI se detuvo el énfasis privatizador, con excepción de México y Colombia.

Sector eléctrico

La venta de empresas del sector energético comenzó en 1983 en Chile con la entrega de las empresas eléctricas, en un proceso que dio lugar a que un grupo pequeño de directivos y funcionarios del régimen pinochetista, coordinados por José Yaruszec, un connotado dirigente de la Unión Democrática Independiente (UDI), tomara el control de la mayoría del sector (Otero, 2007, 138-139). Ese grupo es el mismo que participó en 1997 en la enajenación de bienes eléctricos en Colombia e incrementó sus ganancias en forma impresionante.

La privatización comenzó con la Compañía de Electricidad S.A.-Chilectra, empresa 100% estatal desde 1945, la más importante del país, que cumplía funciones de generación y distribución de energía eléctrica. En 1981 se creó el *holding* Chilectra mediante la conformación de una casa matriz y tres empresas filiales, se separaron las actividades de generación y distribución y se constituyeron como sociedades anónimas; los socios fueron la misma Chilectra (99,99%) y la Corporación de Fomento-CORFO (0,001%).

Este es el esquema promovido por el Banco Mundial y el BID que fue seguido en toda la región como preparación para la privatización. Se separan las empresas según las actividades, se crea un *holding* y se convierten en sociedades anónimas, todo con el objeto de facilitar su privatización. Chile dio el ejemplo, que fue impuesto en todos los países, y en muchos de ellos los chilenos eran los asesores. Así, las tres filiales de Chilectra fueron privatizadas separadamente. La de Chilmetro, que

nos interesa como ejemplo, comenzó en 1983 y terminó en 1987. Es la historia de cómo se han privatizado muchas empresas, los hijos del régimen se benefician para ellos o para las empresas extranjeras que representan.

Dentro de las privatizaciones se dan jugadas financieras y preferencias para los amigos de los regímenes, sean nacionales o extranjeros. El caso chileno es muy ilustrativo de lo que ocurrió en los últimos veinte años del siglo XX en Latinoamérica y el Caribe, en pleno auge de la globalización neoliberal.

Todo comenzó con la compra de Chilmetro, una de las filiales de Chilectra, cuyo gerente era José Yaruszeck desde 1982. Para comprar Chilmetro, Yaruszeck y 19 directivos de Chilectra crearon en 1983 dos compañías fantasmas, Chispitas I y Chispitas II, con un aporte de capital de 2% del valor de Chilmetro, pero que fue suficiente para que el Banco del Estado les prestara diez veces más a seis años de plazo y condiciones blandas, equivalente a US\$65 millones, para llegar a comprar un 20% de Chilmetro en 1987. Los ejecutivos convencieron a los trabajadores para que participaran en el proceso y aportaran el 20% de la compañía con los fondos de pensiones, y trabajaran en conjunto, pero los trabajadores no tuvieron ningún poder de decisión porque todo era manipulado por el grupo de Yaruszeck.

Una operación financiera, como dirían los del FMI y BM, de capitalismo de compinches, inteligente, que recuerda la que más tarde hicieron en Colombia con la empresa Hidroeléctrica de Betania, para comprar Emgesa, la generadora de Bogotá. Ya tenían la experiencia. Otro compañero en la operación del apoderamiento del sector eléctrico chileno fue José Piñera Echenique, exministro de Trabajo de Pinochet y creador del fondo de pensiones, quien fue nombrado presidente de la nueva compañía privatizada Chilmetro en 1987.

Las Chispitas, como las llamaban, pasaron a ser socios de otras dos empresas de papel: Luz y Fuerza y los Almendros (empresas de los trabajadores), que se convirtieron en los principales socios de Enersis, como se denominó a Chilmetro a partir de 1988.

Piñeres y Yaruszeck tomaron a través de Enersis el control de Endesa, la principal empresa generadora de Chile, dueña del 60% de la capacidad, a partir de 1989, con solo el 12% de las acciones.

En 1997, Enersis era la principal compañía privada de generación y distribución de Latinoamérica, con operaciones en Chile, Argentina, Brasil, Perú y Colombia.

Si bien es cierto que las privatizaciones de 1973-1990 se hicieron para los chilenos solamente, el beneficio se concentró en un reducido grupo de personas vinculadas al régimen. De empresas vendidas a precios por debajo de su valor real, como lo demuestra el informe de una Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados de Chile entregado el 20 de julio de 2005, pasaron a ser empresas controladas por grupos económicos que surgieron y se consolidaron durante la dictadura.

En el resto de los países de Latinoamérica y el Caribe, el camino seguido fue similar, con la diferencia de que las empresas se vendieron a extranjeros para consolidar en la región monopolios de multinacionales. De monopolios estatales nacionales se ha pasado a monopolios continentales de multinacionales foráneas, con la excepción del caso de Interconexión Eléctrica S.A-ISA, empresa de transmisión estatal multinacional colombiana, que es la excepción a la privatización a extranjerización del resto del sector energético de la región.

En marzo de 2009, ISA poseía 37.629 km de líneas de alta tensión, de las cuales 10 000 km están en Colombia y el resto en Centroamérica (12,5% de Siepac), Brasil (18.495 km en el Estado de Sao Paulo), Ecuador (50% de Transnexa), Bolivia (segunda transportadora con 589 km) y Perú (5.407 km); participa en las interconexiones de 220.000 voltios Colombia-Venezuela, Colombia-Ecuador y Ecuador-Perú. ISA es el mayor transportador internacional de energía eléctrica en Latinoamérica y el tercero del continente.

La importancia de la privatización de Chile, fundamentalmente lo logrado en Latinoamérica por Enersis, está en el hecho de que esta empresa fue la puerta de entrada del capital multinacional español del sector eléctrico en la región, a través de las compañías Endesa, Unión Fenosa e Hiberdrola.

Después de Chile siguió Argentina, en 1989, con la venta de la etapa de distribución del Sistema Eléctrico del Gran Buenos Aires-Segba; entre 1992 y 1997 se privatizaron las actividades de generación y distribución, como Edelap, Eden y Edesur y las empresas en los Estados.

El siguiente país fue Colombia, en el subsector de generación, con la puesta en marcha de 60MW de Proeléctrica en Cartagena y la promoción de contratos PPA en los siguientes años. En 1997 comenzó la venta de empresas de distribución en Bogotá, Valle del Cauca y la Costa Atlántica.

Siguieron Perú y Bolivia en 1994 y 1995, Brasil en 1996 y el resto de los países de la región en el decenio de los 90, como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. La privatización del sector eléctrico en el tiempo

Año	País
1983	Chile
1989	Argentina
1993	Colombia
1994	Perú
1995	Bolivia
1996	Brasil
1997	Venezuela
1998	Honduras, Panamá, El Salvador y República Dominicana
1999	Guatemala
2000	Nicaragua y Ecuador
2001	Jamaica

Fuente: elaboración propia.

Únicamente cinco países no privatizaron el sector eléctrico: Cuba, Paraguay, Uruguay, México y Costa Rica, pero en los tres últimos se permitieron los autogeneradores privados y la construcción de plantas generadoras cuya energía debe venderse a la empresa estatal, que es una forma inicial de privatización.

Carbón

Sólo cuatro países tienen reservas importantes de carbón: Brasil, Venezuela, México y Colombia, excepto en nuestro país, en los demás el carbón ha estado en manos privadas.

El gran proyecto de Colombia era El Cerrejón, explotado en asociación con Intercol–Exxon por partes iguales, que comenzó a desarrollarse en 1981 y entró en producción en 1986, con 15 millones de toneladas de carbón, convirtiéndose así en la mayor mina de carbón del mundo a cielo abierto. Faltando pocos años para que revirtiera al país, el gobierno del presidente Andrés Pastrana decidió, en el año 2002, vender la participación estatal. Se perdió una gran oportunidad para definir una política latinoamericana de carbón por parte de Colombia, ya que las decisiones quedaron en manos extranjeras. En esta forma, el sector carbón está totalmente privatizado en la región.

Petróleo

La privatización fue intensa en Argentina y Bolivia. Las empresas públicas predominan en casi toda Latinoamérica y el Caribe en lo referente a exploración, producción, transporte y refinación, así: Pemex en México, Petroecuador en Ecuador, NGC en Trinidad & Tobago, PCJ en Jamaica, Staatsolie en Surinam, Ancap en Uruguay, Recope en Costa Rica, Pdvsa en Venezuela, Ecopetrol en Colombia, Petroperú en Perú y Petropar en Paraguay. Brasil es un caso especial puesto que la participación privada en Petrobras es alta. En Bolivia, con el gobierno de Evo Morales se renacionalizó en 2008 la industria e YFB es la empresa clave. En Centroamérica, el sector de petróleo es privado. Aunque Pemex y Ecopetrol son empresas estatales, las presiones para la privatización han sido muy fuertes en México y Colombia.

Una forma encubierta de privatización es la apertura a la explotación y producción de empresas privadas para quitarles la exclusividad a las empresas estatales, como ocurre en Colombia y Brasil.

Gas natural

En gas natural la privatización se dio totalmente en Argentina en todas las etapas. En Colombia, Ecopetrol se deshizo de sus participaciones en empresas de distribución y transporte. En Brasil, Chile, Bolivia, Perú y México hay presencia de empresas privadas en transporte y distribución.

Modalidades de privatización

La preparación para privatizar las empresas siguió el modelo chileno, primero se convirtieron las empresas en sociedades anónimas y se desintegraron (se eliminó el modelo industrial estatal de empresas únicas nacionales integradas), es decir, se subdividen por actividades con el argumento de dar transparencia a los precios y evitar transferencias entre una etapa y otra.

En el sector eléctrico se crean empresas de generación, transporte y distribución con sus propios directivos y contabilidad.

En el sector de hidrocarburos, la propuesta era separar las actividades de gas de las del petróleo, e igualmente tener empresas diferentes para producción, transporte y distribución. En petróleo, la idea era tener por separado producción, transporte, refinación y distribución.

Como la filosofía era desestatizar, se argumentaba que el problema era que el Estado hacía las funciones de empresario, controlador y regulador y había que separarlas, pero con la condición de privatizar, ya que el estado era mal empresario. Se constituyen en todos los países comisiones de regulación y control, en algunos la misma entidad realiza ambas funciones.

Realizados los procesos de desintegración, conversión de las empresas públicas en sociedades anónimas y constitución de las comisiones de regulación y control, vino la etapa de privatización, para lo cual se contrataron consultores extranjeros y bancas de inversión con el fin de preparar el camino para la venta de las entidades estatales, asesores que ganaron jugosos dividendos por la comisión de éxito en las ventas.

Un ejemplo que caracteriza lo que se hizo a nivel latinoamericano para los subsectores eléctrico y de gas natural es el de la normatividad para Venezuela. Las principales características son:

- Separar las actividades como unidades de negocio claramente diferenciadas.
- Libre acceso a las redes troncales eléctricas y de gas natural.
- Se establecen comisiones de regulación de energía eléctrica y gas.
- Se permite a usuarios individuales contratar independientemente el abastecimiento de electricidad y gas natural.
- Se define como monopolio natural el transporte de electricidad y gas natural y la distribución.
- Se definen como actividades de libre competencia la generación de energía eléctrica y la venta de gas natural de yacimiento.
- Las empresas se convierten en sociedades anónimas.
- Se arreglan las deudas de las empresas y se mejoran los precios.
- Se contrata banca de inversión para preparar los procesos de privatización.

Los asesores extranjeros establecieron condiciones financieras y técnicas muy fuertes que sólo podían cumplir multinacionales extranjeras, así se descartó, prácticamente, a inversionistas nacionales privados o entidades públicas que no controlaban los gobiernos nacionales, tales como empresas municipales o regionales; además, como existía un sesgo en contra de lo público, se implantaron todo tipo de restricciones para poder participar en los procesos.

En todos los países se siguió la misma metodología, como si existiera un maestro de ceremonia que dirigiera la orquesta integrada por los países latinoamericanos. Ese maestro de ceremonias es el capital internacional que trabaja a través del FMI, el Banco Mundial y el BID, que mueven a un grupo de consultores y técnicos para implementar sus políticas.

Participación de empresas extranjeras en el sector eléctrico: americanas, españolas, francesas y otras

El resultado de la privatización en el sector energético latinoamericano fue el de una transferencia de empresas públicas nacionales a empresas transnacionales, se cambiaron monopolios nacionales por monopolios foráneos con la consecuencia de que se convirtieron en monopolios a nivel de Latinoamérica, con un poder de mercado inmenso que sobrepasa las barreras de los países.

En esta monopolización de multinacionales foráneas en la región, se observa una división internacional por países. En esta forma, las empresas españolas Endesa, Unión Fenosa, Hiberdrola y Red Eléctrica de España, las estadounidenses AES y AEI, y la belga-francesa Tractebel son las que predominan en el sector eléctrico, con una participación del 20%; la excepción es la empresa colombiana estatal ISA en la etapa de la transmisión de alto voltaje, que a través de sus inversiones en Perú, Bolivia, Brasil y Centroamérica es la mayor empresa de transmisión de Latinoamérica y el Caribe, la mayor parte de su capital es público, pero se inició un proceso de privatización en el año 2002, y ya un 30% de las acciones son privadas. No ha faltado intención para privatizarla totalmente, pero no se ha podido llevar a cabo por oposición regional.

En petróleo, la situación es más diversa, pero la empresa española Repsol ha venido adquiriendo importancia al lado de las estadounidenses e inglesas, con presencia en casi todos los países.

En gas natural, la participación de Gas Natural de España es creciente en Argentina, México, Colombia, Brasil y Puerto Rico, con 4,9 millones de clientes.

El papel de las multinacionales españolas

La entrada de Endesa en Latinoamérica se inició en 1992 con la compra de la distribuidora argentina Edenor, a la cual siguieron la adquisición de la generadora Dock Sud en Argentina, las generadoras Estevensa y Piura en Perú, la distribuidora CERJ en Brasil y la central CEPM en República Dominicana; en 1997 dio un salto con la compra de participaciones en Enersis, de Chile, de la distribuidora Codensa y de la generadora Emgesa en Bogotá, Colombia (tabla 2).

- En 1999, Endesa toma control del *holding* Enersis, convirtiéndose así en la empresa eléctrica más grande de Latinoamérica.
- En 1998, adquirió participación en Coelce y Ampla, de Brasil, y en 2000 de Chilectra, en Chile.
- En 2001 entró en el proyecto de interconexión eléctrica de Centroamérica junto a ISA, de Colombia, y empresas regionales; también es propietaria 100% de Cien, la línea de interconexión entre Brasil y Argentina con capacidad de transmisión de 2 000 MW.
- En resumen, Endesa de España tiene un rol importante en Chile, Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Centroamérica.

Tabla 2. Principales datos de Endesa en Latinoamérica

País	Generación MW	Participación %	Distribución clientes miles	Ventas 2006 GWh	Empleados 2006
Colombia					
Emgesa	2.116	48,5			
Betania	541	88,6			
	2.657		2.074	1.755	1.602
Brasil					
Termofortaleza	318	100,0			
Centel Cachoeira Dourada	658	99,0			
	976		4.654	15.438	3.335
Perú					
Etevensa	318	60,0			
Pesa	143	63,6			
Edesel	969				
	1430		925	4.874	1.146
Argentina					
Central Dock Sud	870				
Central Térmica de Costanca	2.303	64,3			
Central Hidroeléctrica el Chocón	1.320	65,2			
	4.493		2 165	14.837	3.091
Chile					
Endesa	4.477	100,0	1.404	12.377	2.764
Total	14.033		11.222	57.281	11.938

Fuente: elaboración propia.

La inversión en 2005 en todas sus empresas en Latinoamérica era de USD\$14.095 y el número de empleados era 11.938, equivalentes al 43,9% del total de Endesa en el mundo.

Tabla 3. Inversiones de Endesa en Latinoamérica (2005)

País	Millones de dólares
Chile	4.477
Argentina	4.493
Colombia	2.657
Perú	1.429
Brasil	1.039
Total	14.095

Fuente: Casilda (2008).

En cuanto a los resultados financieros, los negocios en la región le aportaron en el año 2006 a Endesa 2.188 millones de euros al Ebitda (resultado bruto de explotación), equivalentes al 31% del total alcanzado por la compañía; 32% del resultado de explotación y 16% (462 millones de euros) del beneficio neto total de la empresa.

En la última semana de febrero de 2009 se conoció que la empresa italiana estatal Enel había adquirido el 92% de Endesa, con lo cual se convierte en la empresa eléctrica más grande de Américas Latina y las españolas pierden la supremacía.

La segunda compañía eléctrica española en Latinoamérica es Iberdrola, que inició su proyecto de expansión en la región en 1995 con la compra de las distribuidoras de electricidad Electropaz y Elfeo en Bolivia (tabla 4); Iberdrola cuenta con 6.500 MW de capacidad instalada y 9 millones de clientes en México, Brasil, Chile, Bolivia y Guatemala; en México es el primer productor privado de generación, con una capacidad de 5.000 MW que equivalen al 15% de la producción total de ese país.

Tabla 4. Principales datos de Iberdrola en Latinoamérica

País	Generación	MW	Distribución	Clientes
Brasil				
			Distribuidoras Coelba y Cosem	
		1.430	Compañía eléctrica de Perambuco- Celpe	
México		5.000		
Guatemala				
			Empresa eléctrica de Guatemala	
Bolivia				
			Electrozpaz	
			Elfeo	
Chile				
	Iberner	70		
Total		6.500		9.000.000

Fuente: Galán (2008) y Casilda (2008).

La tercera empresa española con inversiones importantes en Latinoamérica es Unión Fenosa, que se localiza en México, Colombia, Centro América (Panamá, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica) y el Caribe (República Dominicana); sus operaciones comenzaron en 1995 en Argentina, dos años después adquirió la empresa Transportadora de Electricidad S.A. en Bolivia, que vendió en 2002 a Red Eléctrica Nacional de España, para concentrarse solamente en generación y distribución (tabla 5).

La capacidad instalada en generación es de 2.673 MW, que representan el 26.2% de la capacidad total de Unión Fenosa.

Tabla 5. Principales datos de Unión Fenosa en Latinoamérica

País	Generación MW	Participación %	Distribución clientes
México			
Hermosillo	250		
Tuxpan	1.000		
Naco-Nogales	250		
	1.550		
Colombia			
EPSA	864,5	64,23	329.000
Electrocosta y Electrocaribe		70,0	1.445.959
			1.774.959
Panamá			
Edemet		51,0	
Edechí		51,0	
	22,5		412.000
Nicaragua			
Disnorte		79,5	
Dissur		79,5	
			604.686
Guatemala			
Deocsa		85,1	
Deorsa		85,1	
			1.211.983
República Dominicana			
Palamara	103		
La Vega	88		
	191		
Edenorte y Edesur			677.000
Costa Rica			
La Joya	45		
Total	2.673		4.003.628

Fuente: López Jiménez (2008) y Casilda (2008).

En resumen, las tres empresas españolas participan en 23.206 MW de plantas de generación y llevan la energía eléctrica a 24.225.628 clientes, cifras que equivalen a 8,80% de la capacidad total en Latinoamérica y a un 10% del número de clientes.

En transporte de electricidad hay que mencionar a Red Eléctrica de España, cuya primera inversión la realizó en Perú al adquirir, en 1999, la propiedad de la red de transporte del sur; en 2002 compró las acciones de la empresa boliviana Transportadora de Electricidad-TDE, con lo cual opera la red interconectada nacional que atiende el 85% del mercado.

El interés de las empresas españolas en penetrar en Latinoamérica obedece a varios factores: la política de internacionalización, la limitación de mercados en Europa, la liberalización de las economías de la región, las nuevas políticas de trato favorable a la inversión extranjera y, “principalmente, la debilidad de los marcos legales regulatorios que permiten altos retornos de la inversión” (Casilda, 2008).

El papel de otras empresas

Las empresas diferentes a las españolas tienen una presencia similar en Latinoamérica, la mayoría de ellas son estadounidenses (AES, AEI, Duke Energy, Entergy, Southern Company, CMS Energy, Energy Initiatives and Constellation y Sempra Energy), la belga Tractebel y la francesa Electricité de France (tabla 6).

Tabla 6. Participación de empresas estadounidenses y europeas en el sector eléctrico de Latinoamérica

Empresa	Generación	Distribución	Clientes
Tractebel Bélgica			
Brasil	4931 Hidro 1213 Térmica		
Chile	Generadora del Norte-Electroandina 1.029 MW	Edelnor (Productor y comercializador mayorista) 719 MW	
Perú	EnerSur 836 MW		
Total	8.728		
Duke Energy Carolina del Norte			
Brasil	8 centrales con 2.300 MW, un 22% de CESP		
Bolivia	168 MW		
Ecuador	Electroquil 126 MW		
El Salvador	300 MW		
Argentina	550 MW		
Guatemala	185 MW, 17% producción país		
Perú	Egenor 600 MW		
Total	4.229 MW		
Constellation Energy Inc			
Bolivia	Empresa Eléctrica Valle Hermoso S.A 130 MW		
Dominion Energy			
Bolivia	Empresa Eléctrica de Coraní S.A 147 MW		
NRG (Minneapolis) y Vattenfall (Suecia)			



Bolivia	Cía. Eléctrica Central Bulo Bulo 120 MW		
Energy Initiatives			
Bolivia	Empresa Eléctrica Guarachi S.A 290 MW		
Globeleq			
Bolivia	COBEE 219 MW		
PPL Global (Pennsylvania)			
Bolivia		Empresa y Fuerza Cochabamba	Luz de 285.000
AES Virginia			
El Salvador			1.100.000
Argentina	2.800 MW		700.000
Panamá	500 MW		
Brasil	3.300 MW		6.100.000
Venezuela		Electricidad de Caracas 51%	1.168.745
Chile	2428 MW		
	9028 MW		9.068.745
Sempre Energy California y AEI			
Chile		Chilquinta	500.000
Electricité de France Francia			
Brasil		Light	3.800.000
Brasil	UTE Norte fluminense 780 MW		
Argentina		Distrocuyo em presa de transporte	
AEI	964.5		2.540.000
Total	24.635.5		16.193.745

Fuente: elaboración propia.

Papel de la inversión extranjera en el sector eléctrico

Con la información de las compañías europeas y norteamericanas presentadas, se tiene que las empresas generadoras cuentan con una capacidad instalada de 47.841,5 MW, que equivalen al 18,8% de la capacidad instalada total de la región en 2008. De ese total, las empresas españolas explicaban 23.206 MW, mientras las estadounidenses y la belga-francesa Tractobel 24.635,5 MW.

En cuanto a los clientes de las compañías distribuidoras, de un total de 40.419.373 que manejaban las empresas foráneas, 24.225.628 correspondían a las españolas y 16.193.745 al resto, que representaban el 33,68% del total de clientes en Latinoamérica.

Las anteriores cifras no consideran las inversiones de empresas medianas extranjeras, pero sus valores son inferiores, de modo que alteran en muy poco las proporciones calculadas.

Al incluir la inversión privada de la región, las anteriores participaciones aumentan cerca de 25% en cuanto a la capacidad instalada y a 40% en lo que se refiere al número de clientes.

Tabla 7. Participación de las empresas foráneas en el sector eléctrico de Latinoamérica y el Caribe

Empresa	Generación MW	%	Distribución clientes miles	%
Endesa	1.4033	5,5	11 222	9,4
Unión Fenosa	6.500	2,6	9.000	7,5
Iberdrola	2.673	1,0	4 003	3,3
Tractebel	8.728	3,4		
AES	9 028	3,6	9 069	7,5
EDF	780	0,3	3.800	3,2
Otras empresas estadounidenses	6.100	2,4	33,25	2,8
Total	47 841,5	18,6	40.419.000	33,7

Fuente: tablas 2, 4, 5 y 6.

Conclusiones

La privatización del sector energético latinoamericano se produjo en el decenio de los 90, con excepción de Chile y Argentina, que la comenzaron desde los 80.

Aunque hubo una acelerada penetración de empresas españolas y estadounidenses, el sector estatal aún continúa fuerte, con una participación superior a 75% en la capacidad instalada y a 60% en el número de clientes.

En la mayoría de los casos, la modalidad de la reorganización de las empresas, al desintegrarlas y crear empresas individuales por negocios, debilitó las empresas públicas para que participaran en la internacionalización.

Lo contrario ocurre con las empresas foráneas, que con su mentalidad internacional, actúan como si fueran empresas integradas, ya que no están sujetas a las limitaciones impuestas a las empresas estatales latinoamericanas. Así, Endesa adquiere activos de generación, transmisión y distribución sin ningún problema, y a través de estos procesos se ha convertido en una de las principales empresas del mundo. Esto no ha ocurrido sino excepcionalmente con otras compañías públicas, como ISA, de Colombia.

En petróleo y gas natural existen fuertes empresas estatales en las áreas de exploración, producción, refinación y comercialización; de ellas, Pdvsa y Petrobras tienen una orientación internacional, en especial la petrolera venezolana, que ha constituido empresas mixtas en toda la región. Petrobras también ha incursionado en la producción y distribución minorista. El papel del sector privado foráneo se da en los diferentes contratos conjuntos con las empresas estatales en todas las fases del negocio, como exploración, producción y servicios técnicos. En México, Colombia y Brasil hay fuerte tendencia privatizadora, como la libertad de contratos de exploración y producción en los dos primeros países, sin la participación de Ecopetrol ni Petrobras. En el transporte y distribución de gas natural hay mayor presencia de multinacionales foráneas y empresas regionales.

A la par de las empresas multinacionales externas a la región, ha existido capital privado latinoamericano, brasileño, argentino y chileno que ha entrado en el negocio energético, aunque en una magnitud inferior a las foráneas.

En varios países la privatización ha sido objeto de debates, con acusaciones de ventas a precios por debajo de los reales, favoritismo y corrupción.

La oposición a la privatización ha sido fuerte en algunos países, como en Uruguay, Ecuador, Costa Rica y Venezuela, lo cual impidió que las empresas estatales se vendieran.

Con la posesión de gobiernos de corte progresista, la privatización de empresas se detuvo y comenzó una etapa de renacionalización, como lo ocurrido en Venezuela con la Electricidad de Caracas; en Bolivia con Yacimientos Fiscales Bolivianos, y en Argentina con la creación de Enerca.

Se argumenta que las empresas privatizadas mejoraron sus indicadores, como una prueba de la bondad de la propuesta. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en muchos casos las empresas se sanearon antes de venderlas y se diseñó un sistema de tarifas rentables de la que no dispusieron las empresas públicas.

Es notable el ejemplo de la empresa estatal colombiana de transporte ISA, que tiene presencia en Centroamérica, Bolivia, Perú, Brasil, Ecuador y Venezuela, y se constituyó en la mayor empresa transportadora de Latinoamérica y el Caribe, así como en la tercera en el continente después de Canadá y Estados Unidos.

Es importante el papel que juegan las empresas petroleras estatales y lo que ha permitido avanzar en la integración energética más allá de lo comercial, con un criterio de crecimiento y desarrollo sostenibles. De igual forma, aunque con criterio diferente, se ha venido fortaleciendo la integración eléctrica.

Colombia, con el sector carbón, que podía tener un liderazgo y utilizar este energético con un sentido de integración, renunció a ello al deshacerse del proyecto El Cerrejón y entregarlo al sector multinacional foráneo para acabar con la empresa Caracol.

Referencias bibliográficas

Casilda, R. (2008). *La gran apuesta. Globalización y multinacionales en América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.

Gómez, C. (2000). Los dueños de la electricidad en Latinoamérica, en *El Mercurio Online [en línea]*.

Hall, D. F. (2007). *Compañías de electricidad en América Latina*. Londres: PSIRU, Universidad de Greenwich.

Otero, D. (2007). *La privatización y descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá*. Bogotá: Iris Impresores.

Rozas, P. (2008). *Internacionalización y estrategias empresariales en la industria eléctrica de América Latina: el caso de Endesa*. Santiago de Chile: Cepal.

Treisman, D. (2003). Menem and Machiavelli: Political tactics and privatization in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 38 (3), 93-109.

LAS PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO SURAMERICANO EN UN MUNDO EN CRISIS*

José Carlos de Assis*

Resumen

El carácter globalizado de prácticamente todas las economías nacionales es un fenómeno singular e irreversible en la historia. Es necesario que ante esta situación concreta de interrelaciones mundiales, se intente establecer una estrategia específica de desarrollo.

Palabras clave: crisis, desarrollo, América Latina, globalización.

.....
*Este texto corresponde a la transcripción de la conferencia que el doctor José Carlos de Assis dictó en la VI Semana Económica.

Las circunstancias económicas mundiales nos imponen el tema del desarrollo suramericano, cuestión central que nos ocupa para ser tratada en el contexto de la, en muchos aspectos, mayor crisis experimentada por el capitalismo desde que se convirtió en el sistema económico hegemónico en el mundo. El carácter globalizado de prácticamente todas las economías nacionales es un fenómeno singular e irreversible en la historia. Es necesario que ante esta situación concreta de interrelaciones mundiales, tratemos de establecer nuestra estrategia específica de desarrollo.

Para empezar, no todos los economistas están de acuerdo en que esta sea una crisis más amplia y profunda que la de la Gran Depresión de los años 30, uno de los factores que llevaron a la Segunda Guerra Mundial. Yo mismo admito que, en algunos aspectos, la acción rápida y vigorosa de los gobiernos occidentales, de China y Japón, evitó un colapso generalizado de aquella dimensión; sin embargo, existe un aspecto particular en el cual la actual crisis se revela, de forma indiscutible, más grave que la desatada con la Gran Depresión: la presente resultó de distorsiones profundas nunca antes vistas en el sistema bancario, lo que explica su lenta recuperación.

En la Gran Depresión quebraron miles de pequeños y medianos bancos en los Estados Unidos y en Europa, pero ninguno de los grandes bancos de primera línea; también quebraron decenas de miles de pequeñas y medianas empresas y de haciendas, pero ninguna gran corporación de los Estados Unidos. Esta vez, siguiendo el rastro de la quiebra de *Lehman Brothers* en 2008, virtualmente, quebraron todos los grandes conglomerados bancarios estadounidenses, comenzando por el *Bank of America*, el más grande del mundo, y el *Citibank*, uno de los más importantes, otros 17 grandes estaban en fila por quebrar.

Si no hubiese sido por el aporte de billones de dólares provenientes de los tesoros y de los bancos centrales de los Estados Unidos, de Inglaterra y de Alemania, el sistema bancario occidental, que es el corazón del sistema capitalista, habría explotado con consecuencias catastróficas para esos países y para el mundo; virtualmente también habrían quebrado las dos mayores empresas manufactureras estadounidenses, la *General Motors* y la *Chrysler*, que sólo sobrevivieron gracias a una fuerte inyección de recursos de parte del Tesoro; quebró

AIG, la mayor aseguradora, al igual que las dos mayores empresas de crédito inmobiliario, *Fred* y *Fannie*.

Sin embargo, esto no es todo ni es lo más importante. Como consecuencia de la liberalización bancaria realizada a partir de los años 80, los grandes bancos del mundo cambiaron su manera de operar. El banco tradicional captaba a corto plazo y prestaba a largo plazo. Con las innovaciones financieras introducidas sobre todo en los años 90, los bancos pasaron a prestar también a corto plazo usando diferentes instrumentos financieros. En el período del *boom*, esto fue maquillado por el propio ciclo financiero especulativo; con la crisis, los bancos realizaron exclusivamente operaciones especulativas de corto plazo.

Lo anterior tiene dos consecuencias vitales para el funcionamiento de las economías, una de carácter macroeconómico, otra de naturaleza microeconómica, esta última se refleja en la extrema escasez del crédito para pequeñas y medianas empresas. Contrario a las grandes, que tienen sus principales fuentes de financiamiento en el mercado de capitales y de bonos, las pequeñas y medianas empresas sólo cuentan con los bancos. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas son las mayores empleadoras, responden por cerca del 65% del empleo en los Estados Unidos; sin crédito, éstas no podrán seguir empleando. Y sin recuperación del empleo, la recuperación de la economía se torna lenta.

En cuanto al efecto macroeconómico, este se refleja en la contracción global de la barrera monetaria para el crecimiento. El banco comercial tradicional, cuando transformaba depósitos a la vista en préstamos a plazo, realmente estaba creando dinero y generando un lastre monetario para la expansión económica. Ya los grandes bancos estadounidenses, salvados por los gobiernos, contribuyeron a una contracción del crédito del 7,5% el año pasado, y del 5,5% hasta mediados de este año. De ahí la pérdida de ritmo de la economía, que después de una caída del 2,6% en 2009, presentó una recuperación del 5% anualizado en el último trimestre del año pasado, con desaceleración para el 3% en el primero y alrededor de 2,4% en el segundo trimestre del presente año. El desempleo, por su parte, continúa siendo alto y llega al 9,5%, sin perspectiva de bajar.

¿Podría ser esto una conspiración de los banqueros? No es tan simple. Los bancos salieron de la crisis por un valor aproximado de

USD\$ 3,5 billones de activos dudosos. Los dos bancos principales, el *Bank of America* y el *Citigroup*, llegarán a estar en parte estatizados por causa de las pérdidas de capital. Frente a esto, están *impelidos* a generar ganancias de todas las formas, y en efecto están teniendo grandes ganancias, por el contrario, corren el riesgo de una estatización permanente. Entonces, ¿qué harán con los billones de depósitos a la vista o de corto plazo de los clientes? Evitan prestar a plazo, operan en mercados sin riesgo, a cortísimo plazo, básicamente en intermediaciones.

Este es el caso del mercado cambiario, a través del cual giran USD\$3 billones al día (un pequeño margen de intermediación genera miles de millones); del mercado de intermediación de obligaciones y bonos de las grandes empresas, igualmente sin riesgo, y del mercado de arbitraje de títulos públicos (con dinero de la FED prestado al 0,25% al año compran títulos del Tesoro que rentan a 3,5%). La reforma bancaria de Barak Obama trató de limitar sus operaciones especulativas con fondos de cobertura especulativa y fondos de los propietarios. De todas formas, la reforma más eficaz habría sido volver a un esquema parecido al de la Ley Glass–Steagal, que separaba al banco comercial del banco de inversión, y que fue abolida por Bill Clinton, pero que Obama no tiene el coraje de implementar.

Por otro lado, se dice que *León que come carne humana nunca se olvida: tratará siempre de comer de nuevo*. Los grandes bancos estadounidenses que se acostumbraron a operaciones de corto plazo, quizá jamás volverán a sus operaciones tradicionales, a no ser que sean obligados a hacerlo. Después de lo sucedido con la reforma parcialmente abordada por Obama, no parece que el Congreso de los Estados Unidos esté dispuesto a introducir nuevas limitaciones al sistema bancario debido a sus poderosísimos grupos de presión, a menos que ocurra una segunda y más profunda caída de la economía; por cierto, esa segunda caída no es nada improbable, dadas las circunstancias mundiales.

El hecho es que los resultados de la economía real estadounidense en el segundo trimestre fueron decepcionantes: hubo desaceleración y caída en las ventas de automóviles, de inmuebles, de materiales para la construcción y de tiendas minoristas. Contrario a las estimaciones anteriores de crecimiento en el año, de 3,5% (FMI), las proyecciones cambiaron y se ubican entre el 2% y 3%. Lo que sólo compensaría

la caída de 2009. La FED ya se prepara para enfrentar una posible deflación, pues en los últimos doce meses, hasta junio, los precios en los Estados Unidos subieron en promedio apenas 1%, por debajo de lo deseado para sostener un crecimiento económico razonable.

Así pues, la recuperación de los Estados Unidos será lenta, por lo tanto, y dado el peso de su economía, de USD\$14 billones, esto además tenderá a retrasar la recuperación de la mayoría de los países industrializados de Occidente y Japón. Se puede observar que los Estados Unidos y China fijarán grandes programas de estímulo fiscal, de USD\$787 mil millones y USD\$540 mil millones, respectivamente, gracias a los cuales la depresión mundial fue interrumpida en 2009. Mientras que, sólo en China, por ser una economía planificada con un sistema bancario casi estatal en su totalidad, se convierte en la locomotora de Asia, que es la única región del mundo donde se observa crecimiento firme. A pesar de todo, con una economía de USD\$ 4,3 billones, como lo es China, ella no puede impulsar las economías mixtas de EUA, la Unión Europea y Japón, cercanas a 36 billones.

Ya la Unión Europea, bajo el liderazgo de Alemania y con excepción parcial de Francia, inició un programa de retiro de los pocos estímulos fiscales que había dado, mucho antes de que tuviese seguridad de una recuperación, que sigue siendo tímida. El comercio mundial que en 2009 tuvo caída de cerca del 12,2% en volumen y del 25% en valor, se está recuperando lentamente, y la OMC prevé un aumento de sólo 9.5% este año. Pero la previsión no considera en Europa los efectos del programa de ajuste, sobre todo ahora con el retiro de los estímulos fiscales. Sólo un dato: la contratación de navíos en el Mar del Norte está en su nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial.

Por último, debemos analizar la eficacia del programa de ajuste aplicado con la asistencia del FMI en Grecia y que otros gobiernos están adoptando de manera voluntaria, como Alemania (en este caso sin justificación alguna, pues su posición fiscal es estable desde cualquier punto de vista). La esencia del programa consiste en generar excedentes exportables mediante la caída de la demanda interna forzada por el recorte de los gastos públicos y de los salarios y pensiones. Cuando un país está en crisis fiscal y cambiaria, y los demás países van bien, ese ajuste funciona a pesar de las consecuencias sociales, porque se presume que habrá mercado para los excedentes exportables.

Ahora, tenemos una situación en la cual hay un estancamiento general de los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón, y la reanudación del comercio exterior sigue siendo lenta: ¿Quiénes comprarán los excedentes exportables forzados de países como Grecia, España, Portugal, Irlanda e Italia? Irlanda, país que adoptó un fuerte plan de austeridad muy pronto al comienzo de la crisis, está en mal estado o sin ninguna recuperación, justamente porque su economía depende del mercado externo en más del 50%. Grecia tendrá una contracción del 5% este año, como admite el mismo FMI. En este marco, sólo Alemania, por su tradicional fuerza exportadora de químicos, máquinas y equipos, parece animada a recuperarse sin el recurso del mercado interno; sin embargo, su recuperación también es lenta, sobre todo en el sector de las medianas y pequeñas empresas, tal vez cerca en 2010 a 2,5% y más del 2% en 2011, lo que es poco comparado con la caída del 5% de 2009.

En realidad, Alemania adopta la política de quien roba a su vecino: se aprovecha de los estímulos de la demanda externa originados en los programas estadounidense, chino, ruso y hasta suramericanos para impulsar sus exportaciones, al mismo tiempo que se contrae su demanda interna, o por lo menos deja de expandirla; además, impone al resto de Europa programas igualmente restrictivos que acabaron por generalizar la depresión en la región. El control que se impone en la actualidad en la Europa del euro es absurdo: todos los países, excepto Grecia, vienen reduciendo su deuda y su déficit en relación con el PIB por debajo de las reglas del Tratado de Maastricht. Estos límites fueron superados para salvar los bancos del colapso financiero. Ahora, bajo el pretexto de tranquilizar los mercados financieros sobre la solvencia de los países, los gobiernos europeos están imponiendo restricciones fiscales que terminarán por completar el colapso de la demanda interna.

Lo anterior significa que el único estímulo que tendrán para la reanudación de la inversión, del empleo y del propio crecimiento, tendrá que venir del incremento de las exportaciones. Esto es justamente lo que, en el contexto de la crisis mundial, pone desafíos estratégicos sin precedentes para los países suramericanos.

No estoy hablando sobre cuestiones abstractas. A principios de este año, en el discurso sobre el Estado de la Unión, el presidente Obama

estableció como objetivo estratégico de la economía estadounidense doblar sus exportaciones en cinco años. Hace aproximadamente un mes en Japón circuló entre los dirigentes de las grandes corporaciones japonesas un documento del Ministerio de Hacienda sugiriendo que el objetivo estratégico de los exportadores japoneses tendría que ser desviado de los países ricos hacia los países pobres, con un mercado de 4 mil millones de personas avalado en USD\$5 billones. Alemania, de hecho, ya está haciendo esto: viene ampliando de manera vigorosa sus exportaciones hacia China, Rusia e India, con máquinas de alta tecnología y no materias primas sin valor agregado.

América del Sur también se ha beneficiado del crecimiento de las importaciones asiáticas, en especial de China; sin embargo, con raras excepciones, exportamos materias primas minerales, agrícolas y animales de bajísimo valor agregado, mientras importamos manufacturas de baja, media y alta tecnología con alto valor agregado.

Entonces, nos encontramos bajo una avalancha de importaciones asiáticas de manufacturas y la tendencia es la de una presión exportadora abrumadora por parte de los estadounidenses, europeos y japoneses. Esto significa, después de intentar por años alcanzar el desarrollo, volver al escenario clásico de una división mundial del trabajo que nos reserva los peores empleos, con bajos salarios y las menores ganancias, mientras los países industrializados avanzados consolidan su situación privilegiada en estas áreas.

El desafío estratégico central de América del Sur será el de defender su sistema productivo interno y explorar todo el potencial de su expansión de una forma que genere cada vez más empleos de calidad en la industria, los servicios y la agroindustria, en el sentido de nivelarnos progresivamente con los países avanzados. Por esto, el camino más eficaz, que también ya se ha iniciado aunque de forma modesta, es la profundización rápida de la integración productiva y social del subcontinente. Con un bloque económico integrado, podemos proteger nuestro mercado de trabajo y nuestro mercado productivo con un arancel externo común, por lo menos durante el período de aprovechamiento de nuestro desarrollo industrial y tecnológico, así podemos usar nuestras sinergias para ganar eficiencia en los mercados internos y mundiales.

La alternativa es simplemente dramática. Será un crimen contra nuestros pueblos si nuestras élites políticas y económicas permitieran que, como consecuencia de la crisis mundial, se cristalice como permanente nuestra condición de abastecedores de materias primas para Asia y para el resto del mundo, y de consumidores de productos de mayor valor agregado. Si esto continúa, estaremos condenados a vivir una situación de desigualdad eterna con respecto al primer mundo y podríamos correr el riesgo de sufrir una era de inestabilidades social y política, igual a la que ya padecieron nuestros países en el pasado. Es que apenas como productores y exportadores de materias primas, por mucho que sea el apetito de importaciones chinas, asiáticas y del resto de mundo, no crearemos los empleos necesarios para atender la demanda de nuestros pueblos, de hecho, el sector primario exportador en la economía es el que, relativamente, genera menos empleos.

Es evidente que tenemos asimetrías en las estructuras productivas entre nuestros países y que algunos están más expuestos que otros a una avalancha importadora; sin embargo, independiente de esta situación, son las perspectivas futuras las que están en juego.

No garantizo que ningún país suramericano esté conforme con una situación eterna de productor primario y de exportador primario, exclusivamente. No sólo por causa de la contracción del mercado de trabajo que eso implica, sino también por la inestabilidad característica de los mercados de *commodities*, que expone a los exportadores a crisis cíclicas de la balanza de pagos, como ocurrió con frecuencia en el pasado.

En contrapartida, nadie espera que cada uno de nuestros países produzca todo. No existen condiciones para eso, ni siquiera para un país continental como el mío (Brasil). Justamente por esta razón hablamos de integración productiva, que significa especialización industrial, integración vertical de cadenas productivas entre países, desarrollo conjunto de los recursos naturales y, obvio, la creación de una base logística de infraestructura favorable para la aproximación de nuestros mercados internos y de mayor eficiencia de nuestras exportaciones. Fue esta la clave del éxito del mercado común europeo en los años 50 y 60, que fue la base de la social democracia europea. Este es el camino que está abierto, que seguiremos y que lleva al desarrollo social.

Por otro lado, la semana pasada iniciamos en Brasil una propuesta para la profundización del proyecto de integración suramericana. Realizamos en Río

de Janeiro el primero de una serie de talleres que continuará aquí en Bogotá, en octubre, y culminará con un tercero en Buenos Aires, con la participación de los representantes del sector público y del sector privado de todos los países suramericanos. Nuestra intención es llevar a Unasur un conjunto de sugerencias sobre proyectos concretos de integración y sobre mecanismos de integración productiva y social que podrán ser implementados. En relación con la integración social, el concepto que defendemos es el de que los países deberían asumir compromisos efectivos en cuanto a abolir el hambre, el desempleo y el subempleo en la región.

No quiero concluir sin antes volver al punto inicial de esta exposición frente a la crisis mundial. Como toda crisis, esta genera, dialécticamente, las condiciones de su superación. La novedad histórica es que, a diferencia de las crisis regionales y mundiales anteriores, ésta no tiene cómo ser superada a partir de una decisión imperial de cualquier país, por más poderoso que sea. Los Estados Unidos continúan siendo el país más poderoso del mundo, económica y militarmente, pero no tienen cómo repetir lo que hicieron en la posguerra, es decir, establecer un orden económico mundial bajo su hegemonía y prácticamente aislando el orden socialista, sin una respuesta efectiva.

La superación de esa crisis saldrá necesariamente por la vía de la cooperación. Todos los comunicados finales de las reuniones del G-20 existentes hasta este momento, después de la crisis, mencionan más de cinco veces la palabra cooperación. Es claro que un proceso cooperativo es más demorado y difícil que el de la vía autoritaria o imperial. Tiene que haber consenso y este exige una evaluación uniforme de las causas. Es por esto que la recuperación está retardada. Estados Unidos, China, así como Japón, además de otros países emergentes, tienen una visión política diferente a la de Alemania y a la de la mayoría de países de la Unión Europea para superar la crisis, los primeros quieren reforzar la demanda interna expandiendo el gasto público; mientras Alemania quiere recortar el déficit público y la deuda, que es exactamente lo opuesto.

Es posible que no se llegue a un consenso antes de que suceda la propia profundización de la crisis. De cualquier modo, cuando llegue, sería por la vía de la cooperación, no por la imposición ni por la guerra. Es por la vía de la cooperación que se enfrentarán también los otros tres desafíos de la civilización contemporánea: el problema de la protección del medio

ambiente, el desafío de la investigación genética, y la dificultad de la paz nuclear. El problema ambiental, por su propia naturaleza, requiere una solución cooperativa; también la investigación genética que exige un nuevo código de ética mundial antes de que sobrepase la línea de la degradación del linaje humano; en el caso de la paz, es evidente que está superando el enunciado de Clausewitz según el cual la guerra es la continuación de la política por otros medios. En la era nuclear no existe sustituto de la cooperación, pues la guerra entre potencias nuclearizadas sería el fin de la humanidad o, por lo menos, de la civilización como la conocemos.

La crisis financiera mundial marcó el colapso definitivo del liberalismo económico, y del neoliberalismo como ideología del ordenamiento de la economía y de las sociedades; sin embargo, lo que verdaderamente colapsó fue más profundo, lo que de hecho se derrumbó fue el principio básico de la Edad Moderna que era la búsqueda de la libertad individual ilimitada. Por esto, llevó al liberalismo económico, que produjo la terrible crisis financiera actual, y la explotación depredadora de la naturaleza y del riesgo genético, así como en el plano de los estados, el riesgo de la guerra nuclear.

La contrapartida de la libertad individual ilimitada es la cooperación, con ella el individuo, aunque ejerciendo la libertad individual, reconoce el valor de los derechos del otro y establece un equilibrio entre estos dos polos. En la política esto se expresa en el principio de la democracia de la ciudadanía ampliada. La democracia permaneció siguiendo un camino paralelo, pero siempre como contrapartida del individualismo extremo en la economía y en otros dominios de la civilización: ella comenzó restringida a un grupo de élite económica y política, hasta alcanzar las dimensiones contemporáneas de la democracia de ciudadanía ampliada. Como tal, la democracia se torna en una especie de guardiana objetiva del principio de la cooperación, que pasa a centrarse en poder objetivo de las mayorías. En estos términos estamos entrando en una nueva era: salimos de la Edad Moderna, basada en el principio de la libertad individual ilimitada, y estamos entrando en la edad de la cooperación, que por lo menos a mediano o largo plazo, traerá grandes esperanzas para la humanidad.

EL SISTEMA FINANCIERO PREY POS CRISIS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Esteban Pérez Caldentey*

Resumen

Por tradición, el sector financiero en América Latina y el Caribe es visto como un sector ineficiente dado que, a pesar del elevado grado de apertura, los márgenes de interés son elevados, la profundización del sistema financiero es baja y su desarrollo escaso.

Por lo anterior, este trabajo presenta un punto de vista alternativo al plantear que esta banca comercial goza de márgenes de rentabilidad elevados con bajos niveles de concentración en relación con otras regiones y, por esto, es difícil establecer su falta de eficacia.

Palabras claves: crisis, sistema financiero, América Latina, rentabilidad, banca comercial.

.....
* Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL). Las opiniones aquí expresadas son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL. Una versión anterior de este trabajo fue presentada en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla en el Seminario de la Economía Mexicana, 11 al 13 de noviembre de 2009. El autor agradece los comentarios de Blanca Lilia Avendaño Vargas y de Juan Alberto Vázquez Muñoz.

América Latina es una de las regiones más abiertas en términos financieros del mundo en desarrollo. Además, el peso de la actividad financiera en la actividad económica se ha incrementado en algunos países de la región de manera significativa.

No obstante, al mismo tiempo el sistema financiero en América Latina muestra elevados márgenes de intermediación, bajos y heterogéneos niveles de profundización, elevados grados de concentración, altos costos operativos, una escasa orientación hacia actividades productivas y mercados de capitales poco desarrollados.

La explicación más común argumenta que el sistema financiero es de facto ineficiente, esto se refleja en elevados márgenes de interés que a su vez son producto de elevados costos operativos. De aquí la recomendación estándar que mejorar la eficiencia del sector bancario y del sistema financiero requiere aumentar el grado de competencia en dicho sector. Mayor competencia se traduciría en menores costos, márgenes de intermediación más estrechos y una mayor y mejor captación y canalización de recursos.

Este trabajo discrepa de esta interpretación. Se argumenta que el objetivo fundamental de cualquier institución que funciona en una economía de mercado persigue ante todo maximizar el beneficio y que este criterio tiene una preponderancia jerárquica sobre la función de intermediación.

La ecuación básica de rentabilidad de la banca comercial establece que la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) es función del producto entre la rentabilidad del activo (ROA) y el apalancamiento (L). De acuerdo con este criterio existen, grosso modo, dos formas mediante las cuales las instituciones pueden aumentar su rentabilidad sobre el patrimonio (ROE), la primera es aumentar la rentabilidad vía cambios en el apalancamiento (L); la segunda consiste en aumentar la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) vía variaciones en la rentabilidad sobre activos (ROA).

Estas dos formas de aumentar la rentabilidad constituyen dos estrategias bancarias distintas con diferentes riesgos e instrumentos. En la práctica, el modelo de banca anglosajón se centra en el apalancamiento como variable clave de la actividad bancaria; en cambio,

en el caso de América Latina –en donde los niveles de apalancamiento son bajos, en términos relativos– el negocio bancario se centra en el aumento de la rentabilidad sobre patrimonio a través del manejo de la rentabilidad sobre activos.

De este razonamiento se desprende la invalidez de comparar márgenes de intermediación entre regiones para demostrar la eficiencia de una región en relación con la otra, cuando en realidad se trata simplemente de estrategias bancarias alternativas. El hecho de que América Latina adoptara una estrategia bancaria alternativa a la del modelo anglosajón explica el poco efecto que tuvo la crisis global en el sector financiero de la región.

Este trabajo se divide en seis secciones, la primera estiliza el sistema financiero actual en términos de la interpretación estándar; la segunda analiza de manera crítica la interpretación estándar del sistema financiero como un sistema que no cumple de manera eficiente con su función de intermediación; la tercera sección plantea que el análisis del sector financiero debe hacerse sobre la base de la ecuación básica de rentabilidad; la cuarta, ejemplifica esta idea con los casos de la banca en los países desarrollados y en particular Estados Unidos, y en los países en desarrollo, en particular, en América Latina; la quinta sección analiza los efectos de la crisis en los sistemas financieros de los Estados Unidos y de América Latina, las reflexiones finales se hallan en la conclusión.

Una caracterización “estándar” del sistema financiero en América Latina

El sistema financiero en América Latina ha crecido de manera importante en la región en las últimas dos décadas, transformándose en algunos países en uno de los sectores más importantes de la economía. Un caso ilustrativo lo constituye Chile, en donde el sector financiero representa en la actualidad cerca de 15% del PIB nominal (2008) lo que supera a otros sectores productivos, como la manufactura (13% del PIB para el 2008).

Además, América Latina y el Caribe no sólo han aumentado su apertura financiera sino que se han constituido en la región en desarrollo

más abierta en términos financieros del mundo. Así lo muestra el índice de apertura financiera desarrollado por Chinn e Ito (2008) que se muestra en la tabla I, para distintas regiones en desarrollo del mundo.

El índice de apertura financiera determina el grado de apertura financiera de acuerdo con variables que miden el grado de restricciones de las transacciones externas, éstas incluyen variables para medir la presencia de tipos de cambio múltiples, las restricciones que afectan la cuenta de capital, las restricciones que afectan la cuenta corriente, y las restricciones que existen a libre disponibilidad de divisas derivadas de la actividad exportadora.

Según la elaboración de Chinn e Ito, el índice varía entre [-1,8; 2,6]. Para el caso de América Latina, éste es negativo entre 1980 y 1990 y se torna positivo y creciente a partir de entonces. Esto refleja que los países de América Latina aumentaron el grado de apertura de la cuenta de capitales a partir de los años 90 y siguieron con una política de apertura financiera externa; además, a partir del 2000 y hasta el último año disponible en el 2006, el índice de apertura financiera de América Latina y el Caribe (0,66 y 1,03 para 2000 y 2006, respectivamente) es mayor al de Asia y el Pacífico (-0,17 y -0,13), Europa del Este y Asia Central (-0,30 y 0,46), Medio Oriente y África del Norte (0,33 y 0,66), Asia del Sur (-0,47 y -0,42) y África Subsahariana (-0,52 y -0,53).

Tabla I. Índice de apertura financiera por regiones del mundo 1970-006

	1970	1980	1990	2000	2006
Asia del Este y el Pacífico	-0,44	-0,32	-0,05	-0,17	-0,13
Europa del Este y Asia Central	-1,13	-1,80	-0,78	-0,30	0,46
América Latina y el Caribe	0,13	-0,13	-0,78	0,66	1,03
Medio Oriente y África del Norte	-1,03	-0,47	-0,38	0,33	0,60
Asia del Sur	-1,05	-1,24	-1,00	-0,47	-0,42
África Subsahariana	-0,93	-0,90	-0,86	-0,52	-0,53

Fuente: Chinn e Ito (2008).

Otro indicador ilustrativo del proceso de apertura financiera anteriormente mencionado es la importancia de la participación de la banca extranjera en el sistema financiero de la región. Tal y como muestra la tabla 2, en América Latina la banca extranjera posee en promedio el 33% del total del valor de los activos de la banca comercial nacional. Este promedio esconde una importante heterogeneidad a nivel de país. Para más de la mitad de los países considerados, la banca extranjera tiene una participación superior al promedio regional. Para seis países de América Latina (Chile, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay) la banca extranjera tiene una participación superior al 40% del total de los activos. Finalmente, la banca extranjera posee más de la mitad del valor de los activos de la banca comercial en los casos de El Salvador, México, Paraguay y Perú (93%, 85%, 59% y 51% para el 2007, respectivamente. Ver tabla 2).

Tabla 2. Participación de la banca extranjera como porcentaje del total de activos para 2000 y 2007

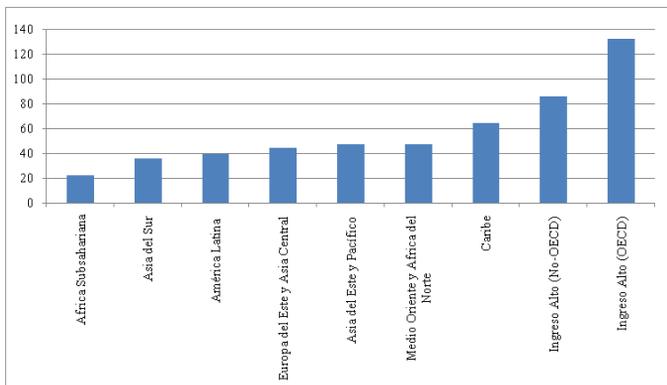
País	2000	2007
Argentina	37,4	19,2
Bolivia	55,1	37,7
Brazil	19,5	16,8
Chile	43,6	40,3
Colombia	28,5	21,8
Costa Rica	18,0	20,5
República Dominicana	13,3	9,9
Ecuador	6,8	4,5
El Salvador	56,8	93,1
Guatemala	8,1	9,9
Honduras	36,6	36,1
México	59,3	85,4
Nicaragua	16,1	20,5
Paraguay	77,1	58,9
Perú	55,1	50,6
Uruguay	30,4	43,7
Venezuela	4,3	1,8
Promedio	33,3	33,6
Desviación estándar	21,7	26,5

Fuente: Galindo et al. (2010).

Al mismo tiempo, el sistema financiero en América Latina muestra altos márgenes de intermediación, bajos y heterogéneos niveles de profundización, elevados grados de concentración, altos costos operativos, una escasa orientación hacia actividades productivas y mercados de capitales poco desarrollados.

Tal y como muestra la gráfica I, el nivel de profundización financiera (medido por la razón entre el crédito otorgado al sector privado y el PIB en términos porcentuales) en América Latina es bajo no sólo en comparación con el mundo desarrollado o las regiones de ingresos altos, sino también en comparación con otras regiones del mundo en desarrollo. Para el 2008, el nivel de profundización financiera se situaba para América Latina en un promedio de 39%, muy por debajo del 86% y 132% del los países de altos ingresos no pertenecientes y los pertenecientes a la OCDE y superando sólo, en el mundo en desarrollo, los niveles alcanzados por África Subsahariana y Asia del Sur (22% y 36%, respectivamente). Por su parte, los niveles de profundización financiera para otras regiones del mundo en desarrollo, tales como Europa del Este y Asia Central, Asia del Este y Pacífico, Medio Oriente y África del Norte y el Caribe son de 44%, 47%, 47% y 64%, respectivamente.

Gráfica I. Cociente entre el crédito otorgado al sector privado por la banca comercial y otras instituciones financieras en relación con el PIB para distintas regiones del mundo en términos porcentuales (2008)



Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

De la misma manera, América Latina y el Caribe tienen los costos operativos más elevados de todas las regiones en desarrollo. La tabla 3 muestra los gastos generales como proporción de los activos totales para América Latina y el resto de las regiones en desarrollo para el período 1990-2008. Tal como se desprende del cuadro, América Latina tiene un cociente entre gastos generales como proporción de los activos totales superior al de todas las regiones para el período en consideración (a excepción del registrado para Europa del Este y Asia Central para los períodos 1990-1995 y 1995-2000).

Tabla 3. Gastos generales como proporción de los activos totales para regiones del mundo en desarrollo 1990-2008 (promedios)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2008
Asia del Este y el Pacífico	0,29	0,028	0,026	0,023
Europa del Este y Asia Central	0,071	0,081	0,059	0,044
América Latina y el Caribe	0,067	0,061	0,071	0,064
Medio Oriente y África del Norte	0,020	0,022	0,021	0,018
Asia del Sur	0,028	0,027	0,027	0,029
África Subsahariana	0,054	0,061	0,063	0,058

Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Un resultado similar se obtiene al computar la razón de costos totales (i.e., costos de operación) sobre ingresos totales de la banca comercial, que es el indicador estándar para medir la eficiencia bancaria. Mayores valores de este indicador reflejan menor eficiencia y viceversa. América Latina exhibe de manera sistemática los menores niveles de eficiencia en comparación con otras regiones del mundo desarrollado, inclusive a África Subsahariana (tabla 4).

Tabla 4. Costos totales como proporción de los ingresos totales para regiones del mundo en desarrollo 1990-2008 (promedios)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2008
Asia del Este y el Pacífico	0,564	0,61	0,64	0,61
Europa del Este y Asia Central	0,65	0,71	0,69	0,62
América Latina y el Caribe	0,75	0,79	0,75	0,75
Medio Oriente y África del Norte	0,58	0,56	0,57	0,50
Asia del Sur	0,74	0,67	0,63	0,61
África Subsahariana	0,66	0,62	0,66	0,66

Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Finalmente, hay que destacar que la actividad bancaria no financia el desarrollo en el sentido de orientarse hacia actividades productivas, sino más bien financia el consumo y la adquisición de propiedades. Esto es notable en algunos países de la región y puede ser ejemplificado con el caso de México (tablas 5 y 6).

Tabla 5 - México. Participación del crédito empresarial de los cien mayores clientes y de los clientes comerciales menores en la cartera total de los principales bancos (2007)

Banco	Participación del crédito empresarial-comercial en la cartera del banco	Participación de los cien mayores clientes en la cartera comercial del banco	Participación de los clientes comerciales menores en la cartera total del banco
Bbva	31,9	56,2	14,0
Banamex	40,3	73,5	10,7
Santander	46,9	68,6	14,7
Hsbc	36,6	63,3	13,4
Banorte	44,8	56,5	19,5
Resto de los bancos	48,3	78,0	10,6
Total	41,6	68,0	13,3

Fuente: Lecuona (2010).

Tabla 6. México. Cartera de crédito vigente por tipo de actividad en porcentajes del total (1997-2007)

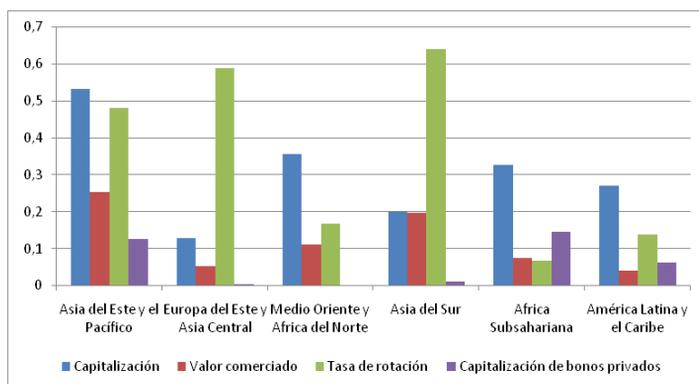
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Comercial y empresarial	37,1	35,8	29,6	32,0	31,3	31,3	31,4	35,2	36,3	38,7	41,7
Créditos a entidades financieras	1,1	1,7	2,0	1,5	2,0	2,8	2,7	4,1	5,3	4,2	5,1
Crédito al consumo y a la vivienda	16,4	15,6	16,0	16,8	18,4	19,4	22,7	26,8	37,1	43,2	42,8
Consumo	3,0	2,9	3,2	4,1	5,9	7,8	11,6	15,7	22,2	26,5	26,8
Vivienda	13,4	12,7	12,8	12,7	12,5	11,7	11,0	11,1	14,8	16,8	16,0
Créditos a entidades gubernamentales	9,1	9,9	10,2	17,2	17,6	21,6	21,7	15,8	16,7	12,3	10,4

Fuente: elaboración propia a partir de varios números de Banca Múltiple.

En el caso de México, la participación del crédito empresarial y comercial en la cartera de los bancos comerciales es, en promedio, del orden del 40% y escasamente ha variado en más de una década. Además, los principales clientes concentran el grueso de la cartera comercial, cerca del 70% del total (tablas 5 y 6 anteriores).

Esta panorámica del sistema bancario no estaría completa sin mencionar que los mercados de capitales en América Latina y el Caribe tienen un escaso desarrollo. Esto lo demuestran los indicadores de capitalización, valor comercializado y tasa de rotación en el mercado de capitales, que se sitúan para América Latina y el Caribe por debajo de los promedios registrados para otras regiones, incluyendo Asia del Este y Pacífico, Europa del este y Asia Central, Medio Oriente y África del Norte y Asia del Sur (gráfica 2).

Gráfica 2. Indicadores seleccionados del mercado de capitales para regiones del mundo en desarrollo (1990-2008). Promedios simples



Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

La interpretación de los hechos estilizados

La interpretación más común se centra básicamente en los bajos niveles de profundización financiera como reflejo esencial del estado del sistema financiero. Esta línea de pensamiento argumenta que los bajos niveles de profundización financiera constituyen un obstáculo al crecimiento y en general al buen desempeño económico, porque dichos niveles son un reflejo de la limitada capacidad de financiamiento del sistema financiero.

A su vez, los bajos niveles de profundización se explican por los elevados costos financieros o los costos de intermediación, que se miden ya sea de manera *ex-ante* por la diferencia entre la tasa activa y pasiva, o *ex-post* debido los márgenes de interés netos. Finalmente, los elevados costos de intermediación se explican por una serie de factores entre los que destacan los derechos de los acreedores y la calidad institucional, el grado de competencia en el sistema bancario, el entorno macroeconómico, requisitos de reservas, información sobre los prestamistas y regulaciones bancarias.

Las conclusiones suelen ser similares con independencia de los países y del período histórico analizado. Los bajos niveles de

profundización bancaria en la región responden a elevados encajes bancarios y sobre todo a la ausencia de competencia.

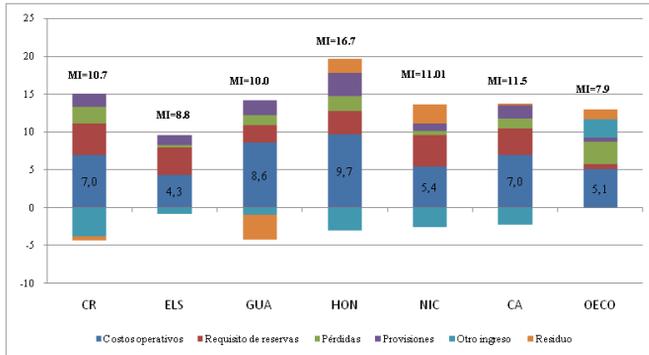
Así, en un estudio reciente sobre la banca comercial en América Latina (Gelos, 2006), se argumenta que los bajos niveles de profundización financiera en relación con otras regiones del mundo reflejan elevados márgenes de interés. A su vez, el grueso de la diferencia entre los márgenes de interés de América Latina en relación con otras regiones del mundo se explica por los elevados gastos generales y los elevados requisitos de reservas (ambas explican el 51% y 15% respectivamente de esta diferencia). Las otras variables consideradas en dicho estudio, tales como los derechos de propiedad y las condiciones macroeconómicas explican sólo el 6% y 5% de esta diferencia.

En otro estudio anterior (Dick, 1999) enfocado en América Central, el resultado y las recomendaciones de política son casi idénticas, en palabras del autor:

Los márgenes de intermediación en América Central son generalmente mucho más elevados de los que se observa en los países desarrollados con sistemas financieros maduros. Los resultados de este análisis indican que los costos operativos son el componente más importante de los márgenes de intermediación y que hay una asociación positiva entre estos costos y los márgenes en el caso de todos los países de Centroamérica. Además, el grado de poder de mercado no aparece como un determinante clave en la formación del margen de intermediación, con la excepción de Costa Rica. Desde una perspectiva de política, estos resultados sugieren que se debe dar continuidad a las reformas que incentiven la entrada de nuevos participantes. Esto incrementaría el grado de competencia en la industria y forzaría la disminución de los gastos operativos (siempre y cuando la evaluación consistente de funciones de costos bancarios sea consistente con esta política.

En un estudio metodológicamente muy similar pero anterior al de Dick (1999), Randall (1998) obtiene los mismos resultados para las pequeñas economías del Caribe Oriental. En el estudio de Dick, los costos operativos explican más del 50% del margen de intermediación en Centroamérica, y en el estudio de Randall estos explican más del 60% del margen de intermediación de las economías del Caribe Oriental (gráfica 3).

Gráfica 3. Estructura de los márgenes de intermediación de Centroamérica (1997) y el Caribe Oriental (1996)

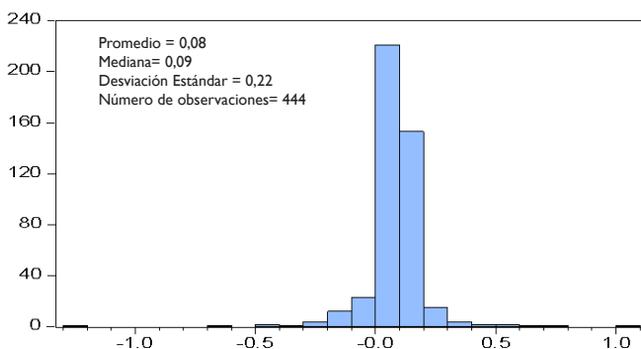


Nota: CR=Costa Rica; ELS=El Salvador; GUA=Guatemala; NIC=Nicaragua; CA=Centroamérica; OECO=Organización de Estados del Caribe Oriental.

Fuente: Dick (1999) y Randall (1998).

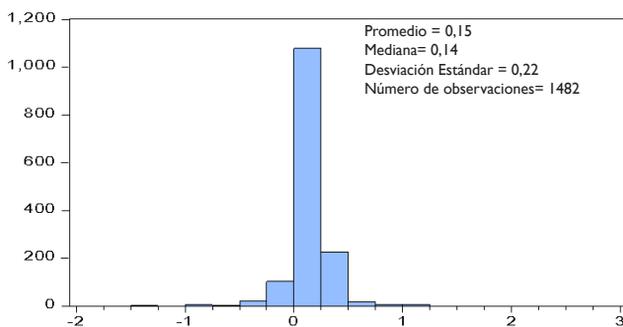
No obstante, este tipo de interpretación en el sector financiero en América Latina, y en especial la banca comercial, tiene tasas de retorno elevadas. Una comparación de las tasas de retorno entre regiones en desarrollo y desarrolladas muestra que las tasas de retorno tienden a ser mayores en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Los gráficos 4 a 6 muestran histogramas con sus respectivas medias, medianas y desviaciones estándar para 27 países desarrollados y 150 en desarrollo, que representan en cada caso 444 y 1.482 observaciones respectivamente para el período 1991-2008. La media y mediana para los países desarrollados son de 0,08 y 0,09; mientras que para los países en desarrollo llegan a 0,15 y 0,14, respectivamente. En otras palabras, tomando la media, la rentabilidad en los países en desarrollo casi duplica la rentabilidad de los países desarrollados. En el caso de América Latina se registra el mismo fenómeno, las tasas de rentabilidad de la banca comercial también superan las registradas en el mundo desarrollado y llegan a representar, en promedio, 0,13 para el mismo período.

Gráfica 4. Histograma de ROE para el mundo desarrollado (27 países) 1991-2008



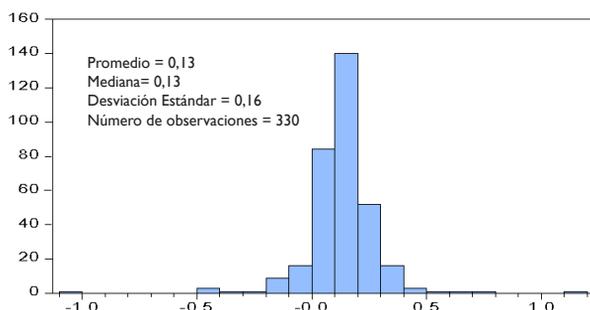
Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Gráfica 5. Histograma de ROE para el mundo en desarrollo (150 países) 1991-2008



Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Gráfica 6. Histograma de ROE para América Latina y el Caribe (27 países) 1992-2008



Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Por lo general, un análisis por países del mundo muestra que la rentabilidad no necesariamente depende para la mayor parte de los países incluidos de la concentración (medida como el valor de los activos de los tres principales bancos en relación con el total de la banca comercial). De hecho, en términos estadístico, para un conjunto de 151 países del mundo, el coeficiente de correlación entre el grado de concentración de la banca y la rentabilidad es negativo en un 40% de los casos considerados; positivo y no significativo en un 35% de los casos considerados, y positivo y significativo en un 22% de los casos considerados. En el caso particular de América Latina y el Caribe, sobre un total de 21 países para los cuales hay datos disponibles, 8 países, lo que representa el 38% del total, muestran una correlación positiva y significativa entre ambas variables.

Además, en términos comparativos, la banca comercial en América Latina no adolece de un grado de concentración elevado en promedio, en relación con otras regiones del mundo incluso las desarrolladas. El valor de los activos de los tres bancos principales de América Latina y el Caribe representa en promedio 63% del total para el período 1990-2008 (y prácticamente para todos los subperíodos considerado), lo que lo sitúa por debajo del registrado para todas las regiones del mundo en desarrollo, a excepción de Asia del Sur y del grupo de países de altos ingresos pertenecientes a la OCDE (tabla 7).

Tabla 7. Índice de concentración bancaria para regiones del mundo en desarrollo y desarrollado 1990-2008 (promedios)

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2008	Promedio 1990-2008
Asia del Este y el Pacífico	0,76	0,71	0,71	0,64	0,70
Europa del Este y Asia Central	0,80	0,74	0,69	0,64	0,72
América Latina y el Caribe	0,70	0,56	0,59	0,67	0,63
Medio Oriente y África del Norte	0,76	0,70	0,71	0,73	0,73
Asia del Sur	0,70	0,61	0,52	0,52	0,59
África Subsahariana	0,94	0,84	0,80	0,79	0,84
Ingreso Alto (OECD)	0,85	0,72	0,75	0,76	0,67

Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

Un análisis del sector financiero con base en la rentabilidad

Una manera alternativa de analizar el desempeño del sistema financiero es mediante una simple identidad de la rentabilidad bancaria, también conocida como descomposición de la rentabilidad del capital de *Du Pont de Nemours and Company*. La rentabilidad del capital (ROE) definida por la razón entre el ingreso neto y el patrimonio puede ser igual por simple identidad al producto de la razón entre el ingreso neto y el activo y la razón entre activo y patrimonio. Formalmente,

$$ROE = \frac{\text{Ingreso Neto}}{\text{Patrimonio}} = \frac{(\text{Ingreso neto})}{(\text{Activo})} * \frac{\text{Activo}}{\text{Patrimonio}} \quad (1)$$

A su vez, la razón entre el ingreso neto y los activos no es otra cosa que el rendimiento sobre los activos (ROE), y la razón entre los activos y el patrimonio se conoce como el apalancamiento. Así, para resumir, la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) es igual al producto de la rentabilidad sobre activos (ROA) y el apalancamiento, es decir:

Donde:

$$ROE = ROA * \text{Apalancamiento} = ROA * L \quad (2)$$

Donde:

L= apalancamiento

El apalancamiento refleja la medida en la cual un intermediario financiero utiliza el endeudamiento para financiar la adquisición de sus activos. Cuanto mayor sea el apalancamiento mayor será su nivel de endeudamiento. Esto se puede mostrar a partir de la identidad contable básica que establece que el activo es igual a la deuda más el patrimonio:

$$\text{Activo} = \text{Deuda} + \text{Patrimonio} \quad (3)$$

Utilizando esta identidad, el tabla 8 muestra cómo para un valor constante de activo igual a 100, una composición cambiante entre deuda y patrimonio genera distintos niveles de apalancamiento. Según el tabla 8, Un nivel de apalancamiento igual a 2 implica que el porcentaje de adquisición de activos financiado con deuda es igual a la mitad del total; en cambio, un nivel de apalancamiento del 20 implica que la deuda financia el 98% de la adquisición de los activos.

Tabla 8. Cambios en la composición de financiamiento del activo entre deuda y patrimonio y el apalancamiento correspondiente

Activo	Deuda	Patrimonio	Apalancamiento	Porcentaje de activos financiados con deuda
100	50	50	2,0	50
100	60	40	2,5	60
100	70	30	3,3	70
100	80	20	5,0	80
100	90	10	10,0	90
100	95	5	20,0	95
100	97	3	33,3	97
100	98	2	50,0	98

Fuente: Beck, T. y Demirgüç-Kunt (2009).

De la ecuación de rentabilidad de la banca comercial (3) se desprende que la rentabilidad puede aumentar (disminuir), ya sea por un mayor (menor) rendimiento sobre activos (ROA) para un nivel de apalancamiento dado, ya sea por un mayor (menor) apalancamiento para un nivel de rendimiento sobre activos dado, o bien por una combinación entre ambos. Esto se muestra en el tabla 9.

Tabla 9. Estrategias de aumento de la rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) basado en tasa de retorno sobre activos (ROA) y apalancamiento (L)

	Δ^+L	Δ^-L
Δ^+ROA	(I) Δ^+ROE	(II) $\Delta^+ROE \circ \Delta^+ROA > \Delta^-L$ $\Delta^-ROE \circ \Delta^+ROA < \Delta^-L$
Δ^-ROA	(III) $\Delta^+ROE \circ \Delta^-ROA < \Delta^+L$ $\Delta^-ROE \circ \Delta^-ROA > \Delta^+L$	(IV) Δ^-ROE

Fuente: elaboración propia.

El cuadrante (I) muestra un aumento de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) basada en un incremento de la rentabilidad sobre activos (ROA) y de apalancamiento (L). Al otro extremo, el cuadrante (IV) muestra una disminución de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) como producto de una caída tanto en el apalancamiento (L) como en la rentabilidad sobre activos (ROA). Los cuadrantes (II) y (III) muestran los casos intermedios combinando aumentos y disminuciones del apalancamiento (L) y de la tasa de retorno sobre activos (ROA).

Obviamente, distintas estrategias de aumento de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) conllevan distintos tipos de riesgos. Ya que el patrimonio es un colchón protector de la insolvencia, mientras mayor sea la dependencia en el financiamiento vía endeudamiento de una institución financiera, menor es la protección de esta para enfrentar un choque adverso al valor de sus activos, como por ejemplo una disminución imprevista en el precio de sus activos. Así, una elevada dependencia en el financiamiento vía deuda implica que una institución financiera asume un riesgo mayor porque aumenta su grado de exposición y vulnerabilidad a la iliquidez y más importante aún, a la insolvencia.

Estrategias financieras alternativas

Este punto se puede ejemplificar con el caso de los bancos de inversión de los Estados Unidos previo a la crisis, incluyendo Lehman Brothers, Merrill Lynch, Morgan Stanley y Goldman Sachs¹. La tabla 10 muestra datos disponibles sobre el nivel de apalancamiento de los bancos de inversión entre 1990 y 2007. Este se situaba por los general cercano o mayor a veinte, llegando para todos a situarse por encima de 30, excepto Goldman Sachs, es decir, de acuerdo con las estimaciones de la tabla 8, los bancos de inversión financiaban por encima del 95% de la adquisición de activos con emisión de deuda.

Tabla 10. Nivel de apalancamiento de los principales bancos de inversión de los Estados Unidos 1990-2007

	Lehman Brothers	Merrill Lynch	Morgan Stanley	Goldman Sachs
1990	...	21,1	...	...
1991	...	22,6	...	...
1992	36,1	23,4	...	...
1993	39,2	27,9	...	...
1994	32,4	28,1	...	...
1995	31,2	28,6	16,7	...
1996	33,2	29,5	19,0	24,2
1997	33,5	32,4	20,2	27,3
1998	28,4	23,5	20,5	34,1
1999	27,5	19,7	20,4	24,7
2000	26,0	19,4	21,3	17,2
2001	27,0	18,5	21,9	17,1
2002	27,0	17,5	22,9	18,7
2003	21,5	16,3	21,7	17,6
2004	23,9	20,0	26,4	19,8
2005	24,4	19,1	30,7	22,7
2006	26,2	21,6	31,6	20,7
2007	30,7	31,9	33,4	22,4

Fuente: estimación propia empleando Bankscope.

¹ El cuadro 10 no incluye datos del banco de inversión Bear Sterns, que es el que completa la lista de los bancos de inversión del cuadro 10. El banco Merrill Lynch fue vendido en el 2008 al Bank of America; Lehman Brothers se declaró en bancarrota en el 2008 y fue comprado por Barclays PLC. Finalmente, Morgan Stanley y Goldman Sachs sobrevivieron a la peor crisis y se transformaron en banca comercial múltiple en el 2008.

Basado en un caso real de uno de estos bancos de inversión se pueden mostrar los riesgos asociados con este nivel de apalancamiento. El ejemplo supone una situación inicial en la cual el valor del activo es igual a 690, y el pasivo se divide en un patrimonio con un valor de 22 y el resto, 668, consiste en el valor de la deuda. El nivel de apalancamiento en este caso es de 31, nivel similar al de los bancos de inversión en el 2007 en el cuadro 10. Esto significa que cerca del 97% de la adquisición de nuevos activos se financian con deuda.

Si este representativo banco de inversión se enfrenta a una disminución del 1,5% (de 690 a 680) en sus activos, el valor del patrimonio se ajustará en un monto similar (-0,83% o de 22 a 12). Visto desde una perspectiva contable, una caída en el valor de los activos tiene que reflejarse a corto plazo en una disminución del valor del patrimonio para mantener la igualdad entre activos y pasivos (el valor de la deuda no varía en el corto plazo). Si además el banco en cuestión enfrenta una caída adicional de 2% en el valor su activo, entonces se encontraría en una situación de insolvencia. De manera más precisa, con una caída hipotética del 2% en el valor de los activos, reduciría el valor de los activos de 680 a 666. Utilizando la identidad contable en (3) esto implica que el valor del patrimonio disminuiría de 12 a -1.6 (-2), llevando el banco en cuestión a una situación de insolvencia, i.e., una situación en la cual el valor de los pasivos supera al de los activos (tabla 11).

Tabla 11. Balance simplificado de un banco de inversión (2006)	
Activo	Pasivo
Situación inicial	
Activo, 690	Patrimonio, 22
Deuda, 668	
Apalancamiento = activo/patrimonio= 690/22= 31	
Situación luego de una caída de 1,5% en el valor del precio de los activos	
Activo, 680	Patrimonio, 12
Deuda, 668	
Apalancamiento = activo/patrimonio= 680/12=57	
Situación luego de una caída adicional de 2% en el valor del precio de los activos	
Activo, 666	Patrimonio, -2
Deuda, 668	

Fuente: elaboración propia empleando Bloomberg (2008).

Tabla 12. Apalancamiento para países seleccionados 1990-2007

	Estados Unidos	Japón	Italia	Alemania	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Perú	Venezuela	LAC-7
	Bancos de inversión											
	Otras instituciones											
1990	21,1	15,2	24,5	25,2		11,4	12,3					11,8
1991	22,6	14,1	20,6	24,1		9,0	11,6					10,3
1992	29,8	14,0	11,8	22,4	8,6	6,4	12,2		2,6	8,9		7,7
1993	33,5	13,9	11,3	23,1	8,1	8,9	15,1	5,8	7,0	10,2	15,7	10,1
1994	30,3	14,4	11,9	20,3	8,5	8,9	15,0	6,1	6,9	9,2	19,8	10,6
1995	25,5	12,8	14,2	19,7	7,2	10,5	16,5	5,5	6,4	10,3	7,3	9,1
1996	26,5	12,9	14,6	19,5	9,4	9,7	15,5	4,4	7,1	11,1	8,3	9,3
1997	28,4	14,6	17,9	16,7	9,9	9,4	14,7	6,1	6,8	11,4	6,9	9,3
1998	26,6	13,7	16,8	17,9	9,4	9,8	13,9	7,1	8,5	12,0	6,3	9,6
1999	23,1	13,7	15,9	17,4	9,4	22,6	13,8	9,5	8,8	12,3	6,9	11,9
2000	21,0	13,5	16,9	17,9	9,7	9,8	13,7	8,7	8,4	11,4	6,8	9,8
2001	21,1	13,5	17,3	17,7	6,9	9,9	13,8	8,8	8,6	12,2	6,9	9,6
2002	21,5	13,7	20,3	17,5	8,7	10,8	12,7	9,3	8,7	11,8	7,1	9,9
2003	19,3	14,3	24,9	17,4	10,1	10,5	12,5	9,5	8,7	11,9	7,8	10,1
2004	22,5	14,8	22,0	16,9	9,6	10,7	13,6	8,5	9,6	10,3	10,8	10,4
2005	24,2	15,0	22,1	18,4	8,5	9,4	13,6	8,1	8,8	9,6	11,2	9,9
2006	25,0	14,9	18,8	17,1	8,4	9,6	14,3	8,1	8,5	8,7	11,8	9,9
2007	29,6	17,0	18,5	15,9	7,9	9,3	13,9	8,4	8,8	9,5	12,3	10,0

Fuente: cálculos propios empleando Bankscope (2010).

Los elevados niveles de apalancamiento no son sólo una característica del sistema financiero de los Estados Unidos sino que son también prevalecientes en Europa y otros países desarrollados, como Japón. Evidencia empírica disponible para los principales bancos de algunos países de Europa y Japón, para el período 1990-2007, muestra que en Italia y Japón los niveles de apalancamiento son similares a los de la Banca (que no es de inversión) de los Estados Unidos. Los niveles de apalancamiento de Alemania llegan a ser mayores que los prevalecientes en la banca de inversión de los Estados Unidos.

En cambio, en América Latina y el Caribe los niveles de apalancamiento son menores. Para el conjunto de la región el nivel de apalancamiento implícito, computado mediante el cociente de la rentabilidad sobre el patrimonio y la rentabilidad sobre activos, se sitúa en promedio para el período 1990-2007 en 7. Incluso, en el caso de los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Venezuela), su promedio de apalancamiento se sitúa en promedio para dicho período por debajo de un 40% del registrado para Estados Unidos, Japón e Italia, y en un 68% del registrado para Alemania (tabla 12).

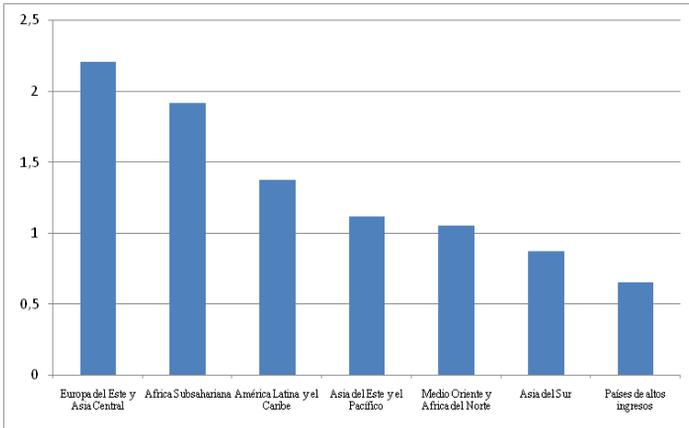
Además, los datos disponibles muestran que el nivel de apalancamiento no ha cambiado de manera significativa en el tiempo (con excepción de Venezuela). Entre 1993 y 2001, período que incluye importantes crisis y recesiones económicas para América Latina, como las mexicana (1995), asiática (1998), rusa (1999) y argentina (2001), el nivel promedio de apalancamiento de los grandes países de la región se sitúa en 9,9. Entre 2002 y 2007, que fue un período de auge económico (durante el cual América Latina y el Caribe registraron en promedio la tasa de crecimiento del PIB per cápita más elevada en tres décadas), el nivel promedio de apalancamiento se situó en 10.

Esto podría implicar que, a diferencia de lo que ocurre en el caso de algunos países en desarrollo, el nivel de apalancamiento no necesariamente tiende a cambiar de acuerdo con el ciclo económico. De hecho, en tres de los grandes países de la región: Brasil, Colombia y Perú, el nivel de apalancamiento promedio disminuyó de manera inequívoca en el período de auge económico (2002-2007); este pasó de 11 a 9, de 9 a 8 y de 12 a 11 en los casos de dichos países, respectivamente.

La estabilidad del apalancamiento en el caso de América Latina implica, en términos de la ecuación de rentabilidad de la banca comercial (i.e., Ec. (2)), que el aumento de la rentabilidad sobre patrimonio (*ROE*) tiene que darse por un aumento de la rentabilidad sobre activos (*ROA*).

La gráfica 7 muestra la rentabilidad sobre activos (*ROA*) de distintas regiones del mundo en desarrollo, incluyendo América Latina y del Caribe y los países de la OCDE en promedio para el período 1990-2007. La rentabilidad sobre activos (*ROA*) es más elevada para los países en desarrollo que para los países desarrollados. En el caso particular de América Latina y del Caribe, esta se sitúa en 1,37, mientras que para los países de la OCDE, esta llega en promedio sólo a 0,65.

Gráfica 7. Tasa de retorno sobre activos en porcentajes para regiones del mundo seleccionadas 1990-2007 (Promedios)



Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

La rentabilidad sobre activos (*ROA*) se puede descomponer a la vez en margen neto de interés (*MNI*), costos operativos (*CO*), ingresos por otros conceptos neto de impuestos (*IPO*) y provisiones (*PRO*). Formalmente:

$$ROA = (MNI/A - CO/A + IPO/A - T/A - PRO/A) \quad (4)$$

y

$$ROE=L*ROA\leq L*(MNI/A-CO/A+IPO/A-T/A-PRO/A) \quad (5)$$

Donde

A=Valor del activo promedio.

El ejercicio de descomposición llevado a cabo para los grandes países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, i.e., LAC-7), Estados Unidos, Alemania y Japón para el período 2002-2007, muestra una vez más que la rentabilidad sobre activos (ROA) es en general mayor para los países de América Latina. De hecho, en promedio, el ROA para esta muestra de países latinoamericanos es 13 veces superior al promedio de los Estados Unidos.

La diferencia en la rentabilidad sobre activos entre América Latina y los países desarrollados se explica fundamentalmente por el margen de interés neto (MNI/A), este es casi cinco veces mayor al de la banca comercial en Estados Unidos en promedio.

Los costos operativos son más elevados en América Latina que en los Estados Unidos (o incluso para otros países desarrollados). Una comparación rápida muestra que representan más del doble de los costos operativos en relación con la banca de los Estados Unidos.

No obstante, la relación entre margen de interés neto (MIN/A) y costos operativos (CO) para los países desarrollados es mucho menor en el caso de los Estados Unidos, Alemania y Japón que en el caso de América Latina. De hecho, en el caso de los países desarrollados, el margen de interés neto (MIN) supera a los costos operativos en aproximadamente 13%-14%.

En cambio, en el caso de América Latina el diferencial es mucho mayor para la mayor parte de los países. En promedio, el diferencial entre el margen de interés neto (MIN) y el costo operativo (CO) es mayor al 50%.

Tabla 13. Indicadores bancarios para los Estados Unidos, Alemania, Japón y LAC-7 2002-2007 (Promedios)

	Margen de Interés Neto (MNI)	Costos operativos (CO)	Ingresos no ligados a intereses menos impuestos (IPO-T)	Provisiones (PRO)	ROA	Margen de interés neto sobre Costos operativos
Estados Unidos (bancos de inversión)	0,5	2,4	1,3	0,0	-0,7	0,74
Estados Unidos (otros)	2,9	2,5	1,1	0,3	1,2	1,14
Japón	0,9	1,2	0,5	0,3	-0,1	1,17
Alemania	0,9	1,2	0,5	0,1	0,0	1,13
Argentina	4,6	5,2	3,1	1,8	0,8	0,88
Brasil	11,9	9,6	2,4	1,9	2,8	1,23
Chile	4,3	3,2	0,7	0,5	1,3	1,35
Colombia	5,4	5,9	0,8	1,3	-1,0	0,91
Mexico	12,0	4,7	2,1	0,5	8,9	2,56
Perú	8,9	4,8	1,8	0,8	5,0	1,83
Venezuela	9,7	6,1	0,5	0,7	3,5	1,60
Promedio (LAC-7)	8,1	5,6	1,6	1,1	3,0	1,43
Mediana (LAC-7)	8,9	5,2	1,8	0,8	2,8	1,71
Comparación LAC/USA	4,7	2,3	1,4	5,7	12,5	1,53

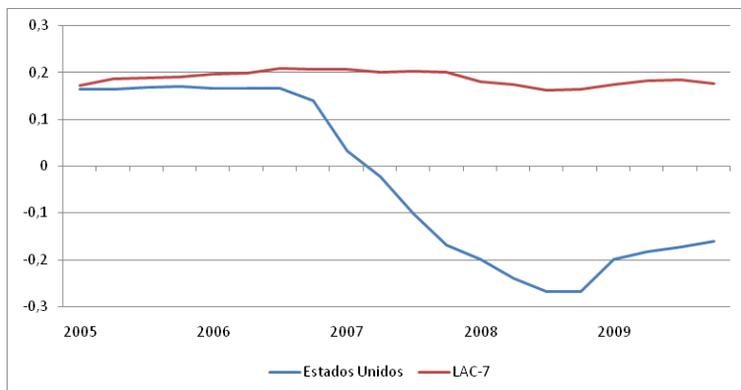
Fuente: elaboración propia empleando Bankscope (2010).

Los sistemas financieros y la crisis global

La crisis financiera global (2007-2008) tuvo un efecto devastador en el sistema financiero de los Estados Unidos. La evidencia empírica disponible a nivel trimestral para el período 2005-2009 muestra que la tasa de retorno sobre el patrimonio (ROE), que en el último trimestre del 2005 se situaba en promedio en 0,17, se tornó negativa en el segundo

trimestre del 2007, se mantuvo en niveles negativos en el 2008 y el 2009 en promedio. La caída de punta a punta entre el pico y el bache de la tasa de rentabilidad fue de 258%.

Gráfica 7. Rentabilidad sobre el patrimonio (ROE) para Estados Unidos y América Latina (LAC-7) (Cuarto trimestre 2005- Cuarto trimestre 2009)



Fuente: cálculos propios empleando Bankscope (2010).

El efecto sobre la rentabilidad no afectó sólo a los bancos de inversión sino también al resto del sistema financiero, tal y como lo demuestra la tabla 14 que reporta dicho indicador para los últimos trimestre del período 2005-2009 para ambos tipos de instituciones en los Estados Unidos.

Tabla 14. Indicadores financieros para los Estados Unidos y LAC-7 (IV Trimestre 2005-IV Trimestre 2009) (en porcentajes)

	IV Trimestre 2005	IV Trimestre 2006	IV Trimestre 2007	IV Trimestre 2008	IV Trimestre 2009
ROE					
Estados Unidos (BI)	21,43	20,58	-6,17	-5,26	-14,75
Estados Unidos (Otros)	15,77	12,06	-19,86	-23,90	-4,43
LAC	19,13	20,65	20,11	16,51	17,75
APALANCAMIENTO					
Estados Unidos (BI)	24,24	25,03	29,62	21,02	15,61
Estados Unidos (Otros)	13,63	13,45	15,63	15,19	12,37
LAC	9,12	9,16	9,45	10,42	9,62
ROA					
Estados Unidos	1,16	0,90	-1,27	-1,57	-0,36
LAC	2,10	2,25	2,13	1,58	1,84
MNI					
Estados Unidos	3,05	2,96	2,84	2,76	2,99
LAC	7,17	9,01	8,07	9,39	9,85
CO					
Estados Unidos	0,65	0,66	0,66	0,52	0,63
LAC	1,68	1,66	1,66	1,54	1,62
PRO					
Estados Unidos	0,08	0,08	0,22	0,52	0,47
LAC	0,30	0,33	0,35	0,48	0,43
IPO					
Estados Unidos	-1,16	-1,32	-3,23	-3,28	-2,26
LAC	-3,09	-4,77	-3,92	-5,78	-5,95

Nota: BI se refiere a los bancos de inversión. El IPO se computó de manera implícita.

Fuente: elaboración propia empleando Bankscope.

La descomposición de la rentabilidad sobre patrimonio (ROE) en términos de apalancamiento (L) y rendimiento sobre activos (ROA) muestra, como es de esperar, que el signo negativo de la tasa de retorno se explica por la caída importante de los ingresos no ligados a intereses (IPO), estos disminuyeron de -1.16 a -2.26 para las instituciones financieras entre el último trimestre de 2005 y de 2009, los mismos se explican fundamentalmente por títulos valores cuyo precio cayó de manera significativa durante la crisis.

Ya que además el IPO es el componente más importante de los ingresos en el caso de los bancos de inversión y un componente igual de importante que el margen neto de interés en el resto del sistema financiero, una disminución significativa de este componente se traduce de manera inmediata en una merma de la rentabilidad.

Nótese además que en vista del manejo del apalancamiento como variable fundamental de ajuste, la caída de la rentabilidad sobre activos explicada por la disminución de los ingresos no ligados a los intereses viene acompañada de una reducción del apalancamiento, lo que eventualmente agrava la contracción inicial de la rentabilidad.

Por el contrario, en el caso de América Latina (LAC-7), la rentabilidad sobre patrimonio disminuye en este período en particular, aunque no de manera abrupta como en el caso de los Estados Unidos (ver también la gráfica 7). De la misma manera, esta disminución se explica fundamentalmente por la caída de los ingresos no ligados a los intereses; no obstante, su peso en los ingresos totales es mucho menor que en el caso de la banca en los Estados Unidos. De hecho, debido a la lógica del negocio bancario en América Latina, el sistema financiero mantiene estable su fuente principal de ingresos, que es el margen neto de interés, este incluso aumenta neutralizando en parte la caída en otros ingresos, que pasan en promedio para LAC-7 de 7% a 10% de los activos totales entre el último trimestre de 2005 y el del 2009.

Por el contrario, el apalancamiento se mantiene estable y evidencia, al igual que el margen neto de interés, un incremento (9 y 10 entre el último trimestre de 2005 y de 2009). En otras palabras, la caída de los ingresos no ligados a los intereses no detona un proceso de desapalancamiento y por consiguiente se evita, de esta forma, un efecto agravante (y de hecho acumulativo) en la merma de rentabilidad del sistema financiero.

Conclusión

Por lo general, el sector financiero en América Latina y el Caribe es visto como un sector ineficiente. Pese al elevado grado de apertura, los márgenes de interés son elevados, la profundización del sistema financiero es baja y su desarrollo escaso.

Este punto de vista, prevaleciente además, en gran parte de la teoría económica concibe el sistema financiero como un sistema o institucionalidad que responde a la actividad real o, para ponerlo de otra manera, la actividad real determina la actividad y movimiento financiero. Esta concepción de la finanzas “reflexivas” (Toporowski, 2005) permea la teoría económica tanto ortodoxa como heterodoxa y, de hecho, también la teoría del desarrollo económico.

Así pues, este trabajo presenta un punto de vista alternativo, sostiene que la banca comercial goza de márgenes de rentabilidad elevados con bajos niveles de concentración en relación con otras regiones. En este sentido, es difícil sostener que la banca comercial es ineficiente.

La elevada rentabilidad de la banca en América Latina se ha logrado por una lógica de funcionamiento basada en los márgenes netos de interés, dicha lógica difiere de la predominante en el mundo anglosajón ya que se basa en las ganancias vía títulos valores y la variación del apalancamiento.

Ambas estrategias tienen sus ventajas y sus riesgos, la estrategia de negocios anglosajona se ha mostrado extremadamente vulnerable a los mecanismos que han generado la crisis global reciente; por el contrario, los sistemas financieros de América Latina no se han visto significativamente afectados por este fenómeno; de hecho, la crisis global ha reforzado la lógica del sistema financiero de América Latina.

La crisis financiera global ha demostrado, por un lado, el poco sentido que tiene comparar márgenes de interés para luego concluir que la banca comercial en América Latina es ineficiente o deducir conclusiones similares partiendo de datos de profundización financiera. El sistema anglosajón ha resultado tan ineficiente y de hecho mucho más peligroso para el bienestar de la economía mundial.

Por otro lado, la crisis ha traído a colación el hecho de que tal como señalaban J.M. Keynes, y K. Marx, el objetivo primordial de la actividad económica no es el consumo, al contrario, es el beneficio. El beneficio no se puede medir en términos reales, en natura. De hecho, se mide y concibe en términos monetarios. Como cualquier institución en una economía de mercado, la banca busca la maximización de su

beneficio. Y en el caso de América Latina, el sistema financiero ha logrado, de alguna manera, evitar los efectos de la peor contracción económica en décadas.

Más importante aún, la crisis ha puesto de relieve que el sector financiero, con independencia de su estrategia particular, actúa de manera independiente y no responde necesariamente a las necesidades del sector real con independencia de los márgenes de ganancia y los niveles de profundización financiera y de la estrategia de negocios.

Este debe de ser el punto de partida de cualquier esfuerzo de política pública que busque alinear los intereses del sector financiero con los del sector real.

Referencias bibliográficas

Beck, T. y Demirgüç-Kunt, A. (2009). Financial Institutions and Markets Across Countries and over Time: Data and Analysis, *World Bank Policy Research Working Paper*, N.º 4943.

Chinn, M. and Hiro, I. (2008). A New Measure of Financial Openness. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 10 (3), 309-322.

Dick, A. (1999). Banking Spreads in Central America: Evolution, Structure and Behaviour, *Development Discussion Papers N.º 694*. Cambridge, MA: Harvard University.

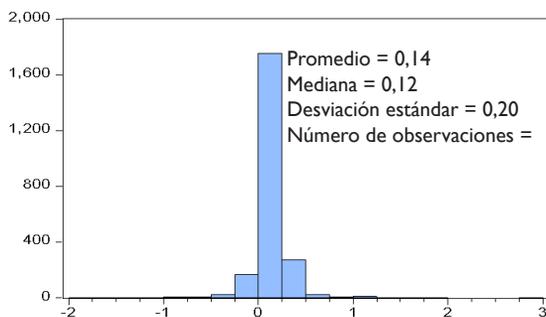
Gelos, R.G. (2006). Banking Spreads in Latin America. *IMF Working Paper*, WP/06/44.

Randall, R. (1998). Interest Rate Spreads in the Eastern Caribbean. *Working Paper N.º 98-59*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Toporowski, J. (2005). *Theories of Financial Disturbance*. Cheltenham: Edward Elgar.

Anexo

Gráfica I. Histograma de ROE para el mundo (211 países) 1991-2008



Fuente: elaboración propia.

Tabla I. Rentabilidad de la banca comercial por región/país 1990-2008. En porcentajes. Promedios

	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2008
Asia del Este y el Pacífico	0.18	0.08	0.10	0.07
Europa del Este y Asia Central	0.30	0.15	0.10	0.15
América Latina y el Caribe	0.12	0.12	0.12	0.15
Medio Oriente y África del Norte	0.16	0.11	0.11	0.12
Asia del Sur	0.15	0.14	0.12	0.18
África Subsahariana	0.20	0.22	0.20	0.20
Ingreso alto (OECD)	0.06	0.08	0.09	0.13
Estados Unidos	0.20	0.14	0.11	0.11
Promedio (regiones en desarrollo)	0.19	0.14	0.12	0.14
Promedio (regiones desarrolladas)	0.13	0.11	0.10	0.12

Fuente: Beck y Demirgüç-Kunt (2009).

DESARROLLO REGIONAL SURAMERICANO: ¿UN CASO DE POLOS DE DESARROLLO?

Hernán Darío Enríquez S*.

Resumen

La posibilidad de integración económica se establece como alternativa factible para que los países puedan alcanzar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos, mediante el aumento sostenido del ingreso per cápita; se tienen en cuenta dos esquemas de análisis desde diferentes ópticas, el primero, un análisis menos ortodoxo, y el segundo, más heterodoxo, que evalúa las diferentes posibilidades de desarrollo regional en Suramérica bajo tres pilares que sustentan las teorías tradicionales del desarrollo desigual, como las ideas sobre los polos de desarrollo, concepto de economías duales y el desarrollo de la hipótesis de Causación Circular Acumulativa.

Palabras clave: desarrollo regional suramericano, dualismo, desequilibrio, bienestar, disparidades, crecimiento, convergencia, polos de desarrollo.

* Magíster en Ciencias Económicas, se desempeña en la actualidad como docente investigador de la Universidad Central. E-Mail: henriquezs@ucentral.edu.co.

En la historia reciente de la región suramericana, se ha visto como una opción viable de desarrollo de cada uno de los países las posibilidades de alcanzar acuerdos de integración que superen lo meramente económico, para dar lugar una región bien definida que enmarque unos objetivos de bienestar en el largo plazo. Dentro de las ventajas que se exponen sobre estas iniciativas se recalca la convergencia en ingreso per cápita, mejores condiciones de crecimiento económico y mejores instituciones regionales que propendan por la unidad y cohesión social.

Sin embargo, bajo un esquema de análisis menos ortodoxo desde la óptica regional, cabe el debate entre si realmente va a ser beneficiosa una integración subregional que tiene como principal característica las disparidades de diversa índole entre grupos de países. Un resultado de estos enfoques es conocido como el modelo centro periferia basado en la existencia de polos de desarrollo en la región.

El objetivo de este trabajo es analizar si la región suramericana presenta el esquema de análisis heterodoxo, el cual limitaría el desarrollo de cada uno de los países menos aventajados y propulsaría el de los de mejor condición. Utilizando la descripción de algunas variables macroeconómicas, se intenta identificar si realmente existe un patrón como el propuesto por esta corriente teórica, que pueda restringir el desarrollo de la región.

Desarrollo económico y los polos de desarrollo

Dentro de las principales corrientes que estudian el desarrollo económico regional, se establece la posibilidad de integración económica como una alternativa factible para que los países puedan alcanzar mejores condiciones de vida para sus ciudadanos, a partir de aumentos sostenidos del ingreso per cápita y la sostenibilidad de las condiciones económicas para el producto real de largo plazo.

Sin embargo, desde un análisis más heterodoxo, se puede sostener que una mayor inserción en el comercio internacional de un grupo de países, en el contexto regional, no necesariamente permite lograr los niveles deseados de bienestar para la población. Esta presentación sigue el anterior enfoque y evalúa las posibilidades de desarrollo regional suramericano basándose en tres

pilares que sustentan las teorías tradicionales del desarrollo desigual, como son las ideas sobre los polos de desarrollo, el concepto sobre economías duales y el desarrollo de la hipótesis de causación circular acumulativa. A continuación se describen los elementos fundamentales de cada postulado.

Los polos de desarrollo

La teoría de los polos de desarrollo propuesta por Perroux (1955) sostiene que el desarrollo regional se presenta de forma desequilibrada en cada país y entre los países de la misma región. Esta hipótesis parte del supuesto de que cada uno de los centros de producción, que pueden ser centros urbanos o subregiones especializadas, difiere en las capacidades tecnológicas y por ende en la forma de generar y sostener economías de escala en la producción, que permitan mantener una mayor velocidad de crecimiento del producto real.

Este proceso se encuentra liderado por dos fuerzas que se contraponen en cada momento del tiempo y cuya interacción define las posibilidades para que toda la región se beneficie con el crecimiento generado por algunos polos específicos internos de la región. Estas fuerzas son conocidas como aquellas que generan un efecto de detención, y aquellas que generan un efecto de propagación. Hablando en términos del crecimiento, un efecto de detención asume que aquellas economías que no pueden acoplarse a las continuas variaciones en los procesos tecnológicos, se verán rezagadas de aquellas que son líderes en este aspecto y, por lo tanto, verán detenido el proceso de desarrollo.

Por su parte, el efecto de propagación asume que aún cuando son algunos polos los que generan el crecimiento de la región como un todo, las demás ubicaciones pueden apropiarse de una parte de ese crecimiento, incorporando así gradualmente el cambio técnico que generan los polos por medio de estrategias de imitación, como el *Learning by doing*. Del predominio de alguna de las dos fuerzas se puede predecir un desarrollo más o menos desequilibrado.

Por esta razón, dependiendo de las estructuras productivas y de las dinámicas de generación de cambio técnico, en cada región se generarán polos de crecimiento que liderarán los procesos de

desarrollo de cada subregión, dando como resultado diferencias en el tamaño y crecimiento del ingreso para cada una de las subregiones, y a procesos diferenciados en toda la región.

Dualismo

En economía, el dualismo es entendido como las diferencias sectoriales en la producción que generan disparidades en el producto real de estos sectores. La principal idea de esta corriente radica en que las diferencias en la productividad están directamente asociadas con la tecnología disponible en cada sector y con el potencial de la demanda de los bienes producidos en cada uno de ellos.

En el caso más básico se asumen dos sectores, uno de ellos produce tecnología bajo estructuras convencionales con rendimientos decrecientes a escala. Muchas veces este sector es asociado con la agricultura de baja tecnificación. Adicionalmente, para los bienes que produce este sector se asume una característica de inelasticidad de la demanda.

Otro caso toma en cuenta la existencia de un sector avanzado capaz de alcanzar la tecnificación productiva mediante la innovación y por ende de mejorar los procesos que llevan a una mayor productividad. Esto da como resultado una estructura tecnificada con rendimientos crecientes a escala que incorpora un mayor valor agregado a los bienes producidos, debido a la mayor intensidad de capital físico y humano que se destina al sector. En general, se ha asumido que ciertos sectores industriales siguen este comportamiento y que esto se ve reflejado en los mayores beneficios del sector, comparado con los beneficios relativos de la agricultura.

En el esquema de esta región –pensada como un centro urbano donde se ubicaría la industria y un sector rural agrícola– se tendrían disparidades de ingresos derivados de la menor remuneración de los factores y de los menores beneficios obtenidos en la agricultura, con lo que se concentraría un ambiente dual para el desarrollo de la región con los subsecuentes desequilibrios económicos y sociales.

Sin embargo, este no es el único caso en el que se puede presentar una estructura dual interna y propia de una región. Las condiciones

iniciales, el grado de desarrollo y la posibilidad de encontrar diversas costumbres y actitudes de la población en cada una de las subregiones, pueden marcar diferencias entre ellas y un comportamiento dual frente al desarrollo; por ejemplo, si una comunidad se rehúsa a abandonar sus formas artesanales de producción, las cuales pueden ser un referente histórico o de identidad, o si una porción de la población es renuente frente a cambios institucionales que promuevan un desarrollo equilibrado, se pueden configurar estructuras duales que restrinjan las posibilidades de mejorar la calidad de vida de toda la región.

Causación circular acumulativa

El concepto de causación circular acumulativa, que fue acuñado por Myrdal (1957) en la década de los cincuentas, parte de la contrapropuesta de las teorías de la convergencia regional, planteadas desde los modelos neoclásicos de crecimiento económico, los cuales predicen que aun cuando cada subregión (país) tenga unas condiciones iniciales diferentes, deberá alcanzar (converger) los niveles de ingreso de aquellas más adelantadas.

Por este motivo, si se asume que a nivel regional se tiene una estructura tecnológica similar, todas las subregiones deberían alcanzar un estado de bienestar similar en el largo plazo, que beneficie a todos los agentes de la entidad regional.

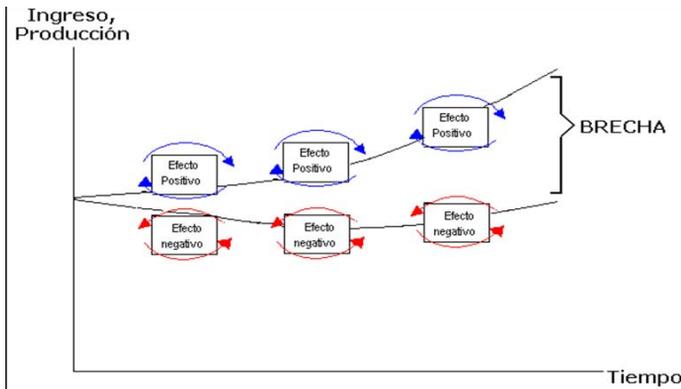
En contraposición a esto, Myrdal (1957) asegura que dadas las diferencias en recursos tecnológicos y en el capital humano, que pueden existir entre distintos componentes de la región, no es posible pensar en un solo nivel de ingreso regional en el largo plazo, sino más bien, que necesariamente deben existir unos sectores o subregiones más adelantados.

Este punto de partida marca una dinámica particular interna y entre regiones, ya que se puede esperar que las diferentes estructuras de avanzada busquen mantener sus beneficios altos por medio de la búsqueda y la consolidación de mercados en las regiones rezagadas, por lo que la situación de desequilibrio inicial se hace persistente en la medida en que las regiones avanzadas crezcan a costa de las rezagadas, que ven limitado su proceso de crecimiento económico.

Más aún, en el tiempo lo que se puede esperar es que, como resultado de esta dinámica, se constituyan dos fuerzas que determinarán las estructuras de reforzamientos de las disparidades regionales. Myrdal (1957) las llama fuerzas de atracción y fuerzas de repulsión. Aquellas subregiones o incluso regiones que tienen una ventaja en la producción y en el ingreso pueden atraer mayor inversión, mayor innovación, más empresas y más empleo, mejorando entonces los niveles de producción e ingreso a una escala exponencial.

Por otra parte, aquellas regiones rezagadas no sólo no podrán atraer los recursos necesarios para el desarrollo sino que verán cómo las empresas y el trabajo migran hacia las regiones aventajadas, configurando así un efecto de expulsión. Como resultado de estos efectos, no sólo se amplía la brecha regional sino que el resultado es reforzado por las fuerzas descritas, aumentando cada vez más en el tiempo las disparidades (gráfica 1).

Gráfica 1. Brecha y persistencia en el crecimiento



Fuente: elaboración propia.

Integración regional bajo disparidades

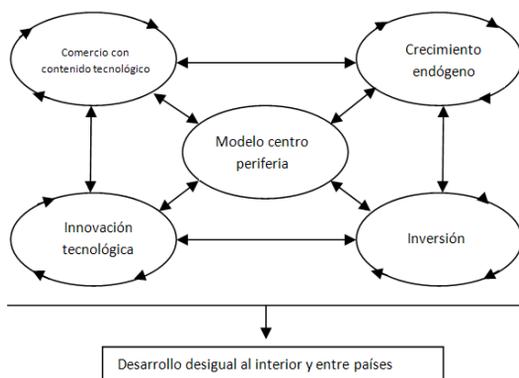
El análisis de los conceptos de polos de desarrollo, dualismo y causación circular acumulativa, permite derivar un marco evaluativo sobre la posibilidad de integración de países en una región que puede presentar disparidades teniendo en cuenta una perspectiva estructuralista.

Si se piensa en este tipo de región, se puede incluir el modelo centro periferia al que se ha referido la escuela cepalina desde los escritos de Furtado (1964) y Prebisch (1981), entre otros; en este esquema se tiene un centro de avanzada donde predomina el desarrollo tecnológico, con mejores perspectivas de inversión, mayores oportunidades para la creación de mercados y para la innovación de productos de alto valor agregado.

Estas características moldearían una estructura de crecimiento endógeno para el centro, en el que se reforzarían los aumentos en el ingreso producto de los rendimientos crecientes a escala originados en la producción y la posibilidad de generar excedentes que sean exportados a la periferia. Por su parte, la periferia, con una limitada capacidad productiva, ve restringidas las posibilidades de inversión y por consiguiente de innovación tecnológica. De esta manera, un país de la periferia sólo se podrá especializar en la producción de bienes de bajo contenido tecnológico.

De esta manera, la periferia se convertirá en un órgano dependiente del desarrollo del centro ya que la única forma de acceder al cambio técnico o a los bienes con alto contenido tecnológico será a través del comercio con el centro. Bajo esta dinámica se puede concluir que las posibilidades de desarrollo de la región estarán determinadas por las regiones avanzadas y restringidas en las regiones rezagadas (Thirlwall, 2003).

Gráfica 2. Modelo centro periferia de integración regional



Fuente: elaboración propia.

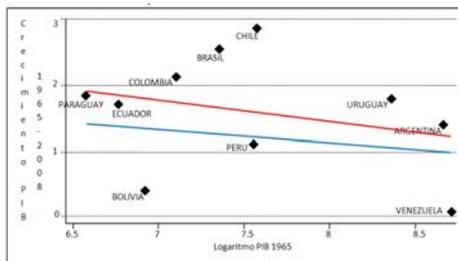
Evidencia para la región suramericana

En esta sección de la exposición, se intenta mostrar si en la región suramericana se puede establecer una tendencia hacia la consolidación de polos de desarrollo, a partir del esquema del modelo centro periferia que se resume en la gráfica 2. En este caso, el análisis se centrará en los aspectos de convergencia regional en ingreso per cápita, la reconsideración del dualismo en la región y la detección de efectos de reforzamiento para algunas de las economías de la región.

Convergencia

Utilizando las premisas del modelo convencional de crecimiento, se pueden expresar las relaciones de disparidad entre cada uno de los países de la región suramericana –que son entendidos en este análisis como las subregiones que pueden caracterizar el esquema de centro periferia–. Para este caso, se intenta determinar si existe o no un nivel de ingreso per cápita de largo plazo al que convergen los países de la región. Aunque el número de países que integran la región es muy pequeño (lo que dificulta el intento de la estimación econométrica usual para estos casos), se puede realizar un análisis de datos que intente dar una luz sobre lo que ocurre en términos del ingreso en la región. La gráfica 3 resume los resultados hallados en esta materia para el PIB per cápita a precios constantes para el año 2000, medido bajo la paridad de poder de compra.

Gráfica 3. Convergencia en ingreso de los países de la región



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En el diagrama de dispersión se describe la relación entre el crecimiento del PIB per cápita para el período 1965-2008 y el logaritmo del PIB per cápita del año 1965. La línea roja mide la relación cuando se incluyen todos los países de la región, y la línea azul mide la misma relación, sólo que en este caso se calcula para todos los países menos Brasil, Colombia y Chile.

Aunque en ambos casos la pendiente de las líneas es negativa, lo que mostraría un indicio de convergencia, se puede observar que los países mencionados arriba han sido los que han jalonado dicho resultado, ya que una vez quedan por fuera del análisis, la relación de convergencia se hace más débil.

También se resalta que los mismos países presentan una tasa de crecimiento superior a la de toda la región, pese a que no inician con los niveles más altos de ingreso. El caso más dicente es el de Chile, con una tasa de crecimiento cercana al 3%; en el caso opuesto se encuentran Venezuela y Bolivia, con perspectivas bien diferentes, para el primero, pese a que inicia con los mayores niveles de ingreso, su tasa de crecimiento es de 0%, lo que evidencia un estancamiento en el proceso de crecimiento; por su parte, Bolivia se encuentra con un nivel inicial de ingreso bajo y una tasa de crecimiento promedio cercana al 0,5%, lo que permite pensar que este país está restringido en su crecimiento por las condiciones iniciales de ingreso.

Una conclusión preliminar de este análisis es que existe, desde este esquema básico, alguna evidencia para corroborar la existencia de disparidades en ingreso en la región y adicionalmente la posibilidad de que Brasil, Chile y Colombia (en menor medida) puedan tener una dinámica propia que los consolide como polos de desarrollo. Por otro lado, existen otros países rezagados que parecen tener una oportunidad lejana de alcanzar las dinámicas de los líderes.

Para avanzar en la clarificación de estas hipótesis, se calcula la variación de la relación del PIB per cápita entre las naciones suramericanas, con el fin de evaluar la brecha de ingreso entre países como resultado de las disparidades mencionadas. La tabla I muestra los resultados obtenidos comparando el año 2008 contra 1980.

Tabla I. Cambio porcentual del diferencial de ingreso per cápita por países (PPP) 1980 - 2008

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Argentina	0,0	19,8	4,5	-47,2	-15,6	2,8	22,1	1,4	-12,9	28,1
Bolivia	-16,5	0,0	-12,8	-55,9	-29,6	-14,2	1,9	-15,4	-27,3	6,9
Brasil	-4,3	14,7	0,0	-49,4	-19,2	-1,7	16,9	-2,9	-16,6	22,6
Chile	89,2	126,7	97,7	0,0	59,7	94,5	131,1	91,9	64,9	142,5
Colombia	18,5	42,0	23,8	-37,4	0,0	21,7	44,7	20,2	3,3	51,8
Ecuador	-2,7	16,6	1,7	-48,6	-17,9	0,0	18,9	-1,3	-15,2	24,7
Paraguay	-18,1	-1,9	-14,5	-56,7	-30,9	-15,9	0,0	-17,0	-28,6	4,9
Perú	-1,4	18,1	3,0	-33,3	-16,8	1,3	20,4	0,0	-14,1	89,2
Uruguay	14,7	37,5	19,9	-39,4	-3,2	17,9	40,1	16,4	0,0	47,0
Venezuela	-22,0	-6,5	-18,5	-58,8	-34,1	-19,8	-4,7	-47,2	-32,0	0,0

Fuente: cálculos propios con información del Banco Mundial.

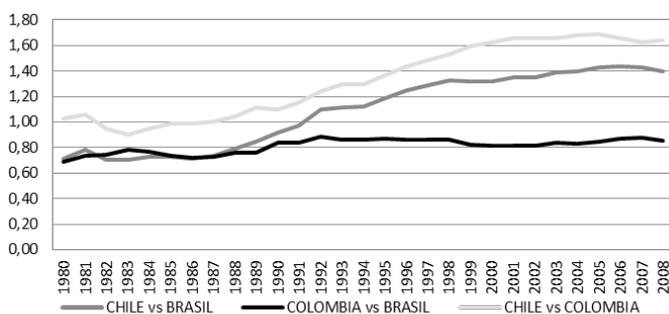
En la tabla I se observa que existen dinámicas que a simple vista no son relevantes pero que pueden confirmar la idea de que el ejercicio de convergencia tradicional obvia los procesos propios de los países y que sólo se concentra en un resultado promedio. En este caso, se debe resaltar cómo Chile ha aumentado la distancia en ingreso con todos los países de la región, incluidos Brasil y Colombia, en un orden que supera en todos los casos un crecimiento del 50% del cociente entre su PIB per cápita y el de los demás países.

De otro lado, Colombia y Uruguay tienen un comportamiento similar, con variaciones positivas de su ingreso, pero esta vez a una escala más pequeña. Por su parte, Perú y Argentina ganan terreno con algunos países pero se distancian de Colombia, Chile y Uruguay. El caso que se podría pensar como contra intuitivo con respecto a lo que conocemos de sus avances en materia económica lo protagoniza Brasil, que ha perdido ventaja con respecto a la mayoría de los países de la región.

De otro lado, en el caso opuesto a las ganancias en ingreso, las mayores distancias a la baja las han alcanzado Bolivia, Paraguay y Venezuela, que en el caso extremo han visto deteriorar esta relación hasta en un 50%.

El interés ahora radica en determinar si los países de avanzada presentan una misma dinámica de convergencia en ingreso per cápita, dados los diferentes resultados observados. Para esto se calcula la relación de PIB per cápita entre estos países desde 1980. Si existiera convergencia, la relación debería aproximarse a la unidad.

Gráfica 3. Relación de PIB per cápita entre países 1980-2008 a precios constantes de 2000. Medido por PPP



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

La gráfica 3 confirma los análisis realizados en la tabla I. Se observa cómo Chile presenta una tendencia de mejoría de su PIB per cápita con respecto a Colombia y a Brasil, siendo este último el que se ve con mayor dinamismo, ya que parte de una situación de desventaja que se revierte en la década de los noventa y se mantiene por el resto del período considerado. En el caso de la relación Brasil–Colombia, se observa una dinámica constante a favor de Brasil, con una tendencia a la igualación de la relación de ingresos.

Dualismo

Pese a lo que se ha presentado en la sección anterior sobre disparidades regionales, es necesario revisar si existe la posibilidad para los países de maniobrar hacia una integración económica con equidad y con oportunidades de desarrollo. Para ello, en esta sección se realiza

un análisis sectorial que pueda indicar las condiciones en las cuales los países de Suramérica se enfrentan a un esquema de integración, y de igual manera introducir el debate sobre la forma en que se debería analizar una economía dual en una era donde la globalización y las tecnologías de la información son un referente obligatorio.

Avanzando en este último tema se debería decir que la definición básica con la que se trata al dualismo no tendría peso para el análisis de la región, puesto que para todos los países que la componen, exceptuando a Paraguay, el sector agrícola no tiene gran relevancia en la composición del producto. Asimismo, el incremento de la participación del sector servicios por encima de la industria (excepto en Venezuela, donde este sector aún es el más importante) impone a este sector en el análisis dual sobre la agricultura.

La propuesta que se realiza para analizar la región es la de pensar no en una división sectorial de la economía para encontrar las características duales, sino más bien establecer cuáles son los componentes de la producción con alto valor agregado que generan encadenamientos horizontales con la industria, y que además se sirven de servicios de alto valor agregado que permiten generar sinergias entre las empresas industriales y las de servicios, aumentando la productividad, para denominarlos el sector de avanzada.

Por otro camino irían aquellas industrias obsoletas o que por su propia función no permiten generar encadenamientos, y los servicios de poco valor agregado que sólo satisfacen necesidades personales o de corto plazo. Por sus características, las empresas de este último grupo se catalogarían como el sector rezagado. Bajo esta clasificación se puede inferir que los efectos del dualismo, descritos en la primera parte del documento, reforzarían únicamente a las empresas del primer grupo y las clasificaría como los motores del crecimiento (jalonando inversiones, innovación, acumulación de capital humano, productividad y producto).

Infortunadamente, para poder deducir algo de esta hipótesis se necesitan datos más puntuales para cada país, que no estuvieron disponibles para la realización de la presentación, por lo que sólo se realizará un análisis global de lo que pasa en las economías a nivel sectorial. La tabla 2 resume la composición del producto para los períodos 1986, 1995 y 2005.

Tabla 2. Participación sectorial (% PIB)

	1986			1995			2005		
	Agrícola	Industria	Servicios	Agrícola	Industria	Servicios	Agrícola	Industria	Servicios
Brasil	11,16	45,16	43,68	5,77	27,53	66,7	5,71	29,27	65,02
Chile	8,96	36,99	54,04	9,24	35,29	55,47	4,45	42,01	53,54
Colombia	18,03	37,32	44,65	15,28	31,69	53,02	9,58	34,04	56,37
Argentina	7,8	37,38	54,82	5,7	28	66,3	9,4	35,61	54,99
Bolivia	18,33	35,14	46,53	16,88	33,11	50	14,04	31,54	54,42
Paraguay	27,21	22,6	50,19	20,72	22,81	56,47	21,13	20,67	58,2
Perú	11,21	27,44	61,34	8,78	30,97	60,25	7,21	34,32	58,47
Uruguay	12,65	36,23	51,12	8,62	28,92	62,46	10,37	27,13	62,5
Venezuela	6,67	49,26	44,07	5,53	41,27	53,2	4,02	57,8	38,18

Fuente: Banco Mundial.

La dinámica en todos los países coincide en los tres períodos analizados. Se puede observar cómo el sector agrícola pierde cada vez más relevancia en el producto, y que el sector servicios es el que determina en mayor proporción el PIB del respectivo país. De igual manera, se puede observar cómo el peso relativo del sector industrial se reduce para la mayoría de los países, con excepción de Chile, Perú y Venezuela. Desde este esquema básico es difícil distinguir una estructura dual, puesto que los servicios incluidos en la medición son de varios tipos y por ello no es claro cómo afecta su crecimiento a la industria.

Efecto reforzamiento

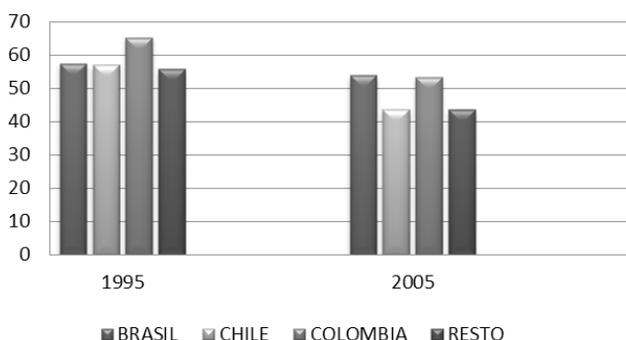
Dentro de las características enunciadas para los efectos de reforzamiento de la causación acumulativa, se tratan aspectos como el de la innovación y la capacidad de atracción de inversión en sectores productivos de la economía. Para evaluar estos conceptos con los datos disponibles se realizaron ciertos supuestos que dan cuenta de las características propias de la región. El primero de ellos radica en la baja tasa de innovación generada en estos países, lo que haría pensar que estos se benefician de los avances alcanzados en otras naciones

(economías desarrolladas o en transición) y que la incorporan al sistema productivo por medio de estrategias imitativas para luego reemplazar los bienes importados.

El segundo supuesto que se realiza es que una vez el cambio técnico es incorporado a la producción, se puede difundir a la región a través de los bienes exportados, que incrementan la demanda por variedades de bienes similares y fomentan el proceso de adquisición de innovaciones, para que el proceso vuelva a comenzar.

La gráfica 4 muestra la dinámica de las importaciones de la región provenientes de los países en donde se generan importantes avances técnicos y la innovación es una característica recurrente en sus procesos productivos. Se distinguen los países aventajados del resto de Suramérica. En este caso no existe una conclusión clara, puesto que aunque los países líderes han disminuido sus importaciones, los menos aventajados han hecho lo propio. De igual manera, el nivel de agregación no permite saber cuál es la importancia de los bienes importados con mayor contenido tecnológico.

Gráfica 4. Proporción de importaciones desde Estados Unidos, China, Japón y Unión Europea 1995 y 2005



Fuente: elaboración propia con datos del CEI.

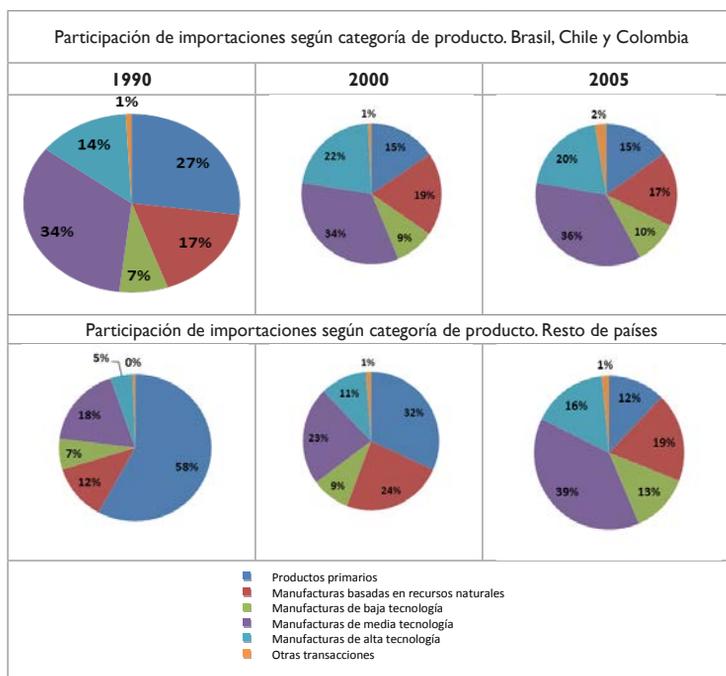
Para el caso de la difusión del conocimiento técnico se recurre a la clasificación de las importaciones y exportaciones regionales y se divide el análisis para los grupos de países mencionados arriba. En esta oportunidad se analizan los años 1990, 2000 y 2009. Lo que se vería aquí como efecto reforzamiento distanciaría a los países rezagados, que importan más bienes con contenido tecnológico de los países adelantados y exportan más bienes primarios a estos últimos.

Conectando esta idea con la de difusión del crecimiento a partir del comercio intrarregional, la evidencia es poco clara con respecto a lo que en teoría se esperaría, puesto que si bien la dinámica de comercio ha cambiado en los últimos treinta años, producto de la liberalización, aún se ven estructuras heredadas de antiguos modelos comerciales para la mayoría de los países (bajo valor agregado incorporado en el comercio).

Ahora bien, utilizando datos de la Cepal se calculan las participaciones de las exportaciones e importaciones por categoría de producto, que van desde los productos primarios hasta las manufacturas con alto contenido tecnológico para los años 1990, 2000 y 2009; este análisis permite obtener conclusiones sobre la región por dos vías, en primer lugar, se puede ver la dinámica de comercio entre los países aventajados, en segundo lugar, se puede comparar a estos países con el resto de economías suramericanas para determinar si podría existir algún tipo de efecto de difusión del crecimiento.

Para el caso de Brasil, Chile y Colombia se puede observar una evolución muy tenue de sus importaciones, sobresale la idea de una menor participación de productos primarios que ha sido ocupada por las demás categorías. Esto podría implicar algún tipo de efecto reforzamiento derivado de la posibilidad de implementar nuevas tecnologías en cada país, mejorando con ello la cualificación de la mano de obra local; sin embargo, el panorama de las exportaciones no es contundente frente a un cambio real de estructura dominante del comercio, puesto que por lo menos el 50% del comercio en cada período analizado se relaciona con los productos básicos y las manufacturas basadas en recursos naturales.

Gráfica 5. Comportamiento de las importaciones de los países de la región



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

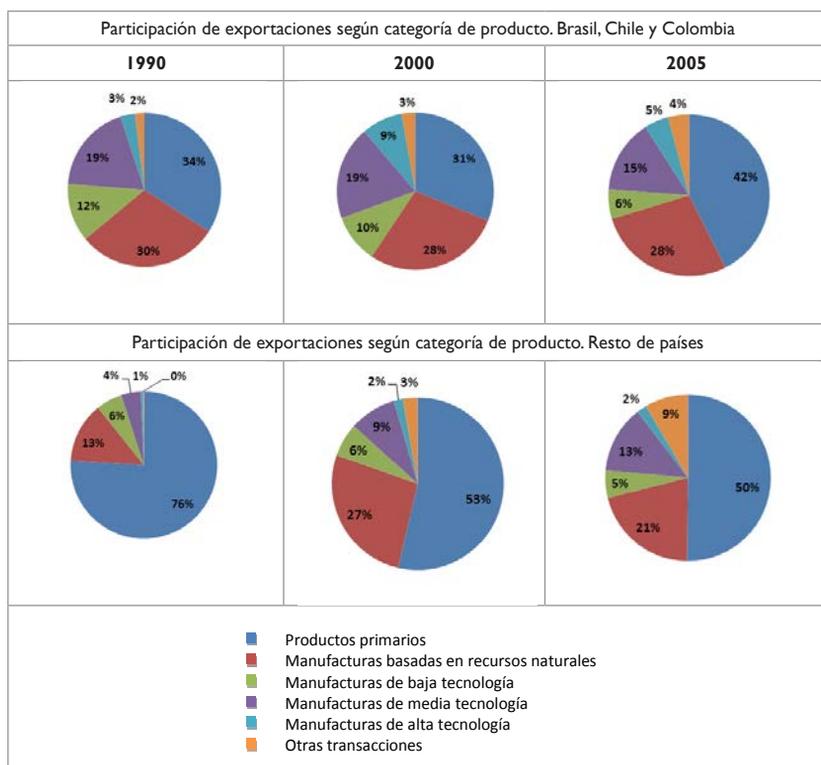
Este último resultado podría dar lugar para inferir que el proceso de desarrollo ligado a un recambio tecnológico de estas economías se ha financiado en alguna proporción con la producción agrícola, la minería y la explotación de recursos naturales que, como se ha mostrado, no es un componente importante del producto de los países.

Para el caso de los demás países de la región, el tema de las importaciones no es muy distante del que se tiene para los países aventajados, con la excepción del gran dinamismo de la categoría de productos de media tecnología, liderado principalmente por lo que ha ocurrido en Uruguay y Argentina. La principal restricción de este conjunto de países radica en que las estructuras de sus exportaciones no han variado con respecto a su composición, ya que por lo menos

el 70% de éstas se relacionan con bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Aunque si bien es la misma tendencia que reflejan los países líderes, todavía es significativa la predominancia de estos productos en el comercio y sus limitaciones para generar las rentas apropiadas para financiar su desarrollo.

A partir de lo anterior, no se puede observar un efecto de reforzamiento claro aunque sí algunos lineamientos para interferir que en el futuro se pueden presentar disparidades derivadas de menores restricciones para llevar a cabo el desarrollo, utilizando como mecanismo el comercio internacional.

Gráfica 6. Comportamiento de las exportaciones de los países de la región



Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL.

Otro componente importante del efecto de reforzamiento está asociado con la inversión en cada país, bien sea la que se ha generado como parte de la producción local, o aquella que entra a cada país con la idea de establecer actividades que generen excedente económico. En este caso se pensaría que aquellos países con mejores condiciones no sólo generarían mejores niveles de inversión sino que tendrían una mayor capacidad para atraer capitales extranjeros.

La gráfica A. I y la tabla A. I en el anexo, muestran el comportamiento de las dos variables para la región. En general, se puede observar que no existe un patrón claro de reforzamiento de la inversión y que en todos los países hay posibilidades de acumular el capital; en el primer caso, los crecimientos de la inversión en la década de 1990-2000 han favorecido a la mayoría de los países, con excepción de Colombia, Ecuador y Paraguay. Incluso, para el período 1980-2000 es Bolivia el país que tiene un comportamiento positivo del crecimiento de la inversión, frente a resultados negativos del resto de los países suramericanos.

Conclusiones

El desarrollo de un esquema de análisis provisto desde una corriente teórica menos ortodoxa permite analizar cuál sería el patrón de integración de un conjunto de países que quieren mejorar el bienestar de sus ciudadanos, cuando se tienen disparidades en las formas de generación y apropiación del desarrollo de la región como un todo. A partir del desarrollo de los conceptos de polos de desarrollo y efectos de reforzamiento, se puede obtener un esquema de centro periferia en el cual la integración solamente fomentaría una mayor desigualdad interna en la región y un aumento de la brecha de ingresos en cada país.

Para el caso de la región suramericana, lo que reflejan las aproximaciones sobre el comportamiento de algunas de las variables macroeconómicas más importantes es que existen brechas importantes en estos países en cuanto al ingreso per cápita, la composición del producto y las exportaciones, por lo que se pensaría en que el argumento de las continuas y reforzadas desigualdades puede mantenerse en el tiempo. Sin embargo, en el caso de las importaciones y de las estructuras de

inversión, el caso es similar en todos los países, esto da como resultado unos efectos de reforzamiento débiles o nulos en cada uno de ellos. Por este motivo se puede establecer que no es tan claro que la brecha derivada de una estructura de polos de desarrollo sea persistente en el tiempo y que esto vaya a ser reforzado por los posibles acuerdos de integración que se puedan celebrar en la región.

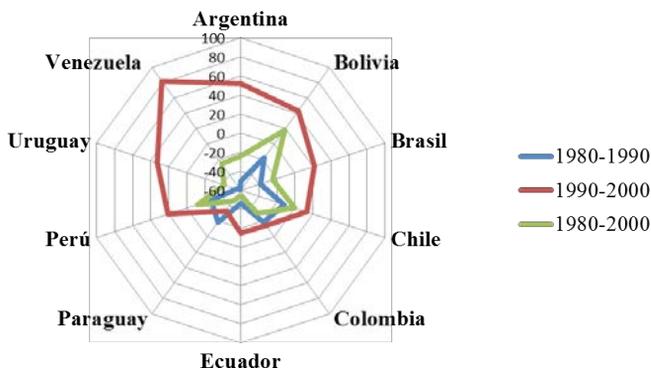
Finalmente, el análisis para cada uno de los países pone de manifiesto que existen naciones que están inmersas en diferentes sendas de desarrollo, como es el caso de Chile, que ha obtenido provecho de sus procesos internos y como resultado de esto ha aumentado su ventaja frente a las demás. Por su parte, países como Paraguay y Bolivia siguen siendo incipientes economías con restricciones importantes para alcanzar los niveles de desarrollo de sus vecinos. Otros casos más alentadores son los de Perú, Argentina, Uruguay y Colombia, que han visto progreso en sus indicadores y pueden acercarse a los niveles observados para los países más aventajados de la región (Chile y Brasil).

Referencias bibliográficas

- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y Subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Myrdal, G. (1957). *Economic theory and under-developed regions*. Londres: Duckwort.
- Perroux, F. (1955). *Note sur la notion de pôle de croissance*. T.VIII. París: Economie appliqué.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thirlwall, A. (2003). *Growth and development: with special reference to developing economies*. Londres: Palgrave MacMillan.

Anexo

Gráfico A.1. Crecimiento de la participación de la inversión en el PIB real per cápita



Fuente: elaboración propia.

Tabla A.1. Inversión extranjera directa como porcentaje del PIB

	1980	1990	2000
Argentina	0.88	1.30	3.67
Bolivia	2.01	0.56	8.77
Brasil	0.81	0.21	5.08
Chile	0.77	2.10	6.46
Colombia	0.47	1.24	2.55
Ecuador	0.59	1.22	4.52
Paraguay	0.69	1.46	1.47
Perú	0.13	0.16	1.52
Uruguay	2.85	0.45	1.2
Venezuela	0.08	0.96	4.01

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

POLÍTICA SOCIAL, BIENESTAR Y CALIDAD DE VIDA

Julián F. Bautista R.*

Resumen

Hablar hoy de la política social implica referirse a la concepción y formas mediante las cuales un gobierno, en conjunto con otros actores, interviene a una población en procura de transferir una idea y unas acciones de bienestar social que, en nuestro país, es considerado típicamente como una de las metas de la política social y una de las bases fundamentales del desarrollo; de esta manera, se muestra en este contexto un análisis de la política social, el bienestar y la calidad de vida a través de cifras y metas.

Palabras clave: política social, bienestar, población pobre, gobierno, Colombia, focalización, intervención, Conpes.

.....
* Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales y magíster en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos. Se desempeña como docente investigador de la Universidad Central y director del Observatorio de Política Social.
E-mail: jbautistar@ucentral.edu.co.

Hablar hoy de la política social implica referirse a la concepción y las formas mediante las cuales un gobierno, en conjunto con otros actores, interviene a una población en procura de transferir una idea y unas acciones de bienestar enmarcadas sobre unos estándares básicos de calidad de vida. ¿Qué significa esto en un contexto como el de Colombia, o incluso, el de otros países de la región? La idea de esta ponencia es ensayar con algunos análisis que muestren más que cifras, inversiones o metas, una aproximación teórica y epistemológica al tema de la política social y al bienestar y calidad de vida que permita invitar a otras miradas, ya que como entendamos los problemas, los medimos e intervenimos de la misma forma, y en su interpretación existe una gran responsabilidad en discutir aquello que se considera como normal, adecuado o justo.

Entremos pues en materia. Si hoy nos encontráramos con un extranjero recién llegado al país, ¿qué le explicaríamos y con qué situación se encontraría en lo social? Veamos: tendríamos que contarle que tenemos 19 millones de pobres, más o menos el 45,5% de la población total, y 16,4% de pobres extremos; sin embargo, si la medición se hace utilizando métodos como los multivariados, la pobreza se reduce a 9,6%, ya que esta incluye la compensación que se hace a esta población mediante el acceso a bienes y servicios ofrecidos por la política social, es decir, cuando una familia con bajos ingresos obtiene alimentos, educación o salud a través de los programas o subsidios que ofrece el Estado.

De esta manera, más allá de ver qué tipo de impacto muestran estos indicadores, la pregunta por discutir con este extranjero, para poder explicarle desde otro punto de vista la situación que enfrenta el país, es: ¿cómo se entiende o cómo operan dichas acciones de la política social sobre la población pobre o carente de condiciones, denominadas como “calidad de vida” y “estados específicos de bienestar”?

I

Entonces, la propuesta es comenzar a buscar explicaciones en aspectos relacionados con la pregunta, por ejemplo, a partir de la emergencia del discurso de bienestar que considera el “Riesgo” como una estrategia para intervenir la vulnerabilidad y la exclusión social. Esta

estrategia, definida y sugerida por el Banco Mundial como concepto para intervenir lo social, utiliza instrumentos como la focalización del gasto social, que en el caso colombiano, es implementado partiendo del “Sistema de Identificación de Beneficiarios” o Sisben, definido formalmente por el documento Conpes N.º 040 de septiembre 24 de 1997.

Este instrumento permite “localizar” a los individuos “pobres” para la transferencia de acciones compensatorias, tales como subsidios en dinero o en especie. Volveremos en breve a esta explicación.

Otra pregunta para discutir con este extranjero partiría de considerar el efecto posible de las acciones de la política social en los receptores o beneficiarios de la misma, pensando más en el objetivo de formar unos sujetos del bienestar, capaces y conectados de manera marginal a la lógica del consumo, que fabrique individuos o familias que puedan comer, estudiar, transportarse, curarse, recrearse, nutrirse, y establecer unos mínimos para demandar y consumir, supuestamente aceptados como dignos por la sociedad.

Así, podríamos advertirle a nuestro visitante que el bienestar social, en nuestro contexto, por lo general es considerado como una de las metas de la política social y una de las bases fundamentales del desarrollo; sin embargo, su concepción y puesta en marcha, centrada en llenar una carencia mediante el consumo como derecho, convierte la política y la producción de este bienestar social más en una técnica de gobierno para administrar a los pobres, que en una acción estratégica de superar este estado de carencia.

II

Sigamos en la explicación y retomemos algunos criterios que permitan que nuestro extranjero se haga una idea particular del estado de nuestra situación.

Podríamos decirle que la idea de indagar sobre el bienestar parte de preguntarse por asuntos como los siguientes: ¿cómo se interviene a una población denominada como pobre?, ¿qué discursos y acciones orientan las concepciones de bienestar para los pobres?, ¿cómo emerge un sujeto del bienestar adecuado a estas visiones o

discursos? De esta manera, la forma administrativa que interviene dichas condiciones sociales parte de los procesos que se denominan de gubernamentalización, es decir, del “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder” (Foucault M., 2006, p. 136). Este poder, puesto en escena por técnicas o tecnologías de gobierno, afecta e interioriza unas prácticas que normalizan la intervención social de los pobres partiendo de discursos que permiten hacer saber que, reactivar un consumo mínimo o básico en las poblaciones carentes de ingresos, es adecuado y socialmente justo como forma de atacar las consecuencias mismas de la pobreza, esto significa, la política social atacaría aquellas condiciones que impiden el consumo y la participación activa de los pobres en los juegos económicos del mercado.

Es entonces desde aquí que operan las técnicas de focalización del gobierno como una estrategia instaurada por la nueva economía política del modelo llamado neoliberal, que resalta las condiciones de la competencia económica, y que por efectos propios de las crisis en los procesos de acumulación, afectan de manera directa el consumo de las poblaciones más vulnerables y con menos recursos para enfrentarlas, situación que es objeto directo de intervención de la política social, estableciendo así una red de protección para asistir y transferir ciertas condiciones que le devuelvan a los sujetos, a los individuos o a las familias que han sido expulsadas de él, la capacidad básica de insertarse de nuevo en el juego económico del mercado.

De esta manera, la política social gira y se produce sobre relaciones de poder que hacen saber que mediante la provisión y la producción de un bienestar concebido en el acceso a bienes, servicios e ingresos, ocurrirá un resultado positivo para que una fracción de la población pueda enfrentar una situación desventajosa, estableciendo que “el ejercicio del poder es una estructura total de acciones llevada a actuar sobre acciones posibles; incita, induce, seduce, vuelve más fácil o más difícil, es siempre una manera de actuar sobre un sujeto o sujetos actuantes en virtud de su acción o de su capacidad de acción” (Foucault M., 1991, p. 85). Esto, creo, resume parte del abordaje teórico de esta ponencia.

De allí entonces que la gubernamentalización del Estado colombiano tenga como una de sus prácticas de gobierno para intervenir, en términos del bienestar, a la población carente o pobre, un campo en el cual se generan las condiciones básicas para la subsistencia, acciones de la política que se ocupan de los cuerpos sanos, nutridos, capacitados, en la perspectiva futura de que por sí mismos puedan “tener” los bienes y recursos necesarios para dicho fin de subsistencia.



Llegando a este punto nuestro invitado podría preguntarnos: ¿pero cómo se definen y se determinan las condiciones básicas mediante las cuales un tipo especial de población debe ser intervenida y cómo hacerlo?, ¿qué técnica política es dirigida hacia los pobres, diseñada y considerada como la más adecuada?, ¿cómo es ese asunto de la intervención del campo de lo social? Tratemos de abordar algunos elementos que nos permitan explicarle estos interrogantes a nuestro particular acompañante extranjero.

El bienestar contiene un discurso de intervención en el cual la idea es que un porcentaje de la población pobre o carente de ingresos, bienes y servicios, pueda mantenerse mediante el acceso a unos estándares aceptados como mínimos y básicos, sobre todo a partir del cálculo de un ingreso en dinero. A esta idea se le denomina “calidad de vida” y mediante el tener y usar este básico de ingresos, bienes y servicios, en apariencia, se produciría el bienestar. En algunos casos, dentro de este discurso, el concepto de calidad de vida se iguala al de bienestar haciendo indistinto el tratamiento e intervención de los casos en situación de desventaja social, sobre todo bajo la consideración de pérdida frente al consumo.

El problema al que se enfrenta este discurso es hacer que una persona u hogar tenga la posibilidad de consumir lo que le permita subsistir. En esta gramática del capitalismo se acepta que, entonces, quienes no se encuentran tan dotados para el acceso al consumo, ni para acumular, sean parte de una intervención, que en su construcción técnica se considera como la adecuada y aceptada y, además como una reivindicación social, por ejemplo, como en el caso de la salud pública, que desde sus primeros diseños se ha dirigido hacia los pobres (Saldarriaga, 1997, p. 429).

Sigue preguntándonos este, ya inquieto y perspicaz, amigo externo: ¿cómo se normaliza la focalización a la población pobre o vulnerable, vía el Sisben? Primero hace saber por ciertas condiciones quiénes son pobres, pero además qué lugar ocupan en esta denominación y también quiénes, por regla técnica, estén más lejanos del umbral del mínimo de bienestar serían los primeros que se “beneficiarán” de los subsidios, esta norma es entendida como un mecanismo o una condición de equidad, pero sólo entre pobres, lo cual significa que alguien “menos pobre” consideraría justo esperar o no ser beneficiario antes que otro, que según la regla, se encuentre en peores condiciones de acceso a bienes, servicios e ingresos.

IV

¿Pero entonces cómo es el asunto del riesgo? Insistiría este perspicaz interlocutor y ya, a estas alturas, calificado y casi especialista extranjero. Diríamos que la noción de riesgo parte de establecer y calcular el nivel de gravedad de un evento, caracterizado como nocivo para la población.

Por otro lado, el documento que contiene los lineamientos y la política del riesgo es el presentado por el Banco Mundial, denominado *Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá*, publicado en el año 2000, en el que se presenta la definición del riesgo (Manejo Social del Riesgo, MSR) como un concepto y una práctica para ser implementada en los denominados “países en desarrollo”, en procura de seleccionar, diseñar o usar un conjunto de programas e instrumentos formales de protección social, orientados a reducir la vulnerabilidad (principalmente económica) de los hogares, así como nivelar sus consumos y, como consecuencia, reducir la pobreza, es decir, que se da más atención a los efectos que las causas de la pobreza, previniendo los posibles riesgos y definiendo así la protección social en tanto campo en donde se combate o se reduce la vulnerabilidad de los pobres frente a los posibles riesgos.

Ello ha supuesto un cambio en la explicación de la pobreza desde una perspectiva de los déficits de activos al de vulnerabilidad a riesgos, pasando de un enfoque de redes de protección social (apoyos sociales

ex post en situaciones de pobreza), al de creación de oportunidades, seguridad y empoderamiento de los pobres (intervenciones *ex ante* de la vulnerabilidad), en el cual se pasa de una definición de la protección social fundamentada en instrumentos (ej., seguridad social), a otra basada en objetivos (ej., manejo del riesgo).

Dice el Banco Mundial que:

Esto ha impulsado al G7 a solicitar que el Banco Mundial formule «Principios Sociales» y «Buenas Prácticas de Política Social» para guiar a las autoridades en sus intentos por mejorar las condiciones sociales mínimas de las personas, incluido el suministro de Protección Social en tiempos normales y en períodos de crisis y de tensiones [...] por estas y otras razones, en este documento se desarrolla una nueva definición y un marco conceptual llamado «Manejo Social del Riesgo», el que debiera permitir un mejor diseño de Programas de Protección Social como un componente de una estrategia revisada de reducción de la pobreza (Holzmann & Jørgensen, 2000, p. 2).

Esta guía, a manera de sugerencia, es la que marca los cambios actuales en los instrumentos utilizados en las técnicas de gobierno para la atención de la pobreza, en las cuales se atiende primero a los más pobres de los pobres, definidos ahora como los más vulnerables frente a los riesgos, redireccionando el gasto público no hacia las condiciones objetivas, sino hacia las subjetivas de pobreza; no interviene directamente las condiciones de calidad de vida materiales, sino las percepciones subjetivas del cuidado de sí frente al riesgo.

Esta forma en que es intervenido y administrado el orden social se basa en una serie de arreglos institucionales bajo la idea de una nueva organización de eficiencia y eficacia del Estado, en tanto disminuye su tamaño, descentraliza las acciones administrativas mediante una autonomía local para la toma de decisiones, privatiza las empresas públicas para reducir el déficit fiscal y focaliza el gasto público en la población más pobre, excluida y vulnerable.

Una de las miradas, desde la acera liberal institucional de la economía, refuerza mucho más esta perspectiva, mientras propone que este acceso debe proveerse desde una estructura que garantice derechos sociales sobre la base del ejercicio de las capacidades, la justicia social y las libertades individuales, como fundamentos clave para

que, por intermedio de aquellas capacidades, se tenga la posibilidad real de decidir sobre la vida que cada quien piense que merece vivir, y además se considere “el bienestar como satisfacción de preferencias, en el cual las preferencias ordenan jerárquicamente los estados del mundo, y en el que la preferencia de una persona se satisface si obtiene un estado pertinente del mundo, sea que lo sepa o no” (Sen, 2000, pp. 54-83).

Esta perspectiva ilustra una de las variaciones actuales que, trazadas sobre las prácticas de acumulación capitalista, define el escenario sobre el cual se monta la política de los pobres, mientras empodera sus capacidades para consumir o producir libremente, como sujetos de un bienestar basado en los derechos para hacerlo.

V

Se diría, entonces, que la focalización emerge como fruto y resultado de los anteriores diagnósticos, es decir, reduciendo mucho más la capacidad de “asistir” a los pobres, no solamente manteniendo su condición, frente a una gramática construida alrededor del consumo, sino que ahora sólo “atenderá” a aquellos identificados como los más pobres de los pobres y en peligro de riesgo. El concepto de manejo social del riesgo, implementado en la primera década del siglo XXI, ilustra uno de los refinamientos de la técnica de gobierno para intervenir el campo de lo social, en especial un tipo particular de pobre, aquel que requiere ser entrenado en prevenir una serie de riesgos relacionados con la pérdida de capacidad de consumir o sufrir un evento que lo incapacite.

Pero ¿cómo es el asunto de la focalización? Preguntaría ya nuestro preocupado y un poco confundido amigo extranjero. Le podríamos contar que este tipo de intervención se realiza mediante la identificación de los pobres más lejanos del umbral de bienestar básico, a los cuales se les transfiere un subsidio, por lo general, en dinero o especie y de manera condicionada, es decir, mediante el compromiso y el cumplimiento de ciertos procedimientos relacionados con índices de mejoramiento en salud y educación, entre otros.

Este procedimiento de focalización se amplía y se acota bajo los lineamientos de los documentos Conpes 055 de 2001, que realiza

una serie de ajustes a los procedimientos de focalización del SISBEN; el Conpes N.º 3144 de 2001 que crea el sistema social de riesgo y fondo de protección social, el cual establece que la focalización es una “herramienta para identificar a los más pobres y vulnerables, y permite orientar el gasto social hacia ellos; un sistema social de riesgo debe contar con esta herramienta para lograr una mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos”¹, y el Conpes N.º 117 de 2008, que actualiza los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales (Conpes, 2008).

Los subsidios ya mencionados buscan estimular la demanda de los servicios de salud y educación, en procura de blindar la capacidad futura de generación de ingresos, lo que ratifica que las prácticas están relacionadas con un bienestar enfocado y apalancado al mundo del trabajo y hacia las prácticas capitalistas del consumo y la acumulación.

Uno de los casos más notables en este tipo de fenómenos es el de “Familias en acción”, que inicia como un programa de “choque” para enfrentar la crisis de finales de los 90, así como una estrategia para que el Estado hiciera presencia en zonas consideradas “rojas”, acciones patrocinadas también por el Plan Colombia, pero debido a los obstáculos sufridos con los centros multilaterales de la banca mundial para la atención subsidiada de un porcentaje de familias pobres, se convierte luego en una política estructural, y más aún, en toda una técnica de gobierno para administrar a los pobres. De esta manera opera el instrumento de focalización del Sisben, como forma técnica de identificar a las familias que, cumpliendo con unos indicadores estándar, requerirían con mayor urgencia la atención, mediante la transferencia de un subsidio en dinero a la mujer madre cabeza de familia (Holzmann & Jørgensen, 2000).

Por otro lado, el manejo social del riesgo se presenta como la técnica de gobierno más actualizada para administrar a la población pobre. Este nuevo concepto pone como esfera de intervención el

.....
¹ “El Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben) es el instrumento utilizado por la política social para la focalización. El Conpes Social N.º 055 ordenó un mejoramiento del SISBEN con el fin de corregir problemas de baja y heterogénea cobertura, manipulación del instrumento e ineficacia de los mecanismos de control y vigilancia. La reforma del SISBEN pondrá en marcha un sistema transparente de control de calidad y monitoreo; actualizará el algoritmo para capturar diferencias regionales y fortalecerá la administración, gestión y supervisión del instrumento en el nivel local” (Conpes, 2001).

riesgo de vulnerabilidad, en el cual los patrones de prevención de los sucesos son su esencia básica. Así, la vulnerabilidad es la práctica que debe ser definida, formalizada, operacionalizada y medida, en tanto:

Se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza. La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo (Holzmann & Jørgensen, 2000, p. 4).

Lo anterior devela el carácter de la estrategia de intervención marcada fuertemente por ajustar lo social a las condiciones del mercado y del mundo del trabajo, haciendo saber que mientras una persona, o toda una sociedad, no se mantenga o no se sostenga sobre la lógica y la racionalidad capitalista, pues no tendrá la opción de vivir, o al menos no en el mundo que significa que quien tiene “es”.

Conclusiones

Como conclusión a nuestra, tal vez, un poco cruda conversación con nuestro ya casi colega extranjero, podríamos decirle que el tema del bienestar emerge como tecnología de gobierno, que identifica, clasifica y normaliza a una población definida como “pobre”, a partir de carencias y a su estructural insuficiencia de acceder a bienes, servicios e ingresos para administrarla. Lo que quiere decir esto es que existe una modalidad de bienestar que permite gobernar el medio, las condiciones y las percepciones subjetivas de una población “pobre”, no para que desde esta intervención salgan de esta condición, sino para que la puedan “sortear” bajo el juego económico del consumo en el mercado.

Estas intervenciones se dan, entonces, en el marco de una serie de ajustes, particularmente a la economía, en los cuales, y por efectos de intervenir lo “social” a la manera de una empresa, se debe “asistir” a quienes se encuentren en un peor estado de pobreza.

También vimos cómo a partir de los documentos Conpes se dirigen estas intervenciones, y en los cuales se justifica, de manera técnica (¿científica?) esta forma de gobierno, ilustrando la herramienta de la focalización como la expresión más adecuada y justa para el tratamiento de la condición de pobreza de la población carente, sobre todo en un justificado escenario de recursos escasos. Este mismo discurso permite saber que mientras exista alguien más pobre que otro, éste se atenderá primero, lo cual causa una de las mayores perversiones de la política social que lleva a que una parte de la población intente denigrar su verdadera condición, todo esto en procura de mantener o acceder a los subsidios que transfiere el Estado.

Y ya para no angustiar más a nuestro desesperado amigo y casi confidente, que creía que Colombia es pasión, le podemos comentar que, finalmente, la política del Manejo Social del Riesgo se presenta como la expresión más contemporánea de las técnicas de gobierno dirigidas hacia los pobres y, también muestra, cómo opera la racionalidad de las prácticas de intervención del campo social sobre los supuestos más refinados del neoliberalismo, que ratifican la vigencia de los valores de la competencia, el consumo y el mercado como unidades en las cuales se objetivizan los sujetos del bienestar y que, a pesar de todo lo anterior, sigue siendo no sólo un reto sino un compromiso vivir en este país.

Referencias bibliográficas

Bresser, L. C. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control, *Desarrollo Económico*, 38 (150), 517-550.

Castro, S. (2007). *La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada (1750-816)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Castro, S. (2009). *Tejidos Oníricos. Movilidad, capitalismo y biopolítica en Bogotá (1910-1930)*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

DNP (1997). Conpes. Focalización del Gasto Social, Bogotá, D. C.: DNP.

DNP (2008). Conpes N.º 117. Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales. Bogotá, D. C.: DNP.

Escobar, A. (1998). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Norma.

Foucault, M. (1991). *El sujeto y el poder*. Bogotá: Carpe Diem.

Foucault, M. (2001). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2008). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Holzmann, R. y Jørgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Humanos, O. (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales. El desafío de la ciudadanía*. Bogotá: Vicepresidencia de la República.

Saldarriaga, O. (1997a). *Del oficio de maestro. Prácticas y teorías de la pedagogía moderna en Colombia*. Bogotá: Magisterio.

Saldarriaga, O. (1997b). La invención de lo social: el gobierno del individuo, de las familias y de los pobres, 1990-1946. En Saldarriaga, O., Sáenz, J. & Ospina, A. *Mirar la infancia: pedagogía, moral y modernidad en Colombia, 1903-1946*, (pp. 397-471), Bogotá: Colciencias.

Sen, A. (2000). ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En Nussbaum, M. & Sen, A. *La calidad de vida* (pp. 54-83), México: Fondo de Cultura Económica.

Serna, A. (2006). *Ciudadanos de la geografía tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

CONCLUSIONES

DESARROLLO Y CALIDAD DE VIDA EN LA SEMANA ECONÓMICA

Juan Tomás Sayago Gómez

Al explorar estos ensayos se puede apreciar que no existe una posición única en el tema y que se obtienen aportes de los diferentes puntos de vista. En este orden de ideas, los conceptos del desarrollo están arraigados en los aspectos más fundamentales del progreso de los países y sus condiciones atraviesan las diferentes dimensiones de la realidad estudiada.

Así pues, se consideran como componentes del desarrollo las condiciones de crecimiento económico, el mercado laboral, el desarrollo financiero, las inversiones sociales, la integración regional, la política social, la participación social y las libertades individuales, pero cada uno requiere una revisión profunda por las consecuencias y las relaciones que se generan. Estos diferentes conceptos de desarrollo y sus estrategias con el bienestar de la población, evidentemente se relacionan; sin embargo, cada decisión lleva a condicionamientos más complejos para la población.

Paralelo con el desarrollo, los innegables avances en cobertura de educación y servicios públicos hacen parte del desarrollo medido en términos de accesibilidad a los bienes públicos; no obstante, la calidad de vida no significa sólo acceder a servicios públicos y a educación, más bien se relaciona con el ingreso percibido por los hogares y las condiciones en las cuales estos participan del mercado laboral, además, si logran incorporarse a la sociedad de la manera más adecuada. Pese a lo anterior, la globalización ha acelerado la dinámica del desarrollo y su comprensión ha incorporado elementos de exclusión en la sociedad.

Por otro lado, la indudable evolución de los conceptos de desarrollo ha permitido considerar elementos que antes no se habían sugerido para el análisis del mismo, que van desde una perspectiva que se relacionaba más con el crecimiento de los ingresos, a otra concerniente a las libertades. Estudiar las diferentes teorías del desarrollo es, hoy en día, una labor bastante amplia. Las aplicaciones que parten de las diferentes dimensiones: macro, regional y micro permiten dar una mirada diferente e independiente para identificar las consecuencias e implicaciones de los fenómenos. De otra parte, de la misma forma en queo han evolucionado los conceptos teóricos, los métodos aplicados para estimar la calidad de vida han cambiado e incorporado nuevos elementos, en principio, indicadores como el NBI —planteadas para medir el cubrimiento de las necesidades básicas en las condiciones de los años 80—, fue una propuesta interesante,,posterior a éste se crean nuevos indicadores, tales como el índice de calidad de vida para cuantificar este fenómeno, el mismos incorporo nuevos elementos que permiten obtener una medición mas acertada; Sin embargo, a una cuantificación mas completa de las condiciones de vida de las persona, se unen elementos no considerados en un principio. Además, la forma de evaluar y cuantificar las condiciones no se debe pensar como un grupo de requisitos por cumplir, la pobreza se ve afectada por las percepciones culturales de las regiones y Un ejemplo ello es el piso de cemento, que no es aceptado en ciertos grupos indígenas debido a su idiosincrasia.

Así pues, En la semana económica de la universidad Central se han reunido algunos de los teóricos nacionales e internacionales que plantean propuestas y alternativas en las políticas d búsqueda del desarrollo y la calidad de vida.

Se dispuso de ponencias de académicos nacionales e internacionales, representantes de: la CEPAL, el Banco Nacional del Desarrollo de Brasil, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad de América y la Universidad Central, entre otras instituciones; además, las ponencias de José Carlos de Assis, y la de Esteban Pérez Caldentey buscaron ampliar el espectro e introducir elementos del desarrollo regional suramericano en una Semana Económica que inicialmente se enfocaba en Colombia.

Por su parte, El departamento de Economía de la Universidad Central ha organizado, desde hace 6 años, la semana económica con el objetivo de estimular la discusión de temáticas constitutivas que logran estimular discusiones acordes con el actual discusión económica. La condición de incorporar un tema lo suficientemente amplio permite que se puedan explorar diversas teorías y métodos de investigación. La actividad es académica y cuenta con un elemento didáctico, al tratar de ampliar en una semana distintos puntos de vista. Por último, este evento académica permite a los estudiantes en general, encontrar elementos de interés en las actividades de investigación.



UNIVERSIDAD CENTRAL

FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,
ECONÓMICAS Y CONTABLES
Departamento de Economía

Mayor información

Departamento de Economía
Universidad Central
Teléfono: 323 9868, ext.:3854
carreradeeconomia@ucentral.edu.co



www.ucentral.edu.co