

+ El **desempleo** en Colombia

+ **Concentración bancaria**
y estabilidad financiera

+ **Reforma Estructural Arancelaria**

+ Discurso del doctor **Luis Carlos Sarmiento**
en la **Asamblea General de Anif**

financiera carta

ENERO /MARZO 2012

157



Costos y eficiencia de la rama **Judicial** en **Colombia**



COL \$12.000

ISSN 0120-3436



7 709998 002494

No.157 Enero - Marzo de 2012

Carta Financiera es una publicación de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF

Resolución No.002012 de 1975
Tarifa postal reducida 2010-256 4-72
La Red Postal de Colombia
ISSN No.0120-3436

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Alejandro Vera

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Margarita Cabra
Karen A. Erazo
Raúl Alejandro Fandiño
Alejandro González
Manuel I. Jiménez
Manuel Alejandro Pinilla
María P. Salcedo
Santiago Mora
Nelson Vera
Sandra Zamora

EDITORIA
Ximena Fidalgo

DISEÑO Y PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez

ILUSTRACIÓN CARÁTULA
Luz Stella Sánchez

IMPRESIÓN
Legis S.A.

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO
María Inés Vanegas
Publimarch Ltda. Tel 312 45 03



SUSCRIPCIONES

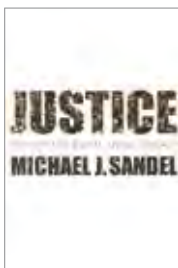
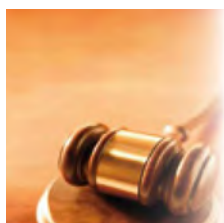
Amanda González
Calle 70 A No.7-86

Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

DISTRIBUCIÓN
DISTRIBUIDORA COLOMBIA

CORREO ELECTRÓNICO **anif@anif.com.co**
PÁGINA WEB **www.anif.co**

Se prohíbe la publicación parcial o total de los artículos de **Carta Financiera** sin previa autorización.



Sumario Enero - Marzo de 2012

EDITORIAL

4 Desafíos de la política económica de 2012

ACTUALIDAD ECONÓMICA

9 El sector justicia en Colombia

Análisis costo-eficiencia en un contexto internacional
Sergio Clavijo y Nelson Vera

18 El desempleo en Colombia

¿todo bien?
Adolfo Meisel y Andrés Sánchez

24 Debate sobre pobreza monetaria en Colombia

Margarita Cabra

32 Primeros efectos de la Reforma Estructural Arancelaria

un diagnóstico de la Protección Arancelaria de la Industria Nacional
Mauricio Torres y Germán Romero

39 Concentración bancaria y estabilidad financiera

Miguel Angel Morales

NOTAS DESTACADAS DE ANIF

47 Comportamiento del mercado petrolero y términos de intercambio

50 Reforma pensional: capital político y presión fiscal

54 Enfermedad holandesa y desindustrialización en Colombia: políticas económicas para sembrar el auge minero-energético

Discurso

58 Palabras del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo en la XXV Asamblea de Anif

TORRE DE MARFIL

70 Justicia: ¿Qué es lo correcto de hacer?

Libro escrito por Michael J. Sandel

Desafíos de la política económica de 2012

El persistente lastre de la Gran Recesión (2007-2011), mutando hacia una crisis fiscal en el mundo desarrollado, ha hecho virar la política monetaria hacia peligrosas tareas de salvatajes generalizados otorgados a firmas y bancos insolventes. En medio de esa abundancia de liquidez y de postración de la demanda agregada mundial, Colombia vio su tasa de cambio apreciarse un 12% (promedio-año) durante 2010, en parte por la abultada IED (unos US\$6.915 millones). Por esta razón veíamos que, desde finales de 2010, el tema de la apreciación cambiaria sería el principal factor de preocupación para 2011, como en efecto ocurrió durante el período enero-septiembre.

Sin embargo, la grave crisis internacional terminó por contagiar los mercados emergentes, lo cual produjo salidas especulativas hacia sus *headquarters* (buscando refugio y liquidez). En todo caso, ese “alivio” cambiario del segundo semestre de 2011 resultó insuficiente para borrar el daño causado, dejándonos con una tasa de

cambio real (ITCR) “desalineada” en cerca de un 10%-15% respecto de la paridad internacional. Lo más grave es que, por razones estructurales y tardanza en acometer importantes reformas, ello no pudo compensarse a través de reducciones en los costos de transporte y/o flexibilización del mercado laboral (ver *Informe Semanal* No. 1075 de mayo de 2011).

Por su parte, la corrupción encontrada por la Administración Santos, el caos institucional del Inco, la inoperancia jurídica y el recrudecimiento invernal terminaron por llevar el problema de la infraestructura al primer lugar de nuestras preocupaciones a lo largo de 2011 (ver cuadro 1). Si bien cabe aplaudir la entereza de la Administración Santos para combatir la corrupción e intentar apropiadas estructuraciones de proyectos urgentes (creando la ANI, pero sin enfrentar el problema de las CARs), es evidente que el país se ha rezagado de forma grave en materia de infraestructura.

Cuadro 1. Riesgos de 2011: pronósticos vs. observados

Ranking pronosticado	Pronóstico (en diciembre de 2010)		Ranking observado	Observado (en diciembre de 2011)	
	Riesgo	Valor		Riesgo	Valor
1	Desequilibrios cambiarios	\$1.850/dólar (promedio año) apreciación: 2.7%	1	Rezago en infraestructura	-
2	Rezago en infraestructura	-	2	Desequilibrios cambiarios	\$1.847/dólar (promedio año) apreciación: 2.7%
3	Recuperación económica	Crecimiento esperado: 4.5%	3	Recuperación económica	Crecimiento esperado: 5.5%
4	Riesgos fiscales	-4.1% del PIB (déficit del GC)	4	Rebote inflacionario	3.7%
5	Rebote inflacionario	3.5%-4%	5	Riesgos fiscales	3.2% del PIB (déficit del GC)

Fuente: elaboración Anif.

Ello se manifiesta no sólo a nivel vial, portuario, aeroportuario, sino que también se ha hecho evidente en todo el manejo de la propia bonanza minero-energética. La carencia de adecuados oleoductos ya está entorpeciendo el transporte vial en zonas cruciales de entrada a Bogotá y la falta de estaciones de almacenamiento y bombeo de gas ha causado serios traumatismo en el Valle y los Santanderes, amén de la pérdida de vidas por explosiones en gasoductos.

Así, tal como lo comentamos en el balance que hicíamos de 2011 (ver *Informe Semanal* No. 1104 de diciembre de 2011), dicho año trajo sorpresas que alteraron el ranking de desafíos que habíamos visualizado un año atrás (en diciembre de 2010). Los choques macroeconómicos externos (crisis internacional fiscal) e internos (recrudescimiento invernal, sin apropiada reacción) produjeron algunas alteraciones en nuestro ranking de problemas y desafíos de 2011 (ver cuadro 1).

Una actualización de dicho ordenamiento de problemas, más acorde con lo finalmente observado en el año 2011, nos dejó con el siguiente ranking: 1) rezago en infraestructura (agravado); 2) desequilibrios cambiarios (aliviado); 3) recuperación económica (sin alteración); 4) rebrote inflacionario (agravado); y 5) riesgos fiscales (aliviado).

El propósito de esta nota es elaborar ahora el cuadro de riesgos que Anif visualiza para el año 2012, complementando ese balance de 2011 antes señalado. Como veremos, los mayores riesgos de 2012 estarán proviniendo de: 1) el persistente rezago en infraestructura, donde la demora en la estructuración-ejecución de los proyectos seguiría minando nuestra competitividad, ahora particularmente afectada por la grave ola invernal de 2010-2011; 2) los riesgos de desaceleración económica que estarán gravitando a lo largo de 2012 por cuenta de un complicado entorno internacional, donde toda América Latina probablemente estará pasando de crecer de un 4.3% en 2011 a cerca de un 3.4% durante 2012; 3) una cartera crediticia que deberá monitorearse, pues muestra ímpetus de seguir creciendo de forma vigorosa (y eventualmente de forma desordenada), si no se combinan adecuadamente la convergencia hacia una repo-real “neutral” (del orden del 2% real) y el uso de medidas macroprudenciales, donde

La corrupción encontrada por la Administración Santos, el caos institucional del Inco, la inoperancia jurídica y el recrudescimiento invernal terminaron por llevar el problema de la infraestructura al primer lugar de nuestras preocupaciones a lo largo de 2011.

Cuadro 2. Desafíos de 2012

Ranking	Riesgo	Pronóstico
1	Rezago en infraestructura	-
2	Recuperación económica	4.5%
3	Sobreexpansión crediticia	-
4	Rebote inflacionario	3.6%
5	Desequilibrios cambiarios	\$1.845/dólar, apreciación: 0.1%

Fuente: elaboración Anif.

probablemente los llamados a capital-tangible estarán a la orden del día; 4) los riesgos del rebrote inflacionario que continuarán mezclando elementos de demanda agregada (con una brecha en el plano positivo) con factores de *cost-push*, aupados por un desborde en el ajuste del SML (a tasas cercanas al 6% frente a nuestra recomendación de un tope del 5%); y 5) los riesgos cambiarios que, curiosamente, tienen un carácter bidireccional, pues podrían amenazar elementos de transmisión de costos (a TRM superiores a los \$2.000/dólar, en presencia de un agravamiento internacional) o problemas de “enfermedad holandesa” (a TRM inferiores a los \$1.800/dólar, en presencia de un nuevo auge de los mercados emergentes y de relativa tranquilidad internacional), ver cuadro 2. Cabe destacar que, en esta ocasión, no vislumbramos riesgos fiscales de envergadura para el año 2012. Ello tiene que ver con: a) los mayores recaudos que dejó la Ley 1430 de 2010 (\$4 billones; 0.7% del PIB, gracias a la eliminación de la deducción por reinversión en activos fijos); y b) la excelente gestión tributaria que viene adelantando

la Dian, lo cual deja un “colchón” equivalente al 1% del PIB. Sin embargo, hacia el mediano plazo (2013-2015) los riesgos en gasto contingente (pensiones, salud, víctimas) pondrán presiones que vale pena encarar desde ya a través de impulsar una reforma tributaria estructural que permita, de forma sostenible, elevar el recaudo del Gobierno Central del 14% hacia el 16% del PIB (alcanzando así la media de América Latina). También confiamos en que habrá “buenos vientos de cola” resultantes del crecimiento logrado en el año 2011, donde ahora pronosticamos un 5.5% frente al 4.8% que traíamos antes de conocer el excelente registro del 7.7% anual alcanzado en el tercer trimestre de 2011. Gracias a ello hemos mantenido inalterado nuestro pronóstico de crecimiento del 4.5% para el año 2012, a pesar de las serias dificultades en el mundo desarrollado, lo cual le permitirá a Colombia continuar reduciendo el desempleo del promedio del 11% observado en 2011 a cerca del 10.5% durante 2012. Lograr un descenso más rápido y verdaderas ganancias en formalización (actualmente estancada en tan sólo un 30% en la relación cotizantes activos/PEA) requeriría reformas al Código Laboral y al fondeo de los parafiscales.

1. Rezago en infraestructura

Uno de los mayores atrasos estructurales de Colombia tiene que ver con la carencia de toda la gama de infraestructura (vial, fluvial, aeroportuaria y, claro, sin ninguna locomotora, salvo las del carbón y las de “*Scooby Doo*”). Lamentablemente, a pesar de que el crecimiento de 2011 seguramente estará bordeando el 5.5%, gracias al repunte del 7.7% anual observado en el tercer trimestre, dicho rezago persistirá por unos años más. Incluso con el espectacular crecimiento de la construcción en el tercer trimestre del año (+18.1%), de la mano del despertar de las obras civiles (+21%), la construcción continúa rezagada. Ésta se expandió tan sólo un 3.7% durante enero-septiembre de 2011. En ese mismo período, las obras civiles tan sólo crecían un 1.2%, mientras que las edificaciones lo hacían a un 6.2% anual.

El grave invierno, casi continuo a lo largo de 2011, ha ocasionado serias interrupciones en los puertos de Barranquilla y Buenaventura (materializando sanciones). Basta señalar el colapso de las vías de La Línea, de la alterna a Manizales, de la salida de Bogotá hacia Los Llanos y hacia la costa Atlántica, todo lo cual se manifestará en un menor dinamismo de las exportaciones no tradicionales, con sus efectos encadenados sobre la industria y el comercio.

También nos preocupa la atomización de los recursos de las regalías (pensados inicialmente como la tabla salvadora de la infraestructura): a) ahorro anticíclico

(25%); b) administración-fiscalización (5%); c) pasivos pensionales (10%); y d) tecnología e innovación (10%), dejando sólo la mitad de los recursos iniciales para infraestructura. Más aun, se estaría destinando un 40% del fondo de compensación regional a obras de impacto local, en vez de apoyar las grandes troncales actualmente colapsadas.

Nuestros cálculos indican que el adicional resultante para infraestructura regional sería sólo de unos \$5 billones anuales (0.8% del PIB) frente al 3.6% del PIB de inversión en formación bruta de capital observado en el año 2010. Así, aun en un escenario optimista, esa inversión en capital fijo del 4.4% del PIB por año se quedará corta frente al 6% del PIB recomendado por el Banco Mundial (por año). Sin ello, Colombia difícilmente podrá aspirar a crecer a tasas sostenidas del 6% anual.

2. Desaceleración económica

Colombia ha logrado un relativo buen desempeño en crecimiento, en medio de una elevada incertidumbre internacional. Con un crecimiento del 7.7% observado en el tercer trimestre de 2011 y un esperado 4.5% anual en el cuarto, Colombia estaría creciendo un satisfactorio 5.5% para el año 2011 (como un todo).

Sin embargo, el recrudescimiento de la crisis internacional podría pasarnos su factura a lo largo de 2012. Estados Unidos habría crecido un 1.8% en 2011 y se avizora un 2.5% para 2012; la Zona Euro tan sólo habría crecido un 1.5% en 2011, pero se pronostica una caída del -0.7% este año y América Latina se estaría desacelerando de un 4.3% en 2011 hacia sólo un 3.4% en 2012. Infortunadamente, la crisis internacional augura una cristalización de lo que hemos venido denominando una “U-invertida”, donde experimentaríamos una ligera desaceleración al pasar de un 5.5% en 2011 a un 4.5% en el 2012.

3. Elevada expansión crediticia

Colombia mostró un gran auge crediticio en 2010-2011, elevando su relación cartera/PIB del 33% a cerca del 37%. Ello ha planteado un eventual problema para el BR (elevando su tasa de interés en 175 pbs durante 2011) y la Superfinanciera (recurriendo a medidas precautelativas relacionadas con requerimientos de liquidez, provisiones anticíclicas y valoración de garantías). Probablemente las próximas medidas macroprudenciales estarán relacionadas con el capital tangible y seguramente el BR tendrá que asegurarse de llevar su tasa repo a niveles del orden del 5.5% antes de finalizar el año 2012 (umbral del 2% real) con el fin de “enfriar” una expansión crediticia que debería pasar a ritmos del 10% real frente al 20% real observado en 2011.

4. Rebrote inflacionario

El BR actuó de forma temprana en 2011, después hizo pausas (junio-septiembre) y, finalmente, retomó alzas en la repo-central (octubre-noviembre) para cerrar en un 4.75%. Con ello logró enfrentar una inflación de alimentos (5.3% al cierre de 2011) y total (en 3.7%), repitiendo su hazaña de honrar su rango de largo plazo (2%-4%).

Sin embargo, en 2012, el BR enfrentará desafíos similares por cuenta de la prolongada ola invernal y las presiones de costos provenientes de una exagerada alza en el SML (5.8% vs. el tope del 5% que se esperaba). Como ya lo comentamos, en un escenario de turbulencia internacional, también podría verse presionada la inflación por transmisión de costos vía TRM, donde el IPP cerró con una preocupante inflación del 5.2%. Además, con un crecimiento del 5.5% durante 2011, la brecha de Producto ya se encuentra totalmente cerrada y con presiones de demanda evidentes en el mercado laboral.

Para contener la inflación en el rango 3.5% al 4% al cierre de 2012, Anif estima que el BR deberá elevar su tasa repo del 4.75% al 5.5% a lo largo de este año (+75pbs); esto en un escenario de bajo contagio internacional, permitiéndole a Colombia crecer un 4.5% en 2012 frente al 5.5% que podría haberse observado en 2011.

5. Desequilibrios cambiarios

Como ya lo comentamos, el frente cambiario experimenta riesgos duales-opuestos: 1) en un escenario de turbulencia internacional, la TRM podría elevarse hacia el rango \$1.950-\$2.000/dólar, poniendo presión inflacionaria; y 2) en uno de relativa tranquilidad y de auge de los emergentes, la IED continuaría muy dinámica y a ello habría que añadirle el influjo de capitales especulativos de corto plazo, lo cual podría llevar la TRM al rango \$1.750-\$1.800/dólar, poniendo en riesgo la recuperación de la industria y el agro.

En síntesis, el ranking de riesgos macroeconómicos que percibe Anif a lo largo de 2012 se centran (en su orden) en: 1) persistencia del rezago en infraestructura; 2) riesgos de desaceleración económica por cuenta del contagio de la crisis internacional; 3) sobreexpansión de la cartera crediticia, en presencia de una eventual desaceleración económica mundial; 4) posible rebrote inflacionario por efecto de la demanda agregada (con una brecha en el plano positivo) con factores de *cost-push* salariales y de TRM; y 5) riesgos cambiarios, de carácter bidireccional, amenazando transmisión de costos (con TRM superiores a los \$2.000/dólar) o con agravamiento de la “enfermedad holandesa” (con TRM inferiores a los \$1.800/dólar). 



SUSCRÍBASE

AL MEJOR ANÁLISIS MACROECONÓMICO

DEPARTAMENTO COMERCIAL Y MERCADEO

Bogotá, Cali, Costa Atlántica, Bucaramanga y Eje Cafetero:

Directora María Inés Vanegas / mivanegas@anif.com.co / comercial@anif.com.co

Teléfonos: (051) 310 1500 ext. 122 - 113 / (051) 312 4503

Medellín: Johann Zapata • jzapata@anif.com.co / Cel. 311 315 6160



WWW.ANIF.CO

El sector justicia en Colombia

Análisis costo-eficiencia en un contexto internacional

Sergio Clavijo y Nelson Vera *

Tras el “revolcón institucional” producido por la Constitución de 1991, completando ya dos décadas, el país ha sido incapaz de retomar la agenda de la justicia en Colombia. Lo grave es que allí no sólo subsiste un preocupante “choque de trenes” al interior de las Altas Cortes, sino que la operatividad de la justicia continúa siendo lenta y costosa, cuando no abiertamente corrupta. Cabe recordar los intentos de reforma recién instalada la Administración Uribe (2002-2006), cuando se intentó limitar (también) el desordenado alcance de las tutelas y las llamadas “acciones de grupo”, pero sin que ello condujera a ningún avance sustantivo (ver Clavijo, 2004).

Ahora le ha correspondido a la Administración Santos (2010-2014) intentar reformas estructurales al maltrecho esquema institucional de la justicia en Colombia. Al igual que en el pasado, se quieren solucionar, de una parte, los problemas de falta de “última instancia”, “carencia de jurisprudencia”, “tutelitis-aguda.” Y, de otra parte, se quiere corregir el desorden administrativo que ha representado esa pésima implementación del Consejo Superior de la Judicatura, ahora autopropulsada a nivel de “cuarta Corte”, con ínfulas de darle incidencia constitucional a sus fallos.

El presente escrito busca proveer un telón de fondo internacional para ayudar a buscar soluciones al grave atraso de la justicia en Colombia, destacando que la operación de la justicia en Colombia ya es costosa y, por lo tanto, lo que se requiere para ponerla a

funcionar es adoptar *políticas de choque operativo*. Nuestras recomendaciones van en la dirección de lograr una rápida descongestión judicial por la vía de identificar “cuellos de botella” y modernizar su aparato operativo.

La Carta Política de 1991 y el sector justicia

Dos décadas atrás, la Reforma Constitucional de 1991 sembró grandes esperanzas de progreso en Colombia, especialmente en lo relativo a: i) profundización de la descentralización política y fiscal; ii) mayor acceso a la seguridad social (sistemas solidarios de pensiones y salud), y iii) mejoras en materia de aplicación pronta de la justicia. Diversos estudios nos permiten concluir que, efectivamente, Colombia ha avanzado sustancialmente en lo relativo al sistema de descentralización político-fiscal y también en lo referente al régimen de seguridad social, aunque incurriendo en ambos casos en grandes sobre costos fiscales.

Infortunadamente, no se puede concluir lo mismo en el campo de la Rama Judicial de Colombia. Parecería que este sector se hubiera convertido en el receptor

* Director e investigador de Anif, respectivamente.
E-mail: nvera@anif.com.co



El arreglo institucional derivado de la Constitución de 1991 para el sector de la justicia ha resultado conflictivo (generando el llamado “choque de trenes”) y, además, poco eficaz a la hora de adelantar los procesos judiciales.

de buena parte de la problemática político-social del país, sin que hasta la fecha haya mostrado la eficiencia requerida para tornar en realidad el lema de “pronta justicia”.

El arreglo institucional derivado de la Constitución de 1991 para el sector de la justicia ha resultado conflictivo (generando el llamado “choque de trenes”) y, además, poco eficaz a la hora de adelantar los procesos judiciales. Tras veinte años de uso del sistema acusatorio bajo el liderazgo de la Fiscalía, el país ha logrado enfrentar la amenaza de la delincuencia organizada (guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico), pero es evidente que se tienen grandes lastres en materia de gerencia y sistemas operativos en toda la cadena de la Rama Judicial, especialmente en el área de la justicia ordinaria, la que más afecta al ciudadano del común.

La Rama Judicial ha disfrutado hasta la fecha de una doble condición. De una parte, el grueso de la población le reconoce a la Rama la “majestad” que ha mostrado a la hora de enfrentar los grandes temas de Estado, a nivel de las Altas Cortes (Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado). Pero, de otra parte, el ciudadano del común le reprocha a la Rama Judicial, y con razón, su tardanza y falta de eficacia en el día a día; es una justicia que no le llega pronta al hombre común.

La gerencia de la Rama Judicial ha fallado y no cuenta con la tecnocracia requerida para salir del atasco operativo en que se encuentra. Aquí las culpas son compartidas. De un lado, la abolición del Ministerio de Justicia en 2003 dejó sin contraparte gerencial al Ejecutivo y sólo en 2011 se ha venido a enmendar esta falla tan garrafal. De otra parte, la gerencia operativa a cargo del Consejo Superior de la Judicatura (CSJ) no ha sido eficaz

en lograr: i) sistematización de los procesos; ii) uso extensivo de los sistemas de oralidad (adoptados en 2005); iii) aplicación más amplia de soluciones alternativas, tales como los “tribunales de arbitramento” (ahora también entrabados por cuenta del uso de la tutela) o los llamados “juzgados de descongestión” (aplicados sólo parcialmente a partir de 2004); y, en general, iv) sistemas de control operativo para detectar y solucionar los “cuellos de botella” de la Rama Judicial.

La delicada situación actual y la reforma constitucional a la justicia

Al cierre de la segunda legislatura de 2011, los últimos debates sobre la reforma a la justicia arrojaban un balance de cuasi hundimiento, con una sensación de pugna abierta entre el Congreso y la Corte Suprema (CS), entre el Ejecutivo y el Consejo Superior de la Judicatura (CSJ)-Concejo de Estado (CE) y una Corte Constitucional (CC) a la cual le ha quedado difícil liderar la instauración de una “última instancia” y la improcedencia de tutelas contra fallos judiciales (pues para eso existen las instancias superiores que revisan los fallos). La manzana de la discordia entre las cortes y la Administración se ha centrado en la reforma al Artículo No. 116 de la Constitución, mediante el cual se habilitaría a abogados-notarios y otros funcionarios judiciales para desempeñar funciones jurisdiccionales particulares a determinar por Ley. El malestar de la Rama Judicial ha sido tal, que las Cortes decidieron marginarse por completo de las discusiones de la reforma. Aducen que mediante la medida se estaría privatizando y debilitando la justicia, en una coyuntura en la cual se la debería era fortalecer (la propuesta

inicial del CE clamaba por recursos equivalentes al 5% del Presupuesto General de la Nación, más que triplicando su cifra actual).

Otra medida polémica frente a la opinión pública fue la introducción de la reforma a la justicia militar. A la Administración le llovieron fuertes críticas a este respecto, al punto de pedir al Congreso el retiro de dicho artículo de la reforma en los inicios de 2012. Se presentaría un proyecto aparte más adelante para discutir este tema del fuero militar más a fondo.

También se le habían añadido tópicos que terminaron desdibujando su cometido inicial de ganar en eficiencia, tales como el tema del poder nominativo de las Cortes, doble instancia para congresistas, juzgamiento de aforados, silla vacía, entre otros.

Entre tanto, pocos avances se han hecho en lo que debería ser la parte más sustantiva de dicha reforma: mecanismos institucionales y de gerencia para enfrentar el grave atraso en la aplicación de la justicia. ¿Cómo se va a enfrentar el cúmulo de casi 3 millones de procesos atrasados (en 2010) y cómo vamos a evitar que éstos impidan que los nuevos procesos también caigan de nuevo en ese “hoyo negro”?

Como es sabido, en agosto de 2011 se radicaron dos proyectos de reforma a la justicia; uno por iniciativa del gobierno y otro (muy distinto) por parte del Concejo de Estado (CE), ver Anif, 2011a. Después vendría una tercera versión de reforma, donde se llegaba al absurdo de elevar a rango constitucional el presupuesto de la justicia (¿y por qué no el de la defensa, la salud o el de la educación?) y, además, en no menos del 2.5% del presupuesto (excluyendo los recursos de la Fiscalía), lo cual prácticamente implicaba duplicar las asignaciones a un sector que ha dado muestras de no tener gerencia eficiente, ni norte claro.

A este respecto cabe repicar sobre algunas recomendaciones:

1. Descongestión y presupuesto: a la altura del tercer debate, todavía se conserva el artículo que habilita a abogados y notarios en funciones de descongestión. Ya mencionamos cómo miembros de la Rama adujeron que esto constituía una “privatización de la justicia”, desconociendo el progreso que ello ha representado en la Florida y California (EE.UU), e incluso en países latinoamericanos como Uruguay y Paraguay (ver Clavijo, 2011).

argumenta que dichas destinaciones específicas: 1) no incrementan la productividad judicial; 2) no tienen en cuenta el ciclo de oferta/demanda por justicia, y 3) añaden inflexibilidad al presupuesto nacional.

Sin embargo, cabe resaltar que, con buen criterio, se están adicionando recursos extraordinarios de \$1 billón/año durante los próximos cinco años para impulsar políticas de descongestión judicial. Esto sólo tiene sentido si se asegura la modernización del sistema informativo de forma sostenida y se asignan tareas claras de descongestión temporal.

Pocos avances se han hecho en lo que debería ser la parte más sustantiva de la reforma a la justicia: mecanismos institucionales y de gerencia para enfrentar el grave atraso en la aplicación de la justicia.

2. Tema presupuestal: a comienzos de diciembre de 2011 el proyecto contemplaba recursos equivalentes al 2% del presupuesto, incrementándolos anualmente con la inflación, donde la Rama actualmente recibe 1.4% del presupuesto nacional. Después de la conciliación de Cámara-Senado (diciembre 15 de 2011), se propone que a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo, el presupuesto de la Rama crezca en el equivalente a la inflación más 2 puntos porcentuales. Ya hemos expresado la inconveniencia de construir “camisas de fuerza” mediante la inclusión de porcentajes fijos en la Constitución. Aquí es clave evitar la mala experiencia que se ha tenido con las “rentas de destinación específica”, tanto local como internacionalmente. Por ejemplo, el Banco Mundial (2011)

Por todo ello es importante que el gobierno haga valer sus mayorías para regresar a la idea original de una propuesta que se destacaba por buscar mayor eficiencia para la Rama, con mayor gestión y logrando corresponsabilidad de la Rama para con el país. Esto no se logrará bajo la premisa de entregar primero dineros adicionales y después preguntarse la forma de gastarlos. Ya está claro el diagnóstico de que el atraso en la justicia es una perversa mezcla de mala gerencia, precario manejo de la información y entorpecimiento de ella por cuenta de la “tutelitis”, luego ahora se debe adoptar un tratamiento de choque gerencial y de modernización de su aparato para poder superar este lastre histórico que todavía hoy exhibe la justicia, después de veinte años de expedida la Constitución de 1991 (ver Anif, 2011b).

Costos y eficiencia de la justicia: Colombia en un contexto internacional

Es obvio que no existe una plantilla de análisis general aplicable al sector justicia en su conjunto a nivel internacional. Por ejemplo, en el caso de Colombia dicho sector incluye cinco entidades centrales (Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional) y unas nueve entidades adscritas, incluyendo el Inpec y la Policía Nacional, entre otras. A nivel de América Latina, encontramos que Perú y Costa Rica contabilizaban unas ocho entidades, mientras que México, Paraguay y Uruguay siete entidades, y Chile sólo

cinco. Dada esta heterogeneidad de entidades, optamos por focalizarnos en la estructura de gastos en justicia referidas exclusivamente a la Rama Judicial central, a la Fiscalía y al sistema carcelario.

Costos

Usando como criterio la relación gastos en justicia/PIB, hemos agrupado una muestra de países (relevantes para Colombia) en niveles de gasto alto, medio o bajo, ver cuadro 1. En el grupo de gasto alto en justicia aparecen Costa Rica con el 1.34% del PIB y Brasil (1.38% del PIB). En el rango medio figura Colombia con el 0.86% del PIB (dato de 2011), en compañía de Argentina (0.68%), Estados Unidos (0.88%) y Paraguay (1.06%). Los

países que menos asignan recursos a la justicia dentro de esta muestra son Perú (0.52% del PIB), Chile (0.48%), México (0.45% del PIB) y Uruguay (0.43%). El valor promedio de gasto en justicia de esta muestra es del 0.81% del PIB, donde Colombia está ligeramente por encima de esa media (con un 0.86%).

Al interior de los gastos totales en justicia, los de la Rama Judicial (central) representan la mayor porción, aunque con cierta variabilidad entre países. En Colombia, dichos gastos representan el 41% del total asignado a ese sector (un 0.36% del PIB de 2011). Las participaciones de los otros países se ven elevadas respecto a las de Colombia: Perú (53.8%), Paraguay (55.7%), Chile (62.5%), México (63.1%), y Argentina (63.2%). Más aun, en Uruguay (72.1%), Costa Rica (75%) y Brasil (81.1%) son muy superiores.

Con relación a los gastos de la Fiscalía, éstos representan en Colombia un 30% de ese total (0.26% del PIB en 2011), siendo superados sólo por Paraguay (0.29% del PIB). En cambio, en México (donde la Procuraduría es equivalente a la Fiscalía), Uruguay y Brasil, las porciones asignadas a

Se debe adoptar un tratamiento de choque gerencial y de modernización de la Rama Judicial para poder superar este lastre histórico que todavía hoy exhibe la justicia, después de veinte años de expedida la Constitución de 1991.

Cuadro 1. Gastos totales de la justicia (Vecindad 2008 - 2010, % del PIB)

	Gasto Bajo				Gasto Medio				Gasto Alto		Promedio
	Uruguay	México	Chile	Perú	Arg.	Colombia	EE.UU.	Paraguay	C. Rica	Brasil	
TOTAL	0.43	0.45	0.48	0.52	0.68	0.86*	0.88	1.06	1.34	1.38	0.81
Rama judicial	0.31	0.28	0.30	0.28	0.43	0.36	0.35 **	0.59	1.01	1.12	0.50
Fiscalía	0.04	0.10	0.10	0.14	0.13	0.26		0.29	0.11	0.07	0.13
Cárceles	0.07	0.07	0.08	0.09	0.12	0.17	0.53	0.18	0.23	0.19	0.17

*Incluye Ministerio de Justicia.

**Incluye Fiscalía.

Fuente: cálculos Anif con base en cifras oficiales de cada país.

la Fiscalía son menores (0.1% del PIB). Obviamente, existen muchos factores que explican estas discrepancias, incluyendo el tipo de delitos y amenazas que enfrenta cada sociedad. No deja de sorprender que países con amenazas similares a las de Colombia, como podrían ser México y Brasil (narcotráfico y delincuencia común extendida), arrojen niveles de gasto relativamente bajos en lo referente a la Fiscalía.

Por último, con relación a asignaciones carcelarias, aparecen en el rango alto de gasto Costa Rica (0.23% del PIB) y Estados Unidos (0.53% del PIB). En el plano intermedio figuran Paraguay y Brasil (0.2% del PIB), al lado de Colombia (0.17%) y Argentina (0.12%), mientras que en el rango de bajos gastos en este frente figuran México (0.07% del PIB), Uruguay (0.07%), Chile (0.08%) y Perú (0.09%). Dado el elevado conflicto social que enfrenta México, sorprende nuevamente su baja asignación al tema carcelario.

La media de América Latina en asignaciones carcelarias (0.17% del PIB) parece reflejar el *dictum* de “crímenes sin castigo” cuando se le compara con la media de asignaciones en este frente en los países de la Zona Euro (cercana

La media de América Latina en asignaciones carcelarias parece reflejar el *dictum* de “crímenes sin castigo” cuando se le compara con la media de asignaciones en este frente en los países de la Zona Euro.

al 0.25% del PIB), a sabiendas de que el grado de conflicto y violencia es mucho menor allá. En efecto, la tasa de homicidios en Colombia continúa siendo elevada (34 por cada 100.000 habitantes), lo cual no se compagina con las bajas asignaciones en materia de gasto carcelario.

Eficiencia

Pasando al tema de la eficiencia de la justicia, usaremos indicadores agregados, dada la dificultad de llegar al nivel microgerencial: i) jueces y empleados del sector justicia (por cada 100.000 habitantes), y ii) variables “resultado” tales como procesos pendientes. El número de jueces por país varía bastante a nivel internacional. Por ejemplo, mientras que Costa Rica llegaba a 22 en el año 2008, Colombia se ubicaba en un punto intermedio con 10 jueces por cada 100.000 habitantes, en la media de la muestra, ver cuadro 2. También se encontraban cerca de la media Estados Unidos

Cuadro 2. Eficiencia del sistema judicial (Vecindad 2008-2010)

	Eficiencia Baja			Eficiencia Media				Eficiencia Alta			
	Argentina	México	Chile	Perú	Brasil	Colombia	EE.UU.	Uruguay	Paraguay	C. Rica	Promedio
N° de jueces/100.000 habitantes	2.4	3.4	6.5	8.3	8.7	10.3	11.0	14.2	15.0	21.9	10.2
Número de jueces	915	3.584	1.103	1.762	16.804	4.616	31.986	469	943	917	
	Argentina	México	Chile	Perú	Colombia	Uruguay	C. Rica	Paraguay	EE.UU.	Brasil	Promedio
Empleados totales de la justicia/100.000 hab.	53	54	54	76	99	115	127	152	168.5*	180	107
Empleados totales de la Justicia	20.609	57.081	9.007	22.054	44.323	3.845	5.719	9.502	508.985*	347.458	
Empleados de la Rama Jud.	18.298	44.775	7.231	16.331	23.501	3.424	4.865	6.716		338.767	
Empleados de la Fiscalía	2.311	12.306	1.776	5.723	20.822	421	854	2.786		8.691	

* Incluye fiscalía.

Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.



(11) y Brasil (9). Por debajo de la media estaban Chile (7), México (3) y Argentina (2).

Ahora bien, es posible que un país tenga un número “adecuado” de jueces, pero muestre deficiencia en su parte de soporte operativo. Averiguar esto en detalle requeriría conocer el apoyo “logístico” (computadores y seguimiento en línea de los procesos), para saber si esos trabajadores tienen elevada o baja productividad.

Una primera aproximación es medir directamente la relación de empleados judiciales/habitantes. México (54), Chile (54) y Argentina (53) mostraban el menor número de empleados en la Rama Judicial por 100.000 habitantes en el año 2008. Interpretar estas cifras no es fácil, pues ello puede reflejar una elevada productividad (probablemente el caso de Chile) o simplemente el olvido en que se tiene el sector justicia (probablemente el caso de México). Colombia, como en casi todos los indicadores, se ubicaba en el rango medio con 99 empleados por 100.000 habitantes. Perú (76 empleados por 100.000 habitantes), Uruguay (115) y Costa Rica (127)

muestran valores similares a los de Colombia.

Sorprendentemente, Estados Unidos figura con un elevado número de 169 empleados en el sector justicia por cada 100.000 habitantes (bien por encima del promedio de 107). Es sabido que casi dos terceras partes pertenecen a la Fiscalía de ese país, la cual tiene una alta reputación de eficiencia y muestra elevada sistematización de sus operaciones, y sólo una tercera parte figura en cabeza de la Rama Judicial. En Colombia esa repartición figura casi el 50% en Fiscalía y el 50% en Rama Judicial.

Una forma (implícita) de medir la eficiencia de esos jueces y empleados de la Rama es ver el cúmulo de procesos que están pendientes de evacuación por parte del sistema judicial. Con cifras en la vecindad de 2008-2010, México (127), Estados Unidos (686) y Paraguay (1.121) figuraban con el menor número de procesos pendientes de evacuación por cada 100.000 habitantes, ver cuadro 3. Nuevamente, interpretar estas cifras es complejo, pues pueden estar reflejando una baja oferta en la calidad de la justicia y, por lo tanto, una baja demanda por

Cuadro 3. Eficiencia del sistema judicial: análisis de procesos (Vecindad 2008-2010)

	Eficiencia Alta			Eficiencia Media			Eficiencia Baja	Promedio
	México	EE.UU.	Paraguay	Argentina	Perú	Colombia	Brasil	
Procesos por 100.000 habitantes (2008)	127	686	1.121	3.807	5.865	6.337	30.616	2.991*
Procesos por 100.000 habitantes (2000)		735				6.226		
Acumulación de procesos (2008)	135.171	2.069.087	69.925	1.518.364	1.691.280	2.893.583	59.166.724	1.396.235*
Acumulación de procesos (2000)	1.999.435	2.217.159				2.508.040		

* Promedio sin los procesos de Brasil. Al incluir Brasil el promedio sube a 9.6 millones de procesos (6.937 por cada 100.000 habitantes).

Fuente: cálculos Anif con base en Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, Bureau of Justice Statistics, International Centre for Prison Studies e instituciones nacionales de estadística judicial.

ella, como seguramente es el caso de México. Sin embargo, sabemos que en los casos de Estados Unidos y Paraguay se adoptaron importantes tratamientos de choque-eficiencia durante 2006-2011, lo cual explica el menor represamiento de procesos en términos relativos.

Según esta métrica, Colombia se ubica en el umbral de “eficiencia” media-baja al tener pendientes de evacuación unos 2.9 millones de procesos (cifra de 2010), o sea, 6.337 por cada 100.000 habitantes. Nótese que esta cifra habría sido de 6.226 en el año 2000, luego poco se ha progresado en este frente de evacuación de procesos en Colombia durante la última década. El peor récord lo mostraba Brasil al registrar una cifra de 30.600 procesos pendientes de evacuación por cada 100.000 habitantes, frente a una media de 3.000.

Estos resultados de “eficiencia” en la evacuación obviamente dependen del tipo de procesos (demanda y oferta de justicia) y de la estructura legal-procedimental de cada país. Por ejemplo, la mayoría de los procesos que entran al sistema de justicia de Estados Unidos es de carácter penal (44%) o civil (40%). En cambio en Colombia los procesos penales representan un 24% y los civiles un 31%, dándole menor ponderación a los temas de familia y menores (5% vs. 15% en Estados Unidos), pero mayor al tema laboral (9%).

Análisis costo-eficiencia internacional

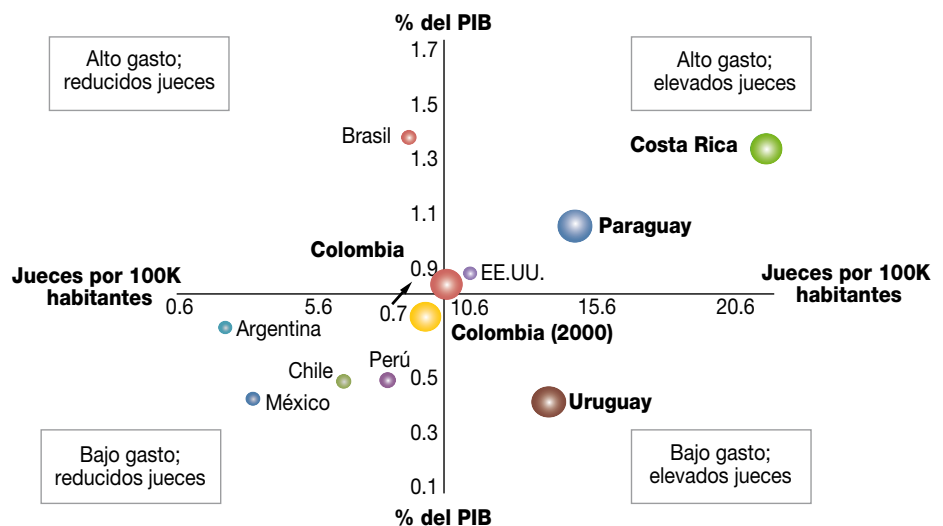
Recogemos lo mencionado en términos de gasto (porcentaje del PIB) y eficiencia (No. de jueces por 100.000 habitantes) relacionando las variables por cuadrantes en el gráfico 1. Allí se observa que Uruguay es el único país que aparece en el cuadrante de alta eficiencia (mayor número de jueces con menor proporción de gasto). Colombia se sitúa cerca de los ejes centrales al

registrar un número de jueces (10), en línea con el promedio (10) y un gasto superando ligeramente la media de gasto (0.86% vs. 0.81% promedio). En cambio, Costa Rica y Paraguay aparecen más altos en el cuadrante de elevado gasto y alto número de jueces. Nótese cómo Colombia siguió elevando su gasto en jueces durante el período 2000-2008, con costos marginales cada vez más elevados por juez contratado. En el plano de poco gasto y pocos jueces figuran Argentina, Chile, México y Perú. Brasil es el único en el plano de bajísima “eficiencia”, con alto gasto y pocos jueces. Pero tal vez uno de los indicadores más útiles a nivel agregado sobre

costo-eficiencia en el área de justicia provenga de relacionar el gasto público del sector (con relación al PIB) con el cúmulo de procesos pendientes de evacuación. Allí figura Brasil como el más ineficiente, al tener acumulados 30.600 procesos (por cada 100.000 habitantes) y asignaciones de gasto muy por encima de la media. El segundo lugar en ineficiencia lo obtiene Colombia al registrar procesos acumulados de 6.337 (por cada 100.000 habitantes) y un gasto ligeramente por encima de la media, ver gráfico 2. La mayor “eficiencia” la muestran México y Argentina, mientras que Estados Unidos y Paraguay asignan partidas importantes, pero al menos se

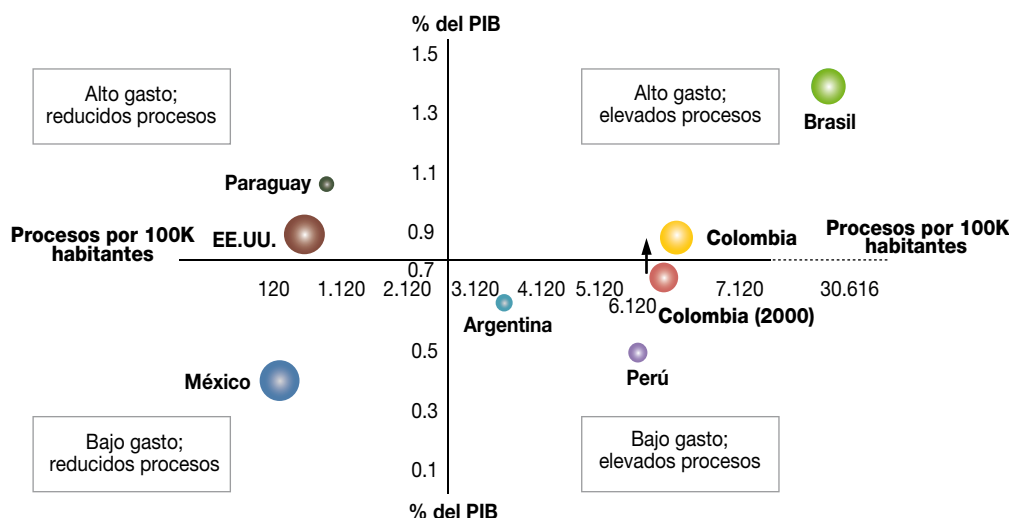
En Estados Unidos y Paraguay se adoptaron importantes tratamientos de choque-eficiencia durante 2006-2011, lo cual explica el menor represamiento de procesos en términos relativos.

Gráfico 1. Gasto en justicia/PIB vs. jueces por cada 100.000 hab. (vecindad 2008-2010)



Fuente: cálculos Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y Ministerio de Defensa.

Gráfico 2. Gasto en justicia/PIB vs. Procesos acumulados por cada 100.000 hab. (Vecindad 2008-2010)



Fuente: elaboración Anif con base en Banco Mundial, Centro de Estudios de la Justicia de las Américas, MHCP y CSJ.

ubicar en el plano de pocos procesos acumulados (en términos relativos). México vuelve a ser un caso difícil de interpretar, pues arroja pocos procesos pendientes y bajo gasto en justicia, cuando se sabe que allí se tiene una grave situación social, donde probablemente la oferta y demanda por justicia están por debajo de lo deseable.

Conclusiones

El principal mensaje que se puede extraer es que no necesariamente quienes gastan más son los que más progresan en eficiencia operativa de la justicia (ver Clavijo 2011). En un extremo encontramos los casos favorables de Uruguay y Paraguay, con gastos por debajo de la media y ejecutorias por encima de la media (bajos procesos acumulados). En el extremo desfavorable aparece Brasil, con elevado gasto, abultada burocracia (pocos jueces) y exorbitante número de procesos acumulados. El caso de México es complicado de interpre-

tar, pues muestra bajas asignaciones presupuestales (incluyendo allí las de la Procuraduría, que en dicho país hace las veces de Fiscalía) y poca oferta-demanda por justicia, lo cual seguramente refleja que muchos de sus ciudadanos han decidido aplicar la “justicia por su mano”. Colombia, en cambio, se ubica en la gran mayoría de esos indicadores en un plano intermedio de gasto y de número de jueces-empleados, pero con muy mal desempeño en evacuación de procesos, al lado de Brasil.

¿Qué hacer al respecto? Pensar simplemente en incrementar el presupuesto de la justicia no luce como la política más apropiada para Colombia, pues podríamos caer en el peligroso esquema burocrático de Brasil. A este respecto caben dos políticas a seguir: i) modernización de la justicia, asegurándonos de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real), y ii) adoptar tratamientos de choque-operativos que permitan descon-

gestionar rápidamente el aparato judicial.

Así, como ya mencionamos, a la Administración Santos le tocará hacer uso de sus mayorías parlamentarias para focalizar la reforma constitucional a la justicia en el tema de la superación de cuellos de botella mediante la implantación de esquemas de choque operativo, incluso con la reticencia de la propia Rama Judicial. Por el lado presupuestal, recalamos que el aumento en los recursos sólo tendría sentido bajo un esquema de modernización que lograra la sistematización del sector. Adicionalmente, se debería aplicar parte de

esos recursos a programas de carácter temporal bajo los mencionados esquemas temporales de descongestión (tal y como lo aplicaron exitosamente Estados Unidos, Uruguay y Paraguay).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2011a), “Reforma a la justicia y tratamiento de choque-operativo”, *Comentario Económico del Día* 15 de diciembre de 2011.
- Anif (2011b), “La reforma a la justicia y tratamiento de choque”, *Informe Semanal* No. 1097 de octubre de 2011.
- Banco Mundial (2011), “Improving the Performance of Justice Institutions: Recent Experiences from Selected OECD Countries Relevant for Latin America”, World Bank.
- Clavijo S. (2004), *Descifrando la ‘Nueva’ Corte Constitucional*, Libros de Cambio, Editorial AlfaOmega, Febrero.
- Clavijo S. (2011), *Costos y eficiencia de la Rama Judicial en Colombia: políticas de choque operativo*, Anif, octubre.

El desempleo en Colombia ¿todo bien?

Adolfo Meisel y Andrés Sánchez *



Entre finales de la década del noventa y principios de la década anterior, uno de los principales problemas macroeconómicos en Colombia fue la alta tasa de desempleo. Ésta pasó del 7% en 1995:1 hasta el 19% en 2000:1 (Echavarría, López y Ocampo, 2001), alcanzado un tasa máxima del 20.4% en 2000:6 (Naciones Unidas, 2001) y permaneciendo en dos dígitos durante la década siguiente. El problema del desempleo en el país llegó a ser tan agudo que Lora señaló que Colombia presentaba la tasa de desempleo más alta de América Latina (Lora, 2001).

Ante este panorama, se han buscado las políticas macroeconómicas que permitan disminuir el desempleo excesivo. Para cumplir con dicho objetivo, se han propuesto las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Esta estrategia busca potenciar el crecimiento de sectores específicos de la economía¹, que por sus características permiten la generación de encadenamientos productivos (PND 2010-2014). Bajo dicho marco, las locomotoras deberían “jalonar” a los demás sectores de la

economía colombiana e incrementar el crecimiento económico y la generación de empleo.

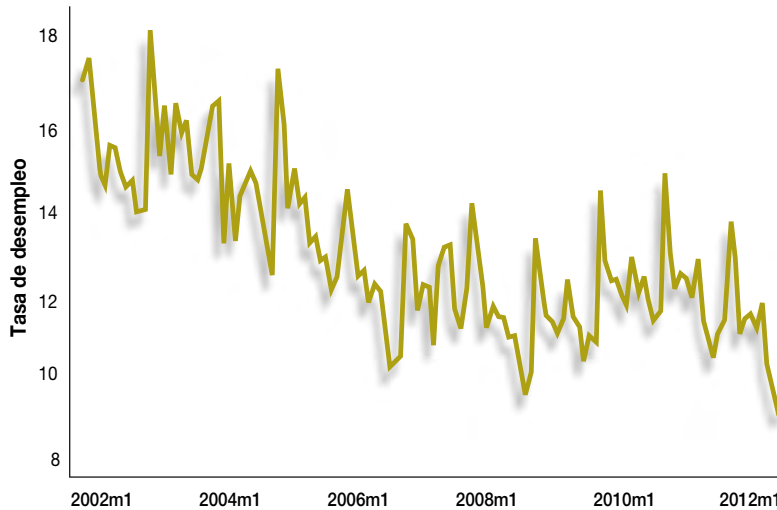
Como se puede observar en el gráfico 1, en materia de desempleo vamos por buen camino, ya que durante la mayor parte de la última década, la tasa de desempleo se redujo consistentemente. Más allá de lo anterior, al analizar el comportamiento de dicha cifra se podría decir que los resultados asociados a las locomotoras se empiezan a observar. Por ejemplo, en octubre de 2011 se alcanzó la tasa de desempleo más baja de la última década. Según los cálculos presentados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la disminución de la tasa de desempleo a niveles cercanos al 9% se habrían generado cerca de 2.435.000 empleos.

* Gerente del Banco de la República-Cartagena y profesional del Centro de Estudios Regionales del Banco de la República, respectivamente.

E-mail: ameisero@banrep.gov.co

¹ Nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, vivienda y ciudades amables.

Gráfico 1. Tasa de desempleo nacional



Fuente: elaboración de los autores con base en información del Dane.

través del tiempo. Esto es, si $\sigma_{t+T} < \sigma_t$, $\forall T$ donde σ_t es la desviación estándar de la tasa de desempleo, a nivel urbano, en el período t . Un análisis del cuadro anterior sugiere que en la última década se ha presentado un proceso de divergencia en la tasa de desempleo urbano, lo cual es confirmado por el gráfico 2, el cual presenta la convergencia σ para la tasa de desempleo urbano durante el período 2001-2011.² Como se puede observar en dicho gráfico, se presenta una tendencia ascendente en la convergencia σ , sobre todo a partir de 2007. Ello indica que a medida que la tasa de desempleo a nivel nacional bajó y se mantuvo en niveles entre el 11% y el 12%, se produjo una divergencia en la tasa de

Desempleo urbano

A nivel urbano, el comportamiento de la tasa de desempleo es heterogéneo. Mientras que algunas ciudades han alcanzado tasas de desempleo de un dígito, como Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cartagena, otras como Cali, Ibagué y Pereira exhiben una tasa

de desempleo considerablemente alta, tal como lo muestra el Cuadro 1.

Siguiendo lo propuesto por Sala-i-Martin (1996), la convergencia σ analiza la dispersión en la tasa de desempleo para un período de tiempo específico. Concretamente, se presenta un proceso de convergencia si se observa una tendencia descendente a

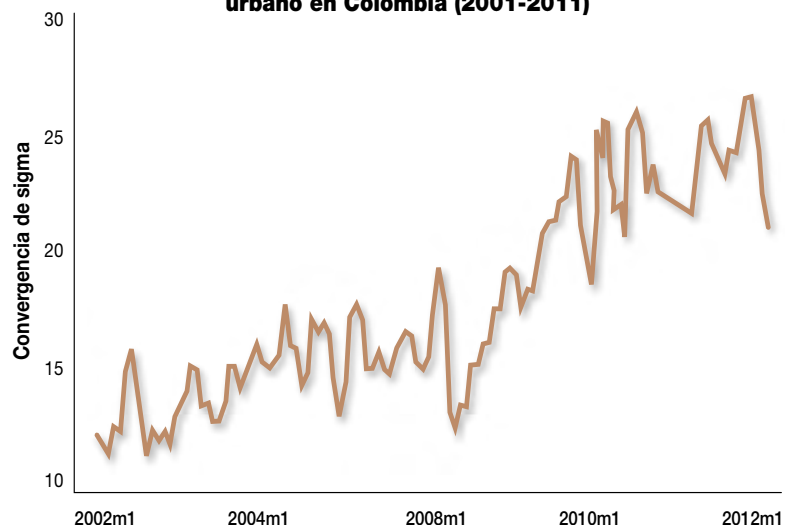
² La convergencia tipo σ se calcula como la desviación estándar de logaritmo natural de la tasa de desempleo, a lo largo del conjunto de ciudades, durante un periodo de tiempo determinado. Sirve para establecer si las desigualdades reflejadas en una variable (en este caso la tasa de desempleo urbano) entre los distintos lugares se están ampliando o disminuyendo.

Cuadro 1. Tasa de desempleo por ciudades (Noviembre, 2011)

Ciudad	Desempleo
Bogotá	7.9
Barranquilla	8.7
Bucaramanga	9.4
Cartagena	9.6
Villavicencio	10.1
Manizales	11.0
Medellín	11.2
Montería	11.2
Pasto	11.6
Cúcuta	13.4
Cali	14.6
Pereira	15.0
Ibagué	15.5

Fuente: cálculos de los autores con base en información del Dane.

Gráfico 2. Convergencia en la tasa de desempleo urbano en Colombia (2001-2011)



Fuente: Elaboración de los autores con base en información del Dane.

Nota: Incluye únicamente a las trece principales áreas metropolitanas de Colombia.

desempleo urbano, ya que posteriormente algunas ciudades alcanzaron una tasa de desempleo de un dígito, mientras que otras obtuvieron tasas significativamente altas.

Lo anterior es consistente con lo hallado por Arango (2011), quien estableció que a partir de 2008 hubo una ampliación del rango de la tasa de desempleo entre las trece principales áreas metropolitanas. Específicamente, desde 2008 las ciudades con las mayores tasas de desempleo presentaron un crecimiento significativo en la misma, mientras que en las ciudades con las menores tasas de desempleo, ésta permaneció estable.

Teniendo en cuenta lo anterior, es evidente que algunas ciudades han presentado un buen comportamiento

de la tasa de desempleo. Sin embargo, vale la pena indagar por la calidad del empleo que se está generado en dichas ciudades, ya que si bien algunas han logrado tasas de desempleo comparativamente bajas, presentan condiciones laborales y calidad de vida inferiores a las que no han obtenido avances significativos en la reducción del desempleo.

Al analizar la relación existente, a nivel urbano, entre la tasa de desempleo y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) asociado al Censo General de 2005, se puede constatar que el hecho de tener una tasa de desempleo comparativamente baja no necesariamente implica una mejor calidad de vida, situación que es ilustrada por el gráfico 3.

Así como Barranquilla y Cartagena se encuentran entre las ciudades colombianas que han logrado una tasa de desempleo de un dígito, al mismo tiempo son de las ciudades con mayor NBI, el cual es incluso mayor al de Pereira, Ibagué y Cali, ciudades que presentan tasa de desempleo comparativamente alta.

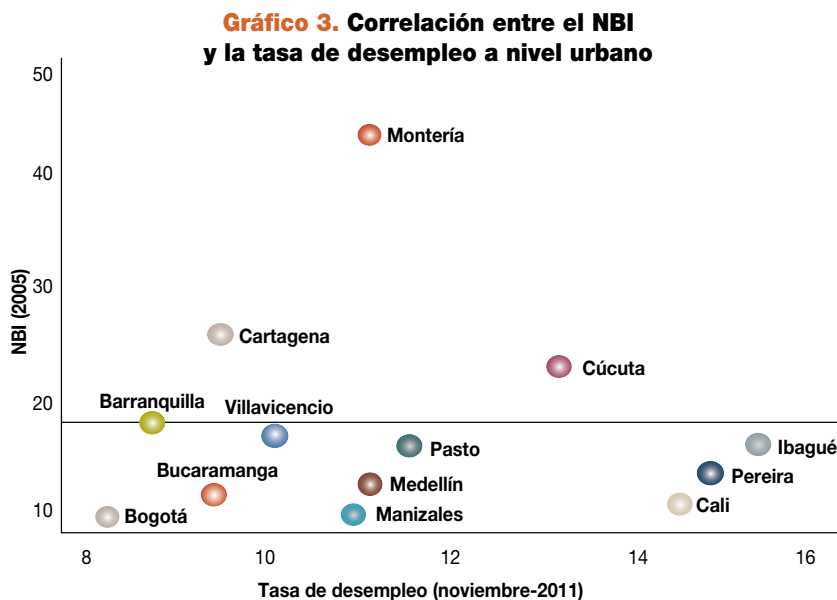
De acuerdo con lo planteado por Galvis y Meisel (2010), se esperaría que la estructura jerárquica del NBI sea persistente. Ello quiere decir que se deberían mantener las desigualdades regionales en torno a los niveles de pobreza, lo que implica que si una ciudad en particular presentaba un NBI comparativamente alto en 2005, dicha relación debería mantenerse en la actualidad.

En ese orden de ideas, se podría decir que no parece existir una correlación entre la tasa de desempleo urbano y el NBI, ya que aun cuando la estructura jerárquica de la tasa de desempleo ha cambiado, la estructura jerárquica asociada al NBI es persistente

Al analizar la relación existente, a nivel urbano, entre la tasa de desempleo y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) asociado al Censo General de 2005, se puede constatar que el hecho de tener una tasa de desempleo comparativamente baja no necesariamente implica una mejor calidad de vida.

Calidad del empleo

Lograr una baja tasa de desempleo constituye un aspecto crucial de la política económica. Sin embargo, igualmente importante resulta garantizar que el empleo que se genera sea de calidad. Por ejemplo, a pesar de que Barranquilla y Cartagena se encuentran entre las ciudades con la menor tasa de desempleo, sus ocupados están entre los que obtienen, en promedio, el ingreso por hora más bajo, tal como lo muestra el Cuadro 2, el cual utiliza información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares correspondiente al trimestre julio-septiembre de 2011. Análogamente, los ocupados de Medellín, ciudad cuya tasa de desempleo es superior al promedio nacional, se encuentran entre los que obtienen los ingresos por hora más altos. En ese orden de ideas, el mejor escenario posible le corresponde a Bogotá y Bucaramanga, ciudades que aparte



Fuente: elaboración de los autores con base en información del Dane.

de lograr una baja tasa de desempleo, han alcanzado altos ingresos por hora. Además de lo anterior, el Cuadro 2 presenta, para los ocupados, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia, quienes se caracterizan por poseer un nivel educativo y devengar ingresos por hora comparativamente bajos. Como era de esperar, Barranquilla y Cartagena se encuentran entre las tres ciudades colombianas con el mayor número de trabajadores por cuenta propia, lo que demuestra que a pesar de lograr una tasa de desempleo baja, son ciudades donde una mayor proporción del empleo que se está generando es de menor calidad. Sorprendentemente, Pereira, a pesar de ser la segunda ciudad colombiana con la tasa de desempleo más alta, es una de las ciudades con la menor proporción de trabajadores por cuenta propia. Un caso similar se presenta en Manizales. Bajo este marco, la situación de Barranquilla y Cartagena adquiere características estructurales que son menos favorables, lo que contrasta con lo sucedido al analizar

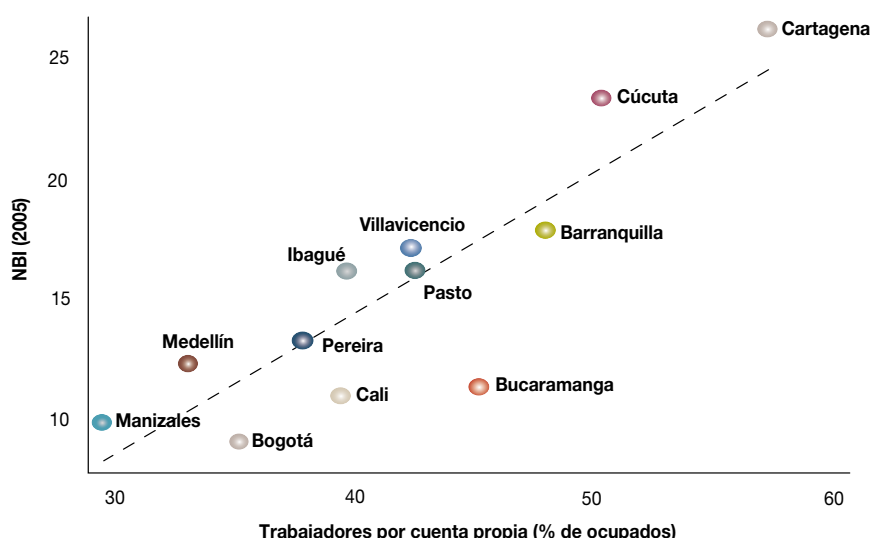
Cuadro 2. Indicadores de la calidad del empleo en las principales ciudades de Colombia (Ocupados)

Ciudad	Ingresos por hora	Trabajadores por cuenta propia ¹
Barranquilla	3.459	47.96
Bogotá	5.908	35.30
Bucaramanga	5.175	45.23
Cali	4.276	39.61
Cartagena	3.270	57.21
Cúcuta	4.011	50.30
Ibagué	3.899	39.66
Manizales	4.501	29.69
Medellín	5.354	33.00
Montería	4.119	43.36
Pasto	3.567	42.61
Pereira	4.161	37.93
Villavicencio	4.293	42.42

Fuente: cálculos de los autores con base en información del Dane.

Nota 1: se calcula como porcentaje de los ocupados.

Gráfico 4. Correlación entre el NBI y el porcentaje de trabajadores por cuenta propia a nivel urbano¹



1: Se excluye a Montería por una ciudad con un NBI que se encuentra significativamente por encima del promedio nacional, a pesar de que su porcentaje de trabajadores por cuenta propia se comporta como el de las demás ciudades.

Fuente: elaboración de los autores con base en información del Dane.

exclusivamente la tasa de desempleo. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) considera informal a los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales o técnicos independientes (Ortiz, Uribe y García, 2007). Por ende, el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia en dichas ciudades indica que la informalidad tiende a ser alta, ya que una buena proporción de los trabajadores informales son trabajadores por cuenta propia. Ello permite establecer que la calidad del empleo es menor, ya que la informalidad agrega los empleos de baja calidad y escolaridad (Ortiz *et al.*, 2007). A diferencia de lo obtenido al analizar la tasa de desempleo urbano, existe una correlación estadísticamente significativa (el

coeficiente de correlación es de 0.86), a cualquier nivel de significancia, entre el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y el índice NBI, tal como lo muestra el Gráfico 4. Dicho gráfico sugiere que el mejoramiento de las condiciones laborales, o la generación de empleo de calidad, constituye un aspecto fundamental para mejorar la calidad de vida. Por lo tanto, para aquellas ciudades que han alcanzado una tasa de desempleo significativamente baja, como Barranquilla y Cartagena, y que presentan una baja calidad de vida, igualmente importante resulta enfocarse en generar empleo de calidad. Lo anterior no implica que disminuir la tasa de desempleo no sea una prioridad, sobre todo en ciudades que tienen una alta tasa de desempleo. Sin embargo, indica que ello no debe representar la única prioridad, o el único indicador, de la política económica relacionada con el empleo, ya que hay factores cruciales que tienen una mayor incidencia sobre el bienestar social.

Una estrategia para generar empleo de calidad

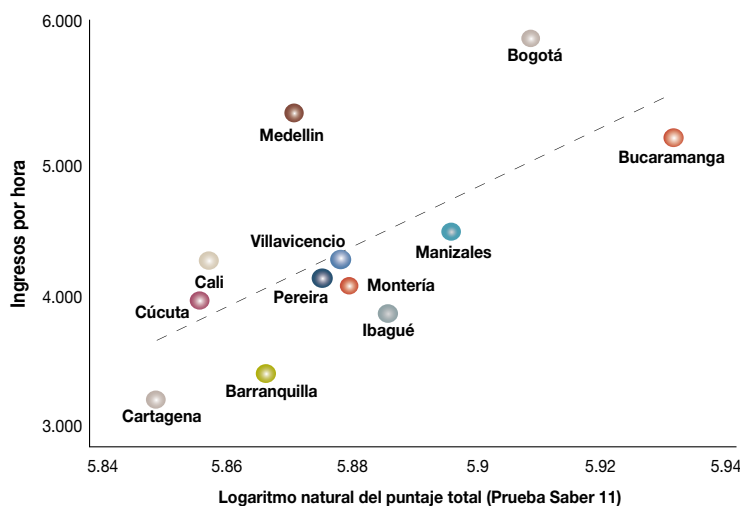
Para generar empleo de calidad es importante que se invierta en educación. La calidad del empleo es directamente proporcional al nivel educativo, ya que las inversiones en educación permiten acceder a un empleo de mayor calidad. La inversión en educación permite mejorar las condiciones laborales. Diversos estudios han demostrado que los retornos a la inversión en educación se materializan a través de salarios más altos, lo que permite acceder a una mejor calidad de vida. Ortiz *et al.* (2007) calculó que en el Valle del Cauca, un año adicional de escolaridad disminuye la probabilidad de pertenecer al sector informal en 3,3 puntos porcentuales. En pocas palabras, la inversión en educación incrementa la probabilidad de acceder a un empleo de buena calidad, ya que reduce la probabilidad de pertenecer al sector informal.

Un buen indicador del nivel educativo en una determinada ciudad consiste en el puntaje total medio obtenido por los bachilleres en el Examen de Estado de la Educación Media³, conocido como prueba Saber 11.

Teniendo en cuenta lo anterior, no es sorprendente que las ciudades cuyos bachilleres presentan un buen desempeño en la prueba Saber 11 sean precisamente aquellas cuyos ocupados se encuentran entre los que ganan los salarios por hora más altos (el coeficiente de correlación es de 0.67 y es estadísticamente significativo al 5% de significancia), situación que es ilustrada por el gráfico 5.

En dicho gráfico se puede apreciar que Bogotá y Bucaramanga son las principales ciudades colombianas

Gráfico 5. Correlación entre el desempeño académico y las condiciones laborales¹



1: Se excluye a Pasto por ser un caso atípico, ya que es una ciudad donde los ingresos por hora son los más bajos pero al mismo tiempo los puntajes en la prueba Saber 11 se encuentran entre los más altos. Fuente: elaboración de los autores con base en información del Dane.

con el mejor desempeño en la prueba Saber 11, al mismo tiempo que sus ocupados son los que ganan los salarios por hora más altos. Lo más interesante, sin embargo, es que Barranquilla y Cartagena se encuentran entre las principales ciudades con el peor desempeño comparativo en la prueba Saber 11 y sus ocupados son los que menor ingreso por hora ganan,

sin incluir a Pasto, lo que sugiere que no se ha invertido lo suficiente en educación o hay problemas con la eficiencia de esa inversión. Estos resultados implican que en ciudades como Barranquilla y Cartagena, la inversión en la calidad educativa constituye una estrategia fundamental para garantizar la generación de empleo de buena calidad y altos ingresos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arango L.E. (2011), "Mercado de trabajo de Colombia: suma de partes heterogéneas", Borradores de economía, No. 671, Banco de la República.
- Echavarría J.J., López E., Ocampo, S. y Rodríguez, N. (2011), "Choques, instituciones laborales y desempleo en Colombia", Borradores de Economía, No. 682, Banco de la República.
- Galvis L.A. y Meisel A. (2010), "Persistencia de las desigualdades regionales en Colombia: Un análisis espacial", Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 120, Banco de la República.
- Lora E. (2001), "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?", Seminario sobre Empleo, Banco de la República.
- Naciones Unidas (2001), Panorama social de América Latina (2000-2001), Cepal, Santiago de Chile.
- Ortiz C., Uribe J. y García G. (2007), "Informalidad y subempleo: Un modelo probit bivariado aplicado al Valle del Cauca", Archivos de Economía, No. 337, Departamento Nacional de Planeación.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Departamento Nacional de Planeación.
- Sala-i-Martin X. (1996), "The Classical Approach to Convergence Analysis", *The Economic Journal*, Vol. 106, No. 437, págs. 1019-1036, Royal Economic Society.

³ El puntaje total corresponde a la sumatoria de los puntajes obtenidos por cada estudiante a lo largo del conjunto de pruebas que conforman el núcleo común.

Debate sobre pobreza monetaria en Colombia

Margarita Cabra *



Los ajustes en la metodología de medición de las líneas de pobreza en Colombia generó cambios en las lecturas de pobreza oficiales (MESEP-DNP; del 44% al 37% al corte de 2010, unos 7 puntos porcentuales) y también en las lecturas de indigencia (de casi el 15% al 12%). Los ajustes metodológicos han implicado cambios muy importantes que ameritan un cuidadoso análisis y encierran complejidades conceptuales y estadísticas. Como bien lo señalaba el DNP, se trata de temas “difíciles de explicar y comprender”, hasta por parte de la Vicepresidencia de la República.

El salto a la baja de la pobreza ha generado polémica y ha cuestionado la factibilidad de que una familia de cuatro personas pueda vivir con sólo \$750.000/mes (incluyendo arriendo, transporte y alimentación). Se realizó un ejercicio microfundamentado que muestra que sólo con el menú que hemos llamado “paquete de sobrevivencia” una familia regular podría vivir, aunque no en condiciones óptimas.

Por otro lado, instituciones multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que normalmente publica las cifras de pobreza e indigencia oficiales en sus reportes, esta vez parece no haber creído en las estimaciones de la MESEP-DNP, publicando la cifra sin ajustes: una pobreza del 44% en 2010 y una indigencia del 12% en el mismo período. El Banco Mundial (BM), con la tradicional metodología de los US\$4/día, reportó una cifra aún más preocupante: una pobreza del

39.5% en 2010 e indigencia del 22% en el mismo año. Esta diferencia ha estado ausente del debate nacional. Sin embargo, nos preocupan las abultadas discrepancias que existen en las definiciones de líneas de pobreza e indigencia en Colombia. A la tecnocracia nos debe inquietar que se nos diga, con tanta vaguedad, que la pobreza absoluta en Colombia puede cobijar a 16.4

* Investigadora de Anif. E-mail: mcabra@anif.com.co

millones (MESEP-DNP), 17.5 millones (BM) o 19.5 millones (Cepal) de habitantes, pues esa diferencia de 3.1 millones corresponde a la cifra total de desplazados del país.

Cambios metodológicos oficiales y sus implicaciones

Los cambios metodológicos referidos a la línea de pobreza-indigencia se focalizaron en: i) reducir los requerimientos de calorías en el menú alimenticio de los colombianos, el cual resultaba ser un 1% superior a la media de la región (es decir, “los pobres de Colombia eran los más nutridos de la región”); ii) añadir el efecto ingreso que tenían las “transferencias condicionadas” realizadas a los hogares (especialmente, a través del programa Familias en Acción, ahora representando un 0.3% del PIB por año), y iii) eliminar el ajuste contable que se le venía haciendo a los ingresos de los hogares, según cuentas nacionales, resultantes de subreportes en los ingresos, ver Anif (2011a).

Estos ajustes metodológicos vienen a explicar el salto abrupto que sufrieron los índices de pobreza absoluta e indigencia en Colombia en las cifras de 2010. El nivel de pobreza absoluto pasó a leerse de un “aceptable” 37.2% (nueva metodología) en 2010 frente a dicho 44.1% (antigua metodología). ¿Cómo se explican y justifican dichos cambios metodológicos? Como veremos, estos resultados corresponden a las inferencias que se han realizado al “armar” el rompecabezas histórico de reportes sobre pobreza realizados por el DNP, la Cepal y el Banco Mundial, incluyendo el horrendo hoyo negro que se produjo durante 2007-2008, por falta de adecuada coordinación con el Dane. Imaginamos que dichas entidades están aún procesando la información del caso para pronto ilustrarnos, con mayor detalle, qué fue lo que finalmente ocurrió.

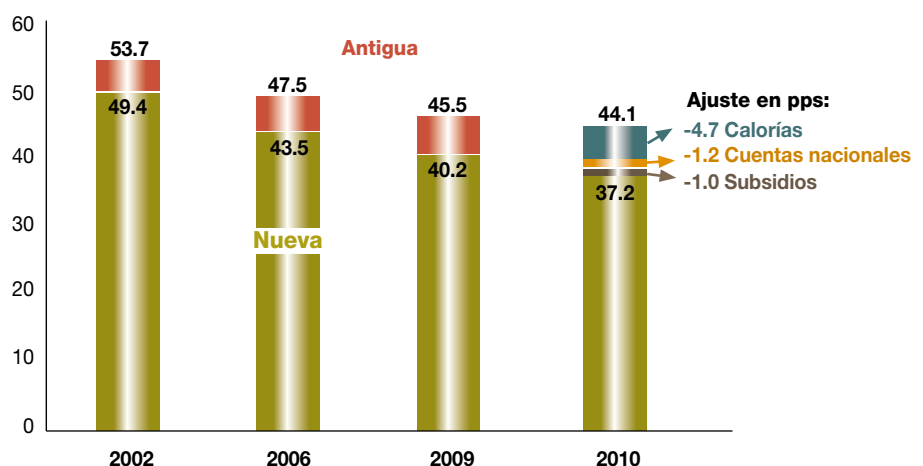
Determinantes de la línea de pobreza

Dentro de los cambios que se realizaron en la nueva metodología se encuentran: i) utilización de la misma encuesta (ENIG 2006/2007) para los cálculos de la pobreza en el área rural y urbana; ii) exclusión de los pobres extremos y de los más ricos, para así capturar los hábitos de consumo del grueso de la población, ajustando el consumo calórico y procediendo a monetizar su canasta básica de alimentos (darle un valor monetario a la “reposición de la fuerza de trabajo”), y iii) aplicación de deflatores espaciales de precios. Como ya explicamos, se eliminó el ajuste agregado al ingreso de los hogares por concepto del subreporte de ingresos. El ajuste más importante fue el referido a calorías. En la metodología anterior, el promedio calórico para una persona en Colombia era de 2.223Kcal/día frente a un promedio de 2.170Kcal/día en América Latina. Esto se reflejaba en una línea de pobreza que en Colombia equivalía a US\$6.8/día, superior a los US\$3.4/día de Chile o los US\$5.3/día de México. Tras el ajuste, Colombia figura con una línea de pobreza equivalente a US\$3.3/día, lo cual implica reducir la

medición de pobres en Colombia en 4.7pps, respecto de la medición anterior, para el año 2010. Este dato es consistente con lo reportado, por ejemplo, por Rojas (2005).

El segundo ajuste consistió en imputar mayores ingresos a los hogares pobres por cuenta de las transferencias condicionadas vía Familias en Acción. Ésta ya era una práctica común en el resto de América Latina. Apparentemente, su impacto ha sido el de reducir la pobreza en 1pp, según cálculos oficiales. Esta cifra es inferior a los 2pps que se venían mencionando (ver Anif, 2009) y todavía resta por analizar las correlaciones históricas entre asignaciones presupuestales e ingresos imputables a los hogares. ¿Sí será que con tan sólo un 0.2%-0.3% del PIB asignado a Familias en Acción se logra la “magia” de reducir hasta en 2pps la lectura de la pobreza? Por último, ya hemos comentado cómo la abolición de los ajustes por cuentas nacionales podría haber reducido la pobreza en 1.2pps (calculado por residuo, ante la carencia de mayores datos a este respecto). Realizando una extrapolación retrospectiva para 2002-2009 sobre los datos (inferidos) para el año 2010, observamos que la pobreza absoluta de 2002

Gráfico 1. Descomposición del índice de pobreza absoluta (nueva metodología vs. antigua, % de la población)



Fuente: cálculos Anif con base en DNP.

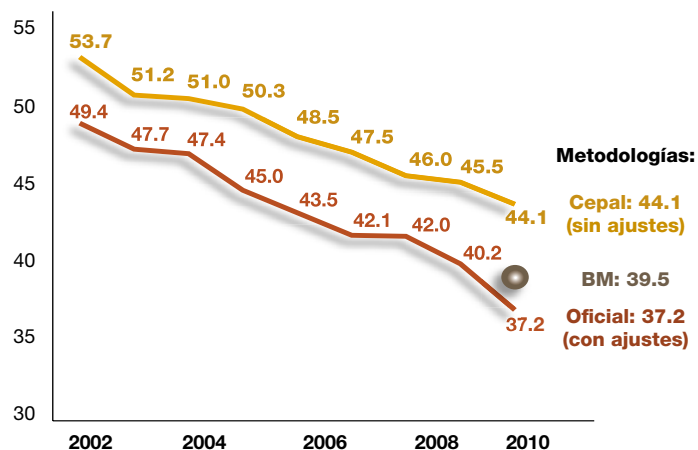
habría sido del 49.4% y no del 53.7%, de haberse aplicado entonces esta nueva metodología (ver gráfico 1). Esto significa que, bajo la nueva metodología, probablemente Colombia habría reducido su pobreza de niveles del 49% en 2002 al 37% en 2010, una reducción de algo más de 1pp por año. En todo caso, las brechas de pobreza rural-urbana siguen siendo abismales: mientras que la zona rural arrojó índices de pobreza absoluta del 50.3% en 2010, la zona urbana mostró

un 33%. Resulta entonces útil que el gobierno pase a focalizar sus esfuerzos en las necesidades del área rural apoyándose en los datos longitudinales de la ELCA, ver Anif (2011b).

Estos resultados dan paso al debate planteado sobre la diferencia entre las lecturas de pobreza de multilaterales. Recientemente la Cepal publicó sus estimaciones sobre el porcentaje de la población que se encontraba por debajo de la llamada línea de pobreza (monetaria) en Colombia. Allí se reveló que la reducción de la pobreza en Colombia sólo había sido de 1.4pps, pasando del 45.5% en 2009 al 44.1% en 2010 (ver gráfico 2). Esto habría dejado a Colombia como uno de los países más estancados en su lucha contra la pobreza y en niveles bien por encima de la media regional del 30.4%.

Con estas diferencias, la opinión pública debe estar bastante confundida sobre el nivel de pobreza que (en realidad) experimentaba Colombia hacia finales de 2010, pues esa cifra de la Cepal supera en 6.9pps la anunciada meses atrás por el DNP (un 37.2%, incluyendo ajustes metodológicos). Esa cifra de la Cepal también supera en 4.6pps la pobreza computada recién-

Gráfico 2. Pobreza monetaria según el DNP-MESEP, la Cepal y el Banco Mundial (%)



Fuente: elaboración Anif con base en Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial y Cepal.

temente por el Banco Mundial (BM, 39.5%, referida a la canasta de bienes equivalente a US\$4/día/a Paridad del Poder Adquisitivo, PPA). ¿Cuál es entonces el nivel de la pobreza en Colombia (después de tantas cuentas y recuentos)?, ver Anif (2012).

¿Por qué la diferencia en los reportes de pobreza?

El BM se ha focalizado en medir la línea de pobreza de forma que ésta resulte homogénea-comparable a nivel global. Su metodología se basa en calcular la proporción de la población que vive con menos de US\$4/día/PPA. Aquí aparece una primera discrepancia con la MESEP-DNP, que implícitamente tiene como referente una línea de pobreza de US\$3.3/día y no ajustada a PPA. El BM informa que elevó en un 10% los ingresos de todos los hogares de Colombia referentes al alquiler. Nótese que, según el referente de US\$4/día/PPA del BM, una persona clasificaría como pobre con ingresos inferiores a \$228.000/mes y, en el caso de una familia (cuatro personas), con ingresos por debajo de \$912.000/mes. Claramente esta línea del BM es más exigente (en recursos) que la

utilizada por el DNP de \$748.316/mes a nivel de familia. Este incremento en requerimientos de ingresos probablemente se justifica a la luz de los ejercicios micro-muestreo que hemos realizado, donde encontramos que la canasta básica (en Bogotá) se acerca a los \$815.600/mes, ver cuadro 1.

En el caso de la Cepal, curiosamente no se habla de ningún tipo de ajustes a la metodología tradicional y seguramente ello explica la lenta corrección en la reducción de la pobreza, donde los embates de la

crisis internacional y la lenta recuperación económica de Colombia durante 2009-2010 habrían jugado algún papel en dicho rezago. Sin embargo, a nivel metodológico, se podría considerar que la Cepal está en mora de pronunciarse sobre los inadecuados (¿o adecuados?) ajustes a la línea de pobreza realizados tanto por la DNP-MESEP como por el BM. ¿La publicación de la Cepal tendrá que ver con que la MESEP-DNP haya tomado exógenamente el Coeficiente de Orshansky (relación gasto total/alimentos; urbano: 2.4; rural: 1.74), en vez de usar el que proviene de la encuesta ENIG 2006-2007 (2.87), pues esto denota que se duda de la confiabilidad intrínseca en la encuesta (Fedesarrollo, 2011)?

La línea de indigencia

Las lecturas de pobreza extrema (indigencia) también se han visto alteradas. Por ejemplo, en el año 2010, la nueva metodología indicó niveles del 12.3%, la cual se habría reportado cerca del 14.8% si se hubiera aplicado la metodología anterior (un descenso de 2.5pps por efecto de los cambios metodológicos antes comentados). En este caso el efecto dominante tiene

que ver con el ajuste por menores calorías requeridas. La extrapolación retrospectiva nos indica que, en 2002, el nivel de indigencia habría sido del 17.6% (nueva metodología) frente al 19.7% (antigua metodología). Ahora bien, bajo la nueva metodología, la indigencia se habría incrementado en 2.6pps durante 2005-2008, pasando del 13.8% al 16.4% (ver gráfico 3). Como lo hemos discutido en otras ocasiones, durante ese período ocurrió una inflación de alimentos a nivel global. En Colombia ello se reflejó en una inflación de alimentos acelerándose del 6.6% al 13.2% durante ese período. Aunque en 2010 ese efecto disminuyó, este impacto podría repetirse durante los siguientes años, esta vez por cuenta de los daños invernales.

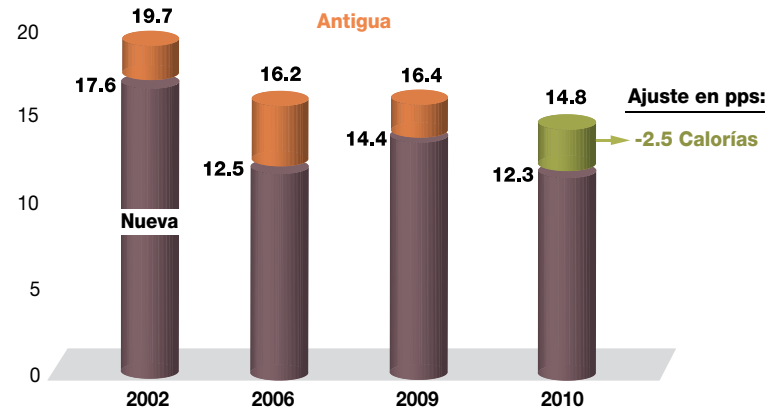
¿Por qué la diferencia en los reportes de indigencia?

Por el lado de las lecturas de indigencia, las diferencias también son notorias. Mientras que las cifras oficiales de la MESEP-DNP nos hablan de un 12.3% de población en indigencia, las de la Cepal registran un 14.8% y el BM un 22% al cierre de 2010. Las trayectorias también difieren, pues la indigencia habría caído en 2.1pps según MESEP-DNP y en 2.8pps según BM durante 2009-2010, pero sólo 1.6pps según la Cepal, durante 2009-2010.

Por un lado, los cambios metodológicos explican la divergencia de los resultados reportados por el DNP y la Cepal. La indigencia registró un 14.8% en 2010 según la Cepal, comparado con el 12.3% oficial en el mismo período, ver gráfico 4. Como se analizó anteriormente, esta diferencia de -2.5pps se explica por la disminución de los requerimientos calóricos.

El BM calculó su línea de indigencia a partir de valores de US\$2.5/día/PPA. Este valor implica una disminución en el nivel de indigencia del 24.8% en 2009 al 22% en 2010 (-2.8pps). En cambio, la MESEP-DNP calculó su

Gráfico 3. Descomposición del índice de indigencia absoluta (nueva metodología vs. antigua, % de la población)



Fuente: cálculos Anif con base en DNP.

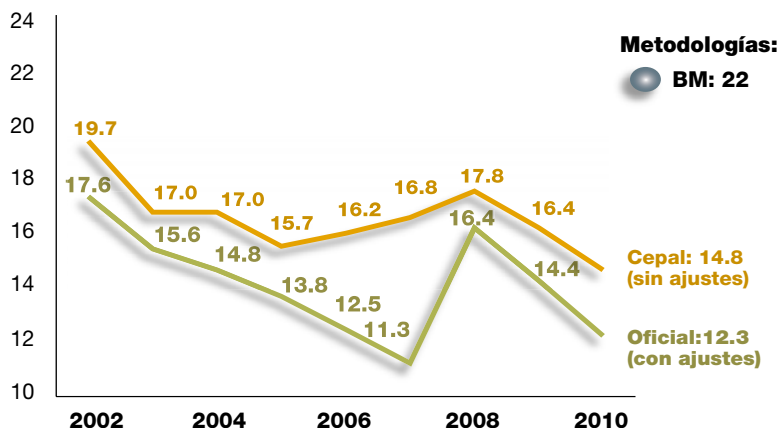
línea de pobreza a partir de un referente de US\$1.5/día/no PPA. Así, la indigencia en Colombia habría pasado del 14.4% en 2009 al 12.3% en 2010, una reducción de 2.1pps. Como se ve, las diferencias son abismales, especialmente en este caso de la indigencia. Nuevamente, a la tecnocracia no le puede dar lo mismo que se diga que existen 5.4 millones de colombianos (según MESEP-DNP) cuyos ingresos tan sólo les alcanzan para “reponer su fuerza de trabajo”, mientras que el BM nos habla de unos 9.7 millo-

nes en indigencia y la Cepal de 6.5 millones, pues esa diferencia de 4.3 millones equivale a casi el doble de los desempleados del país (2.3 millones).

“Ejercicio Empírico (no teórico)”

A pesar de la disminución de las lecturas de pobreza (MESEP-DNP vs. Cepal), en Colombia poco se ha discutido el tema de los menores requerimientos calóricos (en nuestra opinión uno de los temas más impor-

Gráfico 4. Indigencia según el DNP-MESEP, la Cepal y el Banco Mundial (%)



Fuente elaboración Anif con base en Departamento Nacional de Planeación, Banco Mundial y Cepal.



La MESEP-DNP calculó su línea de pobreza a partir de un referente de US\$1.5/día/no PPA. Así, la indigencia en Colombia habría pasado del 14.4% en 2009 al 12.3% en 2010, una reducción de 2.1pps.

tantes y polémicos). La excepción fue el desafío (algo populista) que planteó el vicepresidente Angelino a los técnicos del DNP para que intentaran mercar y alimentarse con base en los ingresos sobre los cuales se había calculado la línea de pobreza (unos \$750.000/mes, para una familia de cuatro personas, equivalente a 1.4 Salarios Mínimos Mensuales, SML). Pues bien, se decidió aceptar ese desafío y realizamos ejercicios (empíricos,

no teóricos) sobre microeconomía alimentaria. La idea era comprobar si (efectivamente) una familia de cuatro personas podría sobrevivir (en Bogotá) con sólo ese ingreso de \$750.000 (incluyendo el pago del arriendo), equivalente a la línea de pobreza, o si podrían alimentarse cuatro personas (dos adultos y dos menores) con los \$335.000, equivalentes a la línea de indigencia (reposición tan sólo de la fuerza de trabajo), ver Anif (2011c). De entrada queremos dejar claras dos ideas centrales de este ejercicio. La primera se refiere a la esencia del ejercicio-empírico. Nuestro ejercicio (estrictamente hablando) requeriría conocer ese componente calórico y simplemente buscar “en el mercado” su precio, para ver si coincide o no con esos \$335.000/mes de la línea de indigencia. Pero eso fue precisamente lo que ya debió hacer la MESEP-DNP. Como desconocemos el detalle del componente calórico de dicha canasta, lo que haremos es preguntarnos qué se puede comprar (para cuatro-personas mes) con ese dinero e inferir de allí la “validez” de esa línea de indigencia (para Bogotá). Después se añadirán los costos del arriendo y transporte, para inferir la “validez” de la línea de pobreza referida a los \$750.000/mes. La segunda idea que queremos dejar clara es que, con este ejercicio, no estamos recomendando que ésta sea una “buena práctica de vida”, ni que resulte agradable y justo que exista un 37.2% de los colombianos que se vean abocados a vivir en semejantes condiciones tan precarias. Dicho de otra manera, este ejercicio no debe interpretarse como una apología de la pobreza-indigencia. Precisamente, este ejercicio quiere llamar la atención sobre lo urgente que resulta adoptar políticas de cambio estructurales que permitan acelerar el crecimiento, mejorar las condiciones de empleo, y que rápidamente la mayoría de los colombianos salga de esa condición de pobreza-indigencia.

Nuestra metodología

Usaremos tres enfoques para determinar la “validez” empírica de las líneas de pobreza-indigencia reportadas por la MESEP-DNP: i) encontrar el valor de lo que denominaremos “paquete de sobrevivencia”; ii) valor de los alimentos consumidos vía el conocido “corrientazo” (en barrios de estratos bajos), y iii) valor de los alimentos “mercado”, que implican un menú más balanceado.

Procedimientos y resultados

Se mercó en varios almacenes Éxito en Bogotá, encontrando que los precios de sus productos básicos varían muy poco entre los diferentes barrios y estratos sociales. Allí usted puede encontrar lo que denominaremos un “paquete de sobrevivencia” (mercado popular empaquetado), por valor de \$19.990/unidad. Este contiene jugos en polvo, gelatina, pasta, arroz, lentejas, sardinas, chocolate, sal, aceite, salsa de tomate, panela, fríjoles, azúcar, caldo de gallina e incluso papel higiénico. Dado que este paquete carece de otros productos básicos importantes (bebidas, verduras o lácteos), hemos adicionado frutas, verduras y leche (mínimo un vaso por día) al menú. Con esto, pudimos establecer que si una familia de cuatro tan sólo consumiera este tipo de productos, requeriría entre 3 y 4 de estos paquetes por mes. Así, esta canasta podría ser una buena guía de sobrevivencia para una familia de estrato bajo.

También exploramos el costo de otras dos canastas, más balanceadas. La primera consiste en añadirle al “paquete de sobrevivencia”, los componentes de café y avena, así como los de carne, pollo y atún (aunque no todos los días). La segunda toma en cuenta la alimentación de aquellos que comen fuera de casa. Esta opción la exploramos a través de indagar (en barrios de estrato bajo) por el costo del conocido

“corrientazo”, los cuales incluyen a veces desayunos (bien cargados). Los resultados de nuestros ejercicios indican que una familia que se alimenta usando “paquetes de sobrevivencia” gastaría \$331.783/mes, dentro del presupuesto, pero su dieta no sería la adecuada. Este valor se ubica en unos \$2.540/mes por debajo de la línea de indigencia.

Ahora bien, si la familia tiene dificultades para acceder a cocinar, entonces el “paquete de sobrevivencia” es de poca utilidad. En este caso la opción es el “corrientazo”, el cual costaría \$396.000/mes; nótese que esta cifra rebasa la línea de indigencia en \$61.677/mes, un desfase del 18.4%. Si la familia merca y tiene un menú mejor balanceado, el costo asciende a \$429.600/mes, esta cifra rebasa la línea de indigencia por \$95.277/mes, un desfase del 28.5%, ver cuadro 1. Nótese que en estos casos

estamos hablando de “dos golpes” por día; luego el ajuste tendría que venir por número de veces, lo cual nos habla de la precariedad alimenticia que enfrenta ese 12.3% de colombianos bajo línea de indigencia de 2010.

Para establecer las implicaciones que esto tendría en materia de línea de pobreza (la cual incluye otros gastos mínimos, más allá de los alimentos), hemos añadido los gastos de arriendo (usualmente inquilinatos, con todos los problemas que ellos conllevan) y gastos de transporte (de dos miembros del hogar). El cuadro 2 muestra que si una familia usa el “paquete de sobrevivencia” alimenticia e incurre en estos gastos de arriendo y transporte, podría sobrevivir con un gasto de \$717.783/mes, obviamente bajo condiciones muy difíciles. Pero como ya comentamos, ese paquete alimenticio no luce bien balanceado. Ahora bien, si tiene que re-

Cuadro 2. Pobreza (gastos mensuales)

	Familia
I. Opciones	
1. Paquete sobrevivencia	\$ 331.783
2. Corrientazo	\$ 396.000
3. Mercado	\$ 429.600
II. Arriendo	
	\$ 250.000
III Transporte	
	\$ 136.000
IV. Total (IV = I+II+III)	
1. Paquete sobrevivencia	\$ 717.783
2. Corrientazo	\$ 782.000
3. Mercado	\$ 815.600
V. Línea de pobreza	
	\$ 748.316
VI. Diferencias (VI = V - IV)	
1. Paquete sobrevivencia	\$ 30.533
2. Corrientazo	-\$ 33.684
3. Mercado	-\$ 67.284

Fuente: Dane y cálculos Anif.

Bajo los escenarios de “corrientazos” y alimentarse mercado (con dietas más balanceadas), su condición es de “ras-con-apanas” frente a ese presupuesto de \$750.000/mes (estaría dentro del 10% de margen de error).

Cuadro 1. Indigencia (gastos mensuales)

	Persona	Familia
I. Opciones		
1. Paquete sobrevivencia	\$ 82.946	\$ 331.783
2. Corrientazo	\$ 99.000	\$ 396.000
3. Mercado	\$ 107.400	\$ 429.600
II. Línea de indigencia		
	\$ 83.581	\$ 334.323
III. Diferencias (III = II - I)		
1. Paquete sobrevivencia	\$ 635	\$ 2.540
2. Corrientazo	-\$ 15.419	-\$ 61.677
3. Mercado	-\$ 23.819	-\$ 95.277

Fuente: Dane y cálculos Anif.

currir a alimentarse vía “corrientazos” y pagar arriendo-transporte, su presupuesto desbordaría en \$33.684 dicho presupuesto de \$750.000, un desfase del 4.5%, mientras que mercando un menú más balanceado sus gastos estarían \$67.284 por encima, un 9% más del presupuesto base (\$750.000). Así, bajo los escenarios de “corrientazos” y alimentarse mercado (con dietas más balanceadas), su condición es de “ras-con-apanas” frente a ese presupuesto de \$750.000/mes (estaría dentro del 10% de margen de error).



Conclusiones

Como hemos visto, Colombia estaba en mora de realizar importantes ajustes en las metodologías referidas a las líneas de pobreza e indigencia. A nivel conceptual, dichos cambios tienen una buena justificación técnica, pero la forma como se han realizado y divulgado algunos de ellos todavía requiere mayor pulimento. De la reducción de 7pps (=44% antigua metodología - 37% nueva) para 2010, el 68.1% se explica por la reducción en calorías (4.7pps), mientras que el incremento (imputado) a los ingresos por los programas sociales explica un 14.5% (1pp) y el restante 17.4% (1.2pps) proviene del ajuste en cuentas nacionales. Los desafíos para el gobierno

cias metodológicas en este frente, pues de la tendencia y nivel de las líneas de pobreza-indigencia dependen cruciales decisiones de política económica.

No estamos hablando de diferencias menores. Mientras que la MESEP-DNP concluye que el nivel de pobreza en Colombia fue del 37.2% al cierre de 2010, el BM nos habla del 39.5% y la Cepal de un abismal 44.1%. Algo similar ocurre con las lecturas de indigencia, donde el registro MESEP-DNP habla del 12%, la Cepal del 15% y el BM de un preocupante 22%. Nuevamente, hace una gran diferencia que se diga que la población “sobreviviendo”, reponiendo tan sólo su fuerza de trabajo, es de 5.4 millones o de 9.7 millones. Finalmente, nos pusimos en la tarea

más completa y balanceada, a través de “mercar”, elevaría sus costos a unos \$429.600/mes, por encima de sus posibilidades.

En materia de línea de pobreza, encontramos que una familia podría vivir con los \$750.000/mes (suponiendo arriendos precarios, asociados probablemente a inquilinatos, e incluyendo aquí el transporte/mes de dos adultos), únicamente si se ajusta “al paquete de sobrevivencia”, el cual seguramente no cumple con los requisitos mínimos de balance alimenticio. Bajo los escenarios de “corrientazos” y alimentarse mercando (con dietas más balanceadas), su condición es de “rascon- apenas” frente a ese presupuesto de \$750.000/mes. 

Colombia estaba en mora de realizar importantes ajustes en las metodologías referidas a las líneas de pobreza e indigencia. A nivel conceptual, dichos cambios tienen una buena justificación técnica, pero la forma como se han realizado y divulgado algunos de ellos todavía requiere mayor pulimento.

siguen siendo inmensos, pues, aún en 2010, dichas cifras ajustadas reportan 16.4 millones de colombianos bajo la línea de pobreza y unos 5.4 millones por debajo de la de indigencia (donde sus ingresos tan sólo alcanzan para reponer sus energías calóricas). Es claro que dichas condiciones de pobreza e indigencia predominan más en las zonas rurales que en las urbanas, de allí la importancia de continuar “afinando” las políticas de focalización.

El gobierno y las multilaterales deben, en nuestra opinión, adoptar una ofensiva pedagógica para aclarar las discrepan-

de realizar ejercicios (empíricos, no teóricos) sobre microeconomía alimentaria. Los resultados de nuestro ejercicio empírico indican que una familia (dos adultos y dos jóvenes) podría alimentarse con \$334.323/mes (línea de indigencia) si elige cocinar “el paquete de sobrevivencia”, el cual cuesta \$331.783/mes. Sin embargo, el presupuesto de esa misma familia se vería desbordado si intenta alimentarse todo el mes a punta de “corrientazos”, pues éstos valdrían cerca de \$396.000/mes. De hecho, buscar una canasta alimenticia

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anif (2009), “Pobreza y desigualdad en Colombia: ¿qué nos dicen las nuevas cifras?”, *Informe semanal* No. 998 del 13 de octubre de 2009.

Anif (2011a), “Líneas de pobreza e indigencia en Colombia: efectos del ajuste por calorías, ingresos y subsidios”, *Informe Semanal* No. 1096 de octubre de 2011.

Anif (2011b), “Seguimiento a la pobreza: la Encuesta Longitudinal Colombiana de Uniandes (ELCA), *Comentario Económico* del día 5 de octubre de 2011.

Anif (2011c), “Línea de pobreza, indigencia y menú alimentario”, *Informe Semanal* No. 1103 de diciembre de 2011.

Anif (2012), “¿Cuál es el nivel de pobreza en Colombia (después de tantas cuentas y recuentos)?”, *Informe Semanal* No. 1110 de febrero de 2011.

Rojas N. (2005), “Cambios en los requerimientos calóricos FAO/WHO/UNU -2001- y pobreza en Colombia”.

Fedesarrollo (2011), “Actualidad: la línea de pobreza”, *Tendencia Económica* No.112 de agosto de 2011.



Primeros efectos de la Reforma Estructural Arancelaria

Un diagnóstico de la Protección Arancelaria de la Industria Nacional

Mauricio Torres y Germán Romero *

En mayo de 2011, tras haber observado la implementación de la más reciente reforma arancelaria, evaluamos los impactos que tal decisión unilateral y sin reciprocidad tendría en la protección efectiva arancelaria de la industria colombiana. En el cálculo de este indicador se introdujo el arancel aplicado ponderado por las importaciones de 2010. Hoy podemos replicar este ejercicio y concluir sobre los efectos reales de la llamada Reforma Estructural Arancelaria (REA), con base en las importaciones desde la entrada en vigencia de la Reforma.

Este artículo introduce en su primera parte la estructura de la Reforma y los objetivos que el Gobierno se trazó con ella. Enseguida se presenta la perspectiva teórica de la medida de protección con que se evalúan los efectos de la política sobre las cadenas productivas, y se describen los datos utilizados. Posteriormente se detallan los primeros efectos de la Reforma sobre el flujo de importaciones en 2011 y la estructura de la protección efectiva arancelaria de la economía. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política que de este análisis se derivan.

Luego de enfrentar una nueva sostenida apreciación del peso frente al dólar, el Gobierno Nacional volvió a barajar el conjunto de posibles medidas para garantizar un mínimo nivel de competitividad de la marca nacional en los mercados internacionales, así como mantener la estabilidad de la economía colombiana.

La Reforma Estructural Arancelaria

En 2010, luego de enfrentar una nueva sostenida apreciación del peso frente al dólar, el Gobierno Nacional volvió a barajar el conjunto de posibles medidas para garantizar un mínimo nivel de competitividad de la marca nacional

en los mercados internacionales, así como mantener la estabilidad de la economía colombiana. A costa de tener que sacrificar el recaudo fiscal por importaciones, la principal apuesta del gobierno se orientó a darle un uso eficiente a la divisa, incentivando las importaciones de materias primas y bienes de capital, a través de una reducción 'generalizada' de aranceles, y homogeneizando el arancel de los bienes de consumo final.

Al crear un diferencial fijo entre los aranceles a los bienes de consumo y los aranceles a los insumos para su producción, el gobierno apuntaba a mantener la protección de la industria y eliminar perjuicios para el productor local (protecciones negativas), mejorando la productividad de las compañías locales en los mercados internacionales. El gobierno buscaba una contracción

* Ex asesor de la Dirección de Desarrollo Empresarial del DNP e investigador de E-Valuar, respectivamente.
E-mail: maiciot@gmail.com

de la dispersión arancelaria (simplificando la administración aduanera y minimizando el impacto fiscal), y reducir la dispersión de la protección efectiva (a través de una política arancelaria más neutral). Esto redundaría en una mayor estabilidad de la industria y un fortalecimiento de la competitividad de algunos subsectores industriales, afectando positivamente el crecimiento económico y el empleo.

La REA, reglamentada en los decretos No. 4114 y No. 4115 del 5 de noviembre de 2010, consistió en la reducción general de los aranceles de bienes de capital y de materias primas al 5% para el sector manufacturero, y al 10% para el sector agropecuario. Mientras tanto, el arancel a los bienes de consumo se fijó en un 15%. Pero toda regla tiene su excepción, y ésta tuvo un listado de ellas. Dentro de las excepciones se encuentran cuatro grupos de bienes: i) los vehículos cubiertos por el Convenio Automotor Andino (CAA), ii) aquellos productos que se negociaron con diferimientos en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC), iii) los cubiertos por el Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), y iv) algunos bienes seleccionados discrecionalmente. Tres meses después, en los decretos No. 492, 511 y 562 de 2011, se realizaron ajustes que corregían problemas de clasificación y asimetrías en el tratamiento de los productos.

La Tasa de Protección Efectiva

Los estudios de impacto de las políticas comerciales suelen enfocarse en el incremento del PIB y la generación de empleo. Este estudio se enfoca en el análisis de la protección del aparato productivo, basado en los efectos de la política sobre el valor agregado que genera la industria. El primer indicador de protección de una actividad productiva es el arancel

El Gobierno buscaba una contracción de la dispersión arancelaria (simplificando la administración aduanera y minimizando el impacto fiscal), y reducir la dispersión de la protección efectiva (a través de una política arancelaria más neutral).

nominal con el cual se importa el tipo de bienes finales que ella produce. Los cambios en las tarifas afectan los precios relativos de los bienes transables producidos localmente, así como los precios de los competidores extranjeros en los mercados locales. Esto implica un efecto directo sobre la generación de valor agregado de la industria nacional.

No obstante, el valor agregado no sólo depende del precio final de los bienes, también depende del costo del consumo intermedio requerido para su producción. Luego el cálculo de la mera protección nominal, es decir, el análisis únicamente de los aranceles de los productos finales, resultará en una estimación sesgada de la protección. Esta debilidad en la definición de protección fue solventada en la literatura de los sesenta con el planteamiento de la Tasa de Protección Efectiva (TPE) en los estudios de Harry Johnson (1965), Bela Balassa (1965) y Warner Corden (1966).

La Tasa de Protección Efectiva Arancelaria se define como la variación porcentual en el valor agregado generado por la industria como efecto de la política arancelaria con respecto a una (hipotética) situación de libre comercio. Este estudio utiliza esta medida en virtud de que recoge los efectos de la política en los diferentes eslabones de la cadena productiva. No sólo tiene en cuenta los aranceles con que se grava el bien final, sino los aranceles de los bienes intermedios,

materias primas y bienes de capital utilizados para su producción, que son precisamente el objeto de la REA. De esta forma, la TPE de la industria j se define como:

$$TPE_j = \frac{VA_j^c - VA_j^s}{VA_j^s}$$

Donde VA_j^c y VA_j^s representan el valor agregado de la rama de producción del bien j , en un escenario con intervención del gobierno y en uno sin intervención. El valor agregado sin intervención por unidad producida se define como la diferencia entre el precio del bien final p_j y el costo de cada insumo i , p_i , ponderados por los coeficientes técnicos de producción del insumo i en el producto j , A_{ij} ,

$$VA_j^s = p_j - \sum_i A_{ij} p_i$$

mientras el valor agregado con intervención incluye los sobreprecios del arancel en insumos, t_i , y productos t_j , es decir

$$VA_j^c = p_j (1 + t_j) - \sum_i A_{ij} p_i (1 + t_i)$$

Utilizando estas definiciones, la TPE puede escribirse como

$$TPE_j = \frac{t_j - \sum_i a_{ij} t_i}{1 - \sum_i a_{ij}}$$

donde $a_{ij} = A_{ij} \frac{p_i}{p_j}$. Mientras tasas negativas implican un perjuicio de la política hacia la industria, tasas positivas menores (mayores) que el arancel del bien final implican que la protección real es menor (mayor) a la determinada por la política.

Datos

Los datos para el cálculo de este indicador se obtuvieron de distintas fuentes. Los datos de importaciones provienen de la base de declaraciones de importación de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian), mientras que los aranceles de la Reforma se obtuvieron directamente de los decretos de la REA. Los costos relativos y las correlativas entre el Código Industrial Internacional Uniforme (CIIU) y el Sistema Armonizado fueron obtenidos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con base en la información facilitada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Utilizando la matriz de costos se obtienen resultados de la protección efectiva para 380 ramas de producción.

Impacto general de la REA

Naturalmente, dado que la REA afectó a cerca de 4.000 subpartidas arancelarias colombianas (55% del universo), el primer efecto fue el incremento de la demanda de bienes importados. Entre 2004 y 2008, la tasa de crecimiento anual de las importaciones osciló entre un 21% y un 26%. Luego de una caída del 17% en 2009, producto de la desaceleración de la economía, en 2010 las importaciones volvieron a crecer a una tasa del 24%. Gracias a la REA y a las nuevas fases de desgravación de bienes por acuerdos comerciales vigentes, en 2011 la tasa de crecimiento saltó al 34%, alcanzando incluso un nivel cercano al que marcaba la tendencia antes de la crisis. Este gran impacto sobre el valor de las importaciones redujo el costo fiscal presupuestado

La Reforma también alteró el equilibrio del mercado por medio de la afectación de los precios relativos internos, generando un súbito y desigual crecimiento de las importaciones desde diferentes orígenes.

en cerca de US\$500 millones a menos de la mitad.

La Reforma también alteró el equilibrio del mercado por medio de la afectación de los precios relativos internos, generando un súbito y desigual crecimiento de las importaciones desde diferentes orígenes. Las importaciones provenientes de México aumentaron en un 57% (representando cerca del 60% del crecimiento del comercio con la Aladi) y las de China en un 49%, mientras que las de Estados Unidos lo hicieron en un 30% (ver cuadro 1), cifras un tanto alejadas de las estimaciones de algunos estudios que a finales de 2010 se animaron a predecir el impacto de la REA.

Desde México, el crecimiento se dio en los capítulos 87 “Vehículos automotores, tractores, ciclos, partes y accesorios” y 85 “Aparatos y material eléctrico, de grabación o imagen”. Es

Cuadro 1. Origen de las importaciones (US\$millones CIF)

Origen	2010	2011	Variación (%)
Total importaciones ¹	40.683	54.675	34
Grupos comerciales de origen			
Aladi	10.761	14.544	35
Comunidad Andina de Naciones	1.890	2.257	19
Mercosur	3.966	4.754	20
^a Unión Europea	5.608	7.472	33
Principales países de origen			
Estados Unidos	10.477	13.594	30
Venezuela	305	563	85
México	3.857	6.059	57
Brasil	2.370	2.740	16
Alemania	1.658	2.215	34
Japón	1.157	1.438	24
España	502	614	22
China	5.477	8.176	49
Ecuador	835	1.066	28
Resto de países	14.046	18.210	30

¹ La suma de los parciales no es equivalente al total de las importaciones.

^a 27 países de la Unión Europea.

Fuentes: Dian-Dane. Cálculos: autores.

claro que el aumento en la importación de vehículos es efecto directo de la llegada a cero del arancel a la importación de vehículos, en virtud del acuerdo comercial entre Colombia y México (antes G3). Las importaciones desde China crecieron principalmente en virtud de una mayor entrada de bienes por los capítulos 85, 84 “Reactores nucleares, calderas, máquinas y partes” y 73 “Manufactura de fundición, de hierro o acero”, efecto de la REA. Los aumentos más importantes en las importaciones provenientes de Estados Unidos se presentaron en los capítulos 27 “Combustibles y aceites minerales y sus productos”, 88 “Navegación aérea o espacial” y 84.

En el crecimiento general de las importaciones se observa un mayor repunte de los bienes de capital (29%) y materias primas (23%), en comparación con los bienes de consumo (15%), lo que indica que la REA cumplió con el objetivo de estimular la importación de insumos para la reducción de costos de producción.

Impacto en la TPE

Además de los efectos sobre la demanda de importaciones, la re-

Cuadro 2. Efectos de la REA sobre la protección

Tipo de protección ¹	Antes de la REA %	Con la REA %
Arancel nominal ²	12.23	8.30
Arancel aplicado ³	8.26	5.47
TPE3	12.29	8.05

¹ Ésta es la protección por ramas (CIIU Rev. 2 A.C.)

² Arancel promedio de las 7.292 subpartidas arancelarias de Colombia.

³ El arancel aplicado y la TPE están ponderados por importaciones.

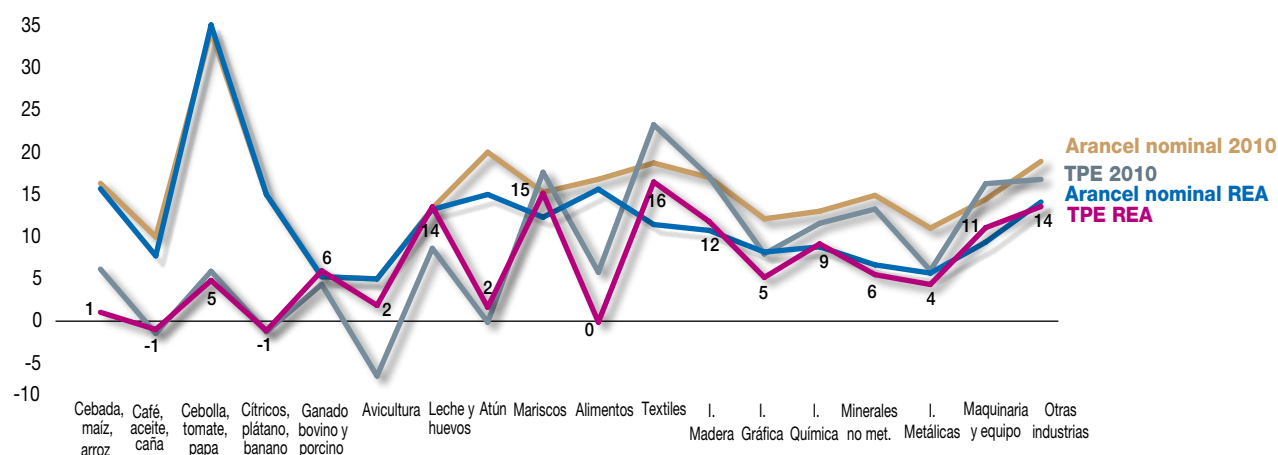
Fuente: cálculos de los autores.

ducción generalizada de aranceles que caracterizó la Reforma tuvo un efecto sobre la protección de la industria. Siguiendo la metodología expuesta previamente y presentada con mayor detalle en el documento No. 374 “Efectos de la reforma estructural arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía colombiana”, de la Serie Archivos de Economía del DNP, a continuación se presentan los principales resultados actualizados de este análisis, utilizando las importaciones observadas durante 2011.

LAREA redujo la protección nominal en cerca de 4 puntos porcentuales,

llegando a un nivel cercano al 8% (ver cuadro 2), aun por encima de niveles como los de Perú y Chile. Este efecto fue reducido a 3 puntos porcentuales en el arancel aplicado, dadas las múltiples perforaciones del arancel. No obstante, el efecto real sobre la TPE es bastante similar al del arancel nominal. Esto no implica que para cualquier industria el arancel y la TPE tengan el mismo nivel. Aunque la REA cumplió con los objetivos de reducir la dispersión y alinear el arancel con la TPE (para reducir las protecciones negativas), los efectos sobre las diferentes ramas de producción son asimétricos (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Impacto de la REA por ramas de producción



Fuente: cálculos de los autores.

Sector agropecuario

A pesar de tener un arancel más alto que la industria manufacturera, el sector agropecuario cuenta con un arancel aplicado y una TPE bastante menor. En promedio, en el sector agropecuario la diferencia entre el arancel nominal y el aplicado es de 4 puntos porcentuales. Tal diferencia se debe a que desde antes de la REA una gran parte de las importaciones de los productos agrícolas se realizaba desde países con los que Colombia tiene un acuerdo comercial, situación que no



fue modificada sustancialmente pues los bienes más sensibles del sector fueron excluidos de la Reforma. No obstante, el panorama de este sector es preocupante en la medida en que algunos productos, a pesar de contar con aranceles nominales altos, tienen TPEs negativas que podrían agravarse con la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos. Los principales productos son semilla de algodón, atún, tomate, plátano, banano, y la producción de pollos y gallinas. En particular, la industria agrícola ya ha generado alertas sobre el difícil panorama de la industria frente a la ola de cuartos traseros de pollo que se avecina.

En el otro extremo se destaca la excesiva protección (TPE cercana al 50%) de actividades relacionadas con la matanza de ganado, caso en que el problema se traduce en una falta de incentivos para mejorar la productividad que genera la desproporcionada sobreprotección.

Sector manufacturero

En el sector manufacturero, la producción de textiles tuvo una caída de cerca de 5 puntos en arancel aplicado. No obstante, este sector realiza una proporción importante de su importación de insumos con un arancel del 0%, bajo el régimen de importación temporal para perfeccionamiento de materias primas e insumos, conocido como Plan Vallejo (Decreto Ley 444 de 1967). Estas medidas acercaron la TPE al 10%, aplanando su estructura arancelaria. A pesar de la reducción, la producción de textiles relacionados con cuero, tapetes y manteles aún tiene protecciones significativamente altas. En el otro extremo se encuentra la producción de los textiles de algodón y de lana, con una alta desprotección. A pesar de tener una situación relativamente estable, gracias a que la REA no incentivó el crecimiento excesivo de la importación de textiles chinos, con la entrada en vigencia del TLC el sector aún podría pasar a estar en desventaja. La mayor reducción de aranceles podría generar un volumen de importaciones con dos efectos: reducir los precios internos de los textiles y desplazar la demanda por el producto local.

Aunque la Reforma contribuyó a aplanar la estructura arancelaria, el sector que agrupa la fabricación de papel y productos relacionados cuenta con un nivel importante de protección, también amparado en la importación de materias primas con el Plan Vallejo. Se hace evidente entonces que la entrada en vigencia del TLC podría afectarlo de manera similar al sector textil.



Para el sector de sustancias y productos químicos, la REA generó un mayor balance entre los aranceles de los insumos y los productos finales. Adicionalmente, mantuvo la TPE en un promedio del 7%, muy cercana al arancel nominal. No obstante, puesto que la Reforma abarató la oferta de bienes finales en el mercado interno, es inminente una mayor entrada de productos químicos desde Estados Unidos (actualmente representa el 37% de las importaciones de estos bienes), que será acentuada por el TLC. En cuanto a la producción de calzado de caucho y plástico, la industria local cuenta con una alta protección efectiva; sin embargo, ya se observa un leve aumento en la importación de estos bienes desde China, efecto de la Reforma.

En el sector agrupado bajo productos metálicos, maquinaria y equipos se encuentran las mayores asimetrías de la Reforma. La producción de automóviles fue una de las pocas actividades que incrementó su TPE como consecuencia de la REA, pasando del 84% al 89%. Sin embargo, el efecto final llegó al 86%, gracias a la desgravación de los automóviles provenientes de México. Este alto nivel de protección se explica en que el Gobierno mantuvo el arancel del 35%, a la vez que redujo el arancel de varios insumos, en particular el de los motores CKD (10% al 5%). Adi-

cionalmente, mientras que el arancel aplicado de los automóviles hoy permanece en el 25%, producto de un 31% de importaciones bajo acuerdos comerciales con México, Ecuador, Brasil y Argentina, el arancel aplicado de su principal insumo pasó del 4.1% al 2.1%, gracias a su importación desde Estados Unidos al 0%.

Conclusiones

Con la entrada en vigencia de la REA se redujo la dispersión arancelaria, la sobreprotección y protección negativa de la industria. Sin embargo, las perforaciones arancelarias que subyacen en la política arancelaria, tales como los incentivos provistos a través del Plan Vallejo, la franquicia minera, las zonas francas y los acuerdos de libre comercio, mitigaron sus potenciales efectos, haciendo que sus impactos reales fueran menores que los presupuestados.

A pesar de que la actividad agropecuaria no ha perdido su carácter de sector básico y sensible de la economía, dadas las perforaciones al arancel, su protección arancelaria no es más que aparente pues el 26% de estas ramas se ve perjudicado por la política. En consecuencia, su protección real es visiblemente menor a la políticamente deseada. Este panorama contrasta con la sobreprotección a la matanza de ganado y la producción de automóviles, en las cuales la TPE supera el 70%. Si bien los aranceles nominales de sus bienes finales no llegan a ese nivel, estos resultados muestran que los aranceles con que se grava la importación de los insumos utilizados en sus cadenas productivas son significativamente bajos con respecto al arancel del bien final. Estos resultados permiten ratificar que el arancel ha perdido vigencia como instrumento de protección, en particular del sector agropecuario, y que por tal razón, esta protección debe apoyarse mediante instrumentos para-arancelarios, tal como marcan las

tendencias internacionales. El correcto uso de las normas sanitarias y de calidad en los productos agropecuarios en busca de la inocuidad y la protección de la salud, así como de instrumentos de estabilización del sector, incluyendo mecanismos de estabilización de precios que cobijen la cadena completa de producción, son necesarios, están amparados constitucionalmente y por la política de competencia, y son sólo algunas de las herramientas que tiene el gobierno a su disposición para proteger la producción nacional, el empleo y a los consumidores.

Por otro lado, se observa que tanto el comercio con la Unión Europea como con Estados Unidos mantuvo su tasa de crecimiento, por lo que no hay evidencia suficiente para decir que la Reforma benefició en una mayor medida a nuestros principales proveedores y que eso signifique una colonización del mercado nacional. No obstante, el panorama de la TPE es un diagnóstico clave que debe ser complementado con

el estado actual de ayudas internas, instrumentos de promoción de la inversión y las cargas tributarias, de cara a la preparación de la implementación del TLC con Estados Unidos, acuerdo con el cual se pueden compensar o explotar los efectos de la REA. Esto implicaría incluso una tercera fase de la reforma, que busque no sólo una estructura más plana que minimice las protecciones negativas, sino que permita aprovechar la oferta de insumos de otros socios comerciales para ser más competitivos internacionalmente.

Finalmente, el impacto de haber abierto un poco más las puertas al comercio, sin reciprocidad, aún no es claro, y depende en parte de cuánto más postergue la Unión Europea la entrada en vigencia de su acuerdo de libre comercio con Colombia. Dado que Colombia abarató su entrada al mercado nacional, y que la economía europea aún está batallando contra la metástasis de la crisis, la REA podría facilitar una mayor dilación en la implementación del acuerdo. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Balassa B. (1965), Tariff Protection in Industrial Countries: An Evaluation, *The Journal of Political Economy*, Vol. 73, No. 6, 573-594.

Basevi G. (1966), The United States Tariff Structure: Estimates of Effective Rates of Protection of United States Industries and Industrial Labor., *Review of Economics and Statistics*, 48, May, 47-60.

Corden W.M. (1966), The Structure of a Tariff System and the Effective Protective Rate, *The Journal of Political Economy*, Vol. 74, No. 3 (June), 221-237.

Echavarría J., Gamboa C. y Guerrero R. (2000), Escenarios de reforma a la estructura arancelaria andina, Bogotá, D.C.: Fedesarrollo.

Echavarría J. y Villamizar M. (2007), El proceso colombiano de desindustrialización., Borradores de Economía, No. 361, Banco de la República.

Fedesarrollo (1996), Política comercial, inflación y asignación de recursos en la economía colombiana: 1990-1995, Informe final elaborado por José Leibovich y Édgar Caicedo, Bogotá, D.C.

Johnson H. (1965), La teoría de la estructura de tarifas, con especial referencia al comercio mundial y al desarrollo, Universidad de Chicago.

Perfetti J. y Rueda M. (1990), La estructura de protección efectiva y el desempeño del sector agropecuario, Coyuntura Económica, Vol. 20, No. 1, marzo, 1990, 149-172.

Torres M. y Romero G. (2011), Efectos de la Reforma Estructural Arancelaria en la protección efectiva arancelaria de la economía colombiana, Departamento Nacional de Planeación, Serie Archivos de Economía, Archivo No. 374.

Concentración bancaria y estabilidad financiera

Miguel Ángel Morales M. *

Este artículo analiza la relación entre estabilidad financiera y concentración bancaria en la economía colombiana desde la década del noventa. Para evaluar esta relación, se construyó un panel dinámico desbalanceado en el que se relacionan indicadores de estabilidad financiera y concentración, controlando por factores macroeconómicos. Los resultados muestran que se presentaron mejoras en términos de estabilidad financiera a medida que el sistema bancario se concentró durante las dos décadas más recientes; sin embargo, también se encuentra que existe un nivel de concentración óptimo, dada la forma de U que presenta la estabilidad financiera a medida que el sistema bancario se concentra.

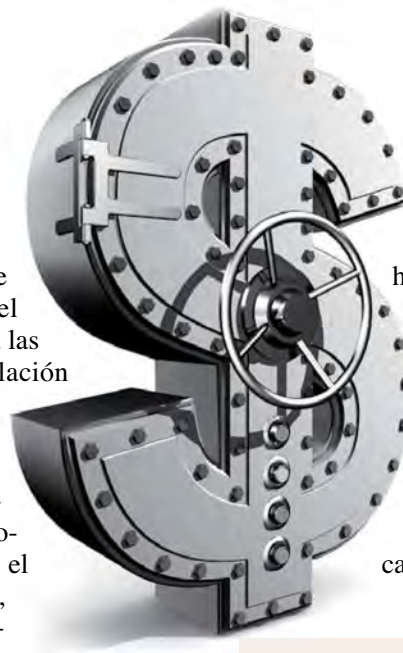
Introducción

La reestructuración global del sector bancario como consecuencia de procesos de fusiones y adquisiciones en las décadas más recientes ha generado mayor concentración de éste alrededor del mundo¹. Como consecuencia, han surgido diversas inquietudes acerca de los efectos que la concentración

bancaria tiene sobre la estabilidad financiera², y se ha intensificado el debate en cuanto a las políticas de regulación que deben implementarse en orden de incentivar o no este tipo de procesos, los cuales podrían afectar tanto el poder de mercado, como la competencia y eficiencia del sistema.

En general, la discusión se ha enfocado en determinar si debe incentivarse una mayor o menor concentración en el sistema bancario para promover su estabilidad. En la literatura existente se definen dos vertientes que tratan de responder esta pregunta, Concentración-Estabilidad y Concentración-Fragilidad; sin embargo, no existe un consenso teórico que permita definir cuál es el tipo de relación entre estos dos factores.

Para el caso colombiano se ha evidenciado un proceso de concentración bancaria durante las dos décadas más



recientes, pero no existe un estudio que haya evaluado si existe alguna relación entre concentración y estabilidad financiera. Ésta es precisamente la motivación principal de este artículo, cuyo objetivo es evaluar empíricamente la existencia de

* Profesional de Estabilidad Financiera del Banco de la República.

E-mail: mmoralmo@banrep.gov.co

¹ Como se señala también en Clavijo (2006), este fenómeno se explica, en parte, por los cambios en la regulación, los avances en tecnología de telecomunicaciones y el interés de la industria por mejorar sus niveles de eficiencia.

² En este documento se entiende estabilidad financiera como la antítesis de fragilidad financiera, donde esta última se define como un escenario en el que se presentan altos niveles de incumplimiento (riesgo de crédito) y bajos niveles de rentabilidad. Esta definición surge de un modelo de equilibrio general desarrollado en Aspachs *et al.* (2007).

esta relación en Colombia, y contrastar las hipótesis de Concentración-Estabilidad y Concentración-Fragilidad para el sistema bancario colombiano. Adicionalmente, se analiza si la relación es no lineal, como lo estudian Martínez-Miera y Repullo (2010), Jiménez et al. (2010) y Pérez-Hernández (2009). Estudios como el de Barajas *et al.* (2000) y Rodríguez (2010) muestran que el sector bancario colombiano presentó una estructura de mercado caracterizada por competencia monopolística. Particularmente, este último sustenta, bajo un análisis conjuntural, que el mercado crediticio se comportó de forma más competitiva en el período 2000-2010, pero sigue

existiría alguna coordinación a través de la cooperación. Análisis complementarios muestran que las medidas de política que controlan los precios del mercado facilitan la coordinación entre entidades, propiciando colusión implícita (Galindo y Jaramillo (2011). Los autores argumentan que en los mercados crediticios en los cuales existen límites a las tasas de interés, los intermediarios tienden a coordinarse más fácil usando el precio techo como punto focal. Esta coordinación es más probable en sistemas concentrados y en momentos en que el sistema se encuentre en estrés.

Los autores muestran que la modalidad de crédito de vivienda, al presentar

En general, es común encontrar en la literatura que durante los noventa y comienzos de la década actual el sistema financiero colombiano sí presentó un proceso de concentración bancaria generado principalmente por las fusiones y adquisiciones, pero dicho proceso, aunque no produjo grandes cambios en el nivel de competencia del sistema, sí lo hizo en términos de eficiencia.

Existe así un espacio para analizar los efectos que la concentración tiene sobre la estabilidad financiera, entendida como un escenario de bajos niveles de incumplimiento y alta rentabilidad, y el papel que el ente regulador debería tomar ante tal situación. Los resultados de esta investigación permiten concluir que la concentración bancaria ha tenido una relación directa con la estabilidad financiera en Colombia, en particular, la mayor concentración bancaria ha generado mayor estabilidad financiera; sin embargo, esta relación no es lineal, por lo que se pueden encontrar niveles óptimos de concentración.

En Colombia los resultados muestran que una alta concentración de mercado no es una condición suficiente para que existan incrementos en el poder de mercado (colusión).

definiéndose como un mercado de competencia imperfecta. Además, resalta que tras los procesos de concentración, las amplias ganancias del sector bancario pueden estar asociadas con eficiencia en costos y no necesariamente con el ejercicio del poder de mercado.

Adicionalmente, en Colombia se ha analizado la relación entre concentración y poder de mercado medida con el índice de Lerner (Tovar *et al.* (2007). Los resultados muestran que una alta concentración de mercado no es una condición suficiente para que existan incrementos en el poder de mercado (colusión); se argumenta que en momentos de expansión económica las entidades tendrían incentivos para competir por los deudores, mientras que en escenario de estrés financiero, los aumentos en la vulnerabilidad del sistema reducirían estos incentivos y

límites a las tasas de interés activas y al registrar niveles de concentración más altos, exhibe una alta probabilidad de colusión, dado que la tasa límite es usada por los intermediarios como punto de referencia para establecer algún tipo de colusión implícita. Este resultado se amplifica en períodos de estrés económico, dado que en fases expansivas existe menos interés por mantener dicha colusión y las entidades tienden a competir. Sin embargo, este resultado parece ir en contravía de lo expuesto por Anif (2011), en donde se resalta la “guerra de tasas” a la baja existentes en el mercado de vivienda. En este trabajo se reconoce una estrategia “*follow the leader*” que podría ser vista como una competencia oligopolística tipo Stackelberg que conlleva a que el mercado se comporte como un mercado disputable (“*contestable markets*”).

Enfoques teóricos

Concentración-Estabilidad

Estudios teóricos y empíricos para diferentes países sugieren que un sistema bancario poco concentrado (y así, con un gran número de entidades) es más propenso a presentar una crisis financiera, en comparación con un sistema con pocas instituciones (Allen y Gale (2000). En principio, un sector bancario más concentrado podría aumentar el poder de mercado de sus integrantes e incrementar sus utilidades. En consecuencia, altos niveles de rentabilidad permitirían generar un “colchón” de protección contra choques macroeconómicos adversos e incrementarían el valor de mercado de la entidad. De forma similar, Keeley (1990) considera que bancos con mayor poder de mercado presentan menor riesgo de incumplimiento.

miento, y concluye que el valor de mercado de los bancos disminuye a medida que aumenta la competencia en el sector, dada la reducción en las rentas monopólicas y la toma de mayores riesgos por la búsqueda de mayores retornos.

En línea con este argumento, Beck *et al.* (2006) analizaron el impacto de la concentración bancaria y la regulación sobre la estabilidad del sistema en un grupo amplio de países. Los resultados señalan que es menos probable una crisis financiera en economías con sistemas bancarios más concentrados. Al igual que Allen y Gale (2000), estos autores señalan que países con muchos bancos han presentado históricamente más episodios de inestabilidad financiera, como es el caso de Estados Unidos, frente a países como Reino Unido y Canadá, donde el sector bancario está compuesto por una menor cantidad de bancos.

Concentración-Fragilidad

El enfoque alterno sostiene que entre más concentrada se encuentra la estructura bancaria, más frágil llega a ser el sistema. En Boyd y De Nicoló (2005), la concentración bancaria tiene efectos negativos en la estabilidad del sistema. Pues en un sistema más concentrado, los bancos podrían tener mayor poder de mercado, lo que generaría mayores tasas de interés de colocación, induciendo a las firmas prestatarias a asumir mayores riesgos, elevando así el riesgo total del sistema financiero. Por su parte, Caminal y Matutes (2002) sugieren que bancos con comportamiento monopolístico tienen más incentivos a monitorear a sus clientes que un banco con menor poder de mercado, disminuyendo el racionamiento de crédito, otorgando una mayor cantidad de crédito, y aumentando así la probabilidad de incumplimiento.

Un argumento complementario es el expuesto por Mishkin (1999), quien afirma que los sistemas bancarios

más concentrados tienden a recibir más subsidios gubernamentales, generando problemas de riesgo moral, que incentiva a los bancos a tomar mayores riesgos.

Enfoques complementarios

Otros estudios proponen reconciliar la discusión entre ambos paradigmas (Martínez-Miera y Repullo (2010), Pérez-Hernández (2009), Jiménez *et al.* (2010). Estos autores argumentan que es posible que no exista una relación monótona entre la estructura del mercado y la estabilidad, sino que exista una relación en forma de “U”, lo que sugiere la existencia de un umbral óptimo entre la concentración y la competencia en términos de estabilidad financiera. Un enfoque alternativo puede ser hallado en Beck *et al.* (2010), quienes reconocen que es difícil encontrar una única relación entre competencia y estabilidad financiera, y contribuyen al análisis al incorporar otros factores que explican esta relación.

Algunos autores argumentan que la dirección de esta controvertida relación se explica por la heterogeneidad de los

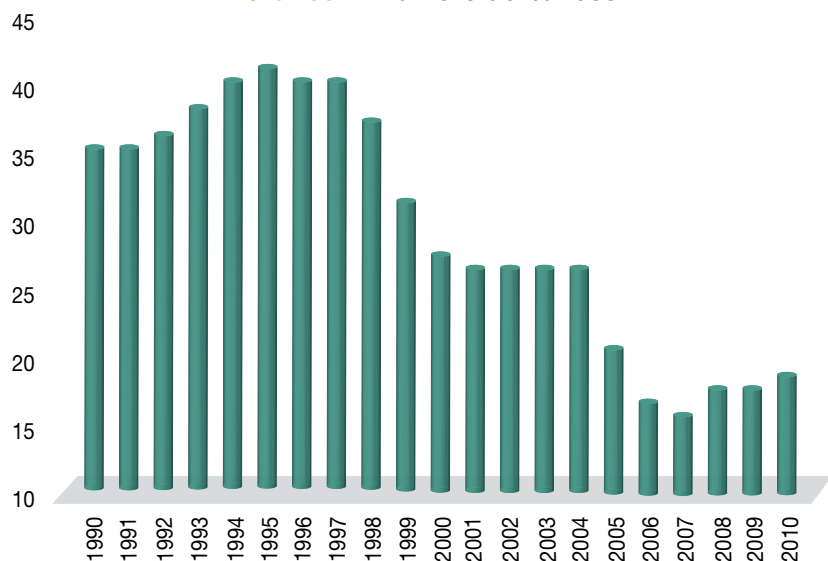
sistemas bancarios, que a su vez se deriva de factores como el nivel de solvencia de los bancos, la concentración del sistema, el número de entidades reguladoras, el acceso y la calidad de la información de las centrales de riesgo, el desarrollo del mercado de capitales del país, entre otros. Los resultados sugieren que mayor competencia genera más estabilidad financiera, siendo esta relación más fuerte en países con mayores restricciones en términos de regulación y menor concentración.

En general, la literatura existente no permite determinar una única relación teórica entre concentración bancaria y estabilidad financiera, ésta más bien parece depender de las condiciones propias de cada mercado.

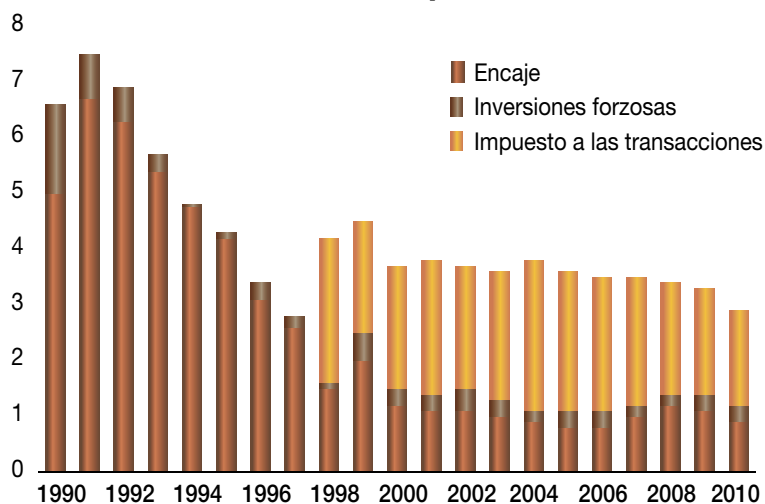
Evolución del sector bancario en Colombia

El sistema financiero colombiano ha seguido un proceso de concentración durante los últimos veinte años, el cual se ha consolidado a partir de una serie de fusiones y adquisiciones que redujeron en gran cuantía el número de participantes en el mercado (gráfico 1).

Gráfico 1. Número de bancos



Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios.

Gráfico 2. Índice de represión financiera

Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios.

El sistema financiero colombiano ha seguido un proceso de concentración durante los últimos veinte años, el cual se ha consolidado a partir de una serie de fusiones y adquisiciones que redujeron en gran cuantía el número de participantes en el mercado.

Según Uribe y Vargas (2002), los principales factores que generaron cambios en la estructura del sistema financiero colombiano estuvieron asociados a la liberalización financiera, a la mayor Inversión Extranjera Directa, a las privatizaciones, al “boom” de crédito y a la crisis de finales de los noventa, esta última generada tanto por la salida de flujos de capital como por las vulnerabilidades de algunos sectores (CAVs³ y bancos estatales).

Como se ha descrito en los trabajos de Uribe y Vargas (2002) y Clavijo (2006), durante los dos décadas más recientes el sistema financiero colombiano presentó un ciclo completo que incluyó recuperación, expansión, sobredimensionamiento, crisis y posterior recuperación, el cual se puede resumir de la siguiente manera:

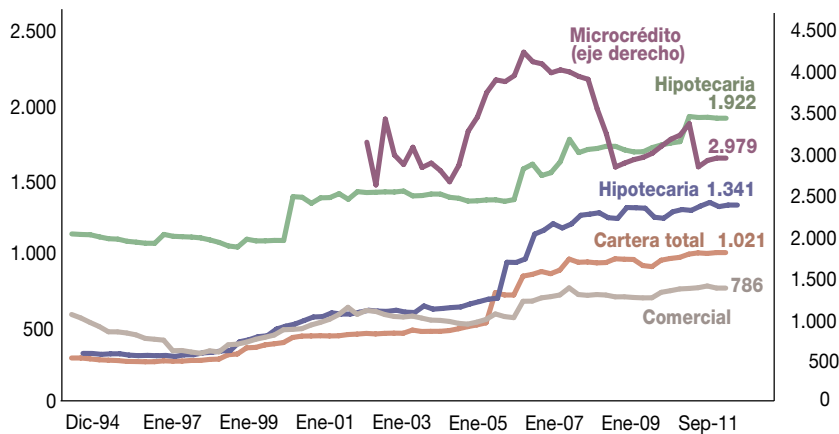
- Rediseño y recuperación del sistema financiero (1990-1993).
- Ley 45 de 1990; Ley 9 de 1991; Ley 35 de 1993.
- Expansión crediticia e interés por fusiones y adquisiciones financieras (1994-1995).
- Privatizaciones de la banca estatal.
- Sobredimensionamiento e inflación de activos (1996-1997).
- Crisis financiera en Colombia (1998-2002).
- Recuperación financiera (2003-2005).
- Expansión económica (2006-2007).
- Entró en vigencia el SARC.
- Crisis financiera internacional (2008-2010).
- La reforma financiera en Colombia (2008).

Durante los primeros años de la década del noventa se inició un programa de modernización económica cuyo objetivo principal fue mejorar la eficiencia en la asignación de recursos e incrementar la competitividad de los distintos sectores económicos. El programa generó reformas al sector bancario, orientadas a la liberalización financiera y al establecimiento de un marco regulatorio (Ley 45 de 1990; Ley 9 de 1991; Ley 35 de 1993) que facilitó la entrada y salida de firmas del mercado, desmontó las barreras a la participación de la banca extranjera y permitió las privatizaciones de entidades estatales. Estas reformas también lograron una importante flexibilización de las tasas de interés activas y pasivas, el desmonte de diversas inversiones obligatorias, la reducción de los encajes y menores barreras a la entrada y salida del sistema bancario (gráfico 2).

Estos cambios en las condiciones del entorno financiero, junto con el auge crediticio presenciado en el período 1993-1997, causaron que el número de entidades creciera a comienzos de los años noventa. Sin embargo, con la crisis de 1998-1999 se hicieron evidentes enormes sobrecostos, con lo cual el sistema percibió que estaba sobredimensionado, llevándolo de manera forzada a una fuerte disminución en el número de establecimientos financieros (Clavijo, 2006). Tras la crisis financiera, el sistema financiero presentó una serie de fusiones y liquidaciones, las cuales aumentaron la concentración en el sector bancario de una forma drástica; sin embargo, el sistema continuó ubicándose en un nivel de concentración bajo para el indicador de la cartera total. (En los gráficos 3 y 4 se presentan los indicadores de concentración y competencia).

³ Las Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAVs) eran entidades especializadas en el otorgamiento de crédito de vivienda de largo plazo y financiación a la construcción.

Gráfico 3. Índice de concentración Herfindahl Hirschman (IHH)



Nota: 1.000 concentración Baja. IHH entre 1.000 y 800 concentración moderada. IHH > 1.800 concentración alta.
Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios.

Durante el período más reciente, el sistema financiero colombiano presenció una fase de alto crecimiento económico (2006-2007) y una fase recesiva ocasionada por la crisis financiera internacional (2008-2009). Durante este período entró en vigencia el Sistema de Administración del Riesgo Crediticio (SARC) y se llevó a cabo la reforma financiera en Colombia (2008). También se dio la entrada de nuevas instituciones financieras, las cuales se

especializaron en microcrédito, hecho que no generó cambios drásticos en la concentración bancaria, pero que ha comenzado a presentar efectos favorables en términos de profundización financiera y bancarización.

Enfoque metodológico

Con el objeto de contrastar las hipótesis de Concentración-Estabilidad y Concentración-Fragilidad en el sis-

tema bancario colombiano, se utilizó la aproximación propuesta por Bruno (2005) para paneles dinámicos no balanceados con un número pequeño de individuos (*Least Square Dummies Variables* con corrección de sesgo), utilizando la siguiente especificación:

$$\text{Estabilidad financiera}_{i,t} = f(\text{concentración}_t, \text{competencia}_{i,t}, \text{indicadores financieros}_{i,t}, \text{variables macro}_t)$$

donde *i* corresponde al subíndice de entidad y *t* al subíndice de tiempo. Para las estimaciones se utilizaron datos anuales provenientes del balance general y del estado de resultados de los bancos comerciales para el período 1994-2009. La muestra incluye 52 entidades bancarias existentes durante el período de análisis; dadas las fusiones y adquisiciones, y la entrada y salida de entidades, el panel es desbalanceado. A continuación se presenta un resumen de los indicadores utilizados en las estimaciones:

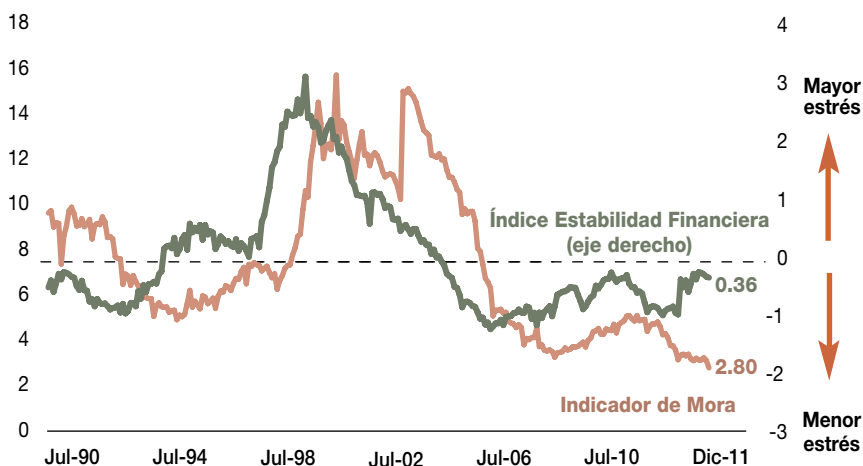
- Indicadores de estabilidad financiera.
 - Índice de Estabilidad Financiera
 - Indicador de Mora.
- Indicadores de concentración.
 - Índice de Herfindal-Hirschman.
 - Razón de concentración.
- Indicadores de poder de mercado y competencia.
 - Índice de Lerner.
 - Estadístico H.
- Variables de control (indicadores financieros y variables macro).
 - Rentabilidad del activo; Crecimiento económico; Inflación; Crecimiento de la cartera; Índice de Represión Financiera; Indicadores de eficiencia; Participación de mercado en crédito y depósitos.

La especificación del modelo es como sigue:

$$IE_{i,t} = \alpha_i + \beta IE_{i,t-j} + pBC_{i,t} + \gamma M_t + \phi_1 C_t + \phi_2 C_t^2 + \varepsilon_{i,t}$$

donde IE_{it} es la variable que define la estabilidad financiera (Indicador

Gráfico 4. Indicadores de estabilidad financiera



Fuente: Superintendencia Financiera, cálculos propios.

de Mora o Indicador de Estabilidad Financiera) para cada banco i en el período t , rezagado j períodos; BC es el vector que define la participación de mercado, el crecimiento de la cartera, el ROA y el Indicador de Eficiencia para cada banco i en el año t . Mt es un vector de factores macroeconómicos que contiene la inflación, el Índice de Represión Financiera y el crecimiento económico, C_t es el vector de estructura de mercado conformado por variables de concentración o competencia para el sistema, C_i^2 son las mismas variables de estructura de mercado elevadas al cuadrado y, finalmente, $\varepsilon_{i,t}$ es el término de error. Bajo esta especificación se utilizaron distintas combinaciones de las variables ya mencionadas. Para un análisis más detallado de esta sección y de las estimaciones ver Morales (2011).

Resultados

Los resultados de las estimaciones muestran que existe una relación positiva entre concentración y estabilidad financiera. No obstante, los resultados también sugieren que ante niveles muy altos de concentración, la estabilidad empieza a deteriorarse, sugiriendo la existencia de un nivel óptimo, dado el signo de los coeficientes asociados a las variables de concentración. Por su parte, los indicadores de competencia no presentan una relación directa robusta con el Indicador de Estabilidad; esto podría obedecer a que los fuertes cambios en concentración no se han traducido en grandes cambios en la competencia.

El Índice de Represión Financiera, el cual mide la diferencia que generan los instrumentos de política sobre el margen de intermediación, exhibe una relación negativa con la estabilidad financiera, lo que sugiere que barreras como los encajes, impuestos a las transacciones y las inversiones forzosas inciden negativamente en el correcto funcionamiento del sector

bancario. Este resultado es acorde con lo encontrado por Galindo y Majnoni (2006) y Capera *et al.* (2011), quienes argumentan que en Colombia este tipo de políticas regulatorias ha sido altamente perjudicial para los usuarios del sistema financiero y para la economía, al generar incrementos importantes en el margen de intermediación. Con respecto a los factores macroeconómicos, las estimaciones están acorde con los signos esperados; el

Los resultados de las estimaciones muestran que existe una relación positiva entre concentración y estabilidad financiera. No obstante, los resultados también sugieren que ante niveles muy altos de concentración, la estabilidad empieza a deteriorarse, sugiriendo la existencia de un nivel óptimo.

crecimiento económico genera mayor estabilidad, mientras que los mayores niveles de inflación conllevan a menor estabilidad. Algunos indicadores financieros no son robustos bajo las distintas estimaciones, a excepción de la rentabilidad sobre el activo, la cual tiene una relación positiva con la estabilidad financiera, y el crecimiento de la cartera, el cual exhibe una relación negativa.

Consideraciones finales y recomendaciones de política

Durante las dos décadas más recientes, el sector bancario colombiano

presentó un proceso de concentración generado en un contexto de fusiones y adquisiciones, cambios en regulación financiera y un ciclo económico completo que incluyó un “boom” de crédito, una crisis hipotecaria y la posterior recuperación. A pesar de este proceso de concentración, el mercado crediticio siguió comportándose como uno de competencia monopolística.

En este artículo se analizó la relación que presentan los indicadores de concentración y competencia con indicadores de estabilidad financiera. Los resultados sugieren que en Colombia la concentración bancaria ha tenido una relación directa con la estabilidad financiera, en el sentido de que una mayor concentración ha generado una mayor estabilidad. Además, es importante mencionar que existe un nivel óptimo de concentración asociado a la estabilidad financiera, es decir mayores niveles de concentración sí se traducen en mejoras en estabilidad, pero hasta un punto a partir del cual ésta puede verse afectada negativamente.

Este resultado tiene importantes implicaciones en términos de política, pues sugiere que el regulador podría desarrollar medidas que le permitan establecer si el nivel de concentración del sector bancario se encuentra en el óptimo en términos de estabilidad financiera y así tomar decisiones de política en torno a esto. Es importante aclarar que este análisis dejó de lado consideraciones de profundización financiera y de acceso al crédito, por lo que es importante complementarlo con modelos que incluyan estas consideraciones. Los hacedores de política deben continuar haciendo seguimiento a la evolución de los indicadores de concentración y competencia, y tenerlos en cuenta a la hora de utilizar sus instrumentos de política, dado que el éxito de estos instrumentos podría

también depender de la estructura de mercado.

Esta implicación motiva la discusión sobre las consecuencias generadas por medidas como los encajes, las inversiones forzosas y los impuestos a las transacciones, las cuales, según varios estudios, distorsionan el correcto funcionamiento del sistema financiero generando ineficiencias. Asimismo, la discusión se extiende sobre las políticas que establecen precios techo en el mercado, ya sea en forma de límites a las tasas de interés o en torno a topes en los precios de los servicios financieros, las cuales deberían implementarse teniendo en cuenta las consideraciones de concentración y competencia. Para el caso particular de los límites a las tasas de interés o precios del mercado, si bien el objetivo de su implementación son los criterios de protección a los consumidores del sistema financiero, este tipo de intervenciones podría generar efectos negativos en la profundización financiera. Algunos estudios han mostrado que incluso en los casos en que estos límites no son restrictivos, podrían mantenerse los efectos adversos. Como exponen Galindo y Jaramillo (2011), en escenarios de alta concentración y de estrés económico, las cotas superiores podrían convertirse en un punto focal para los intermediarios, facilitando así algún tipo de coordinación y colusión implícita que genere tasas mayores a las de equilibrio.

Es importante que la implementación, relajamiento o eliminación de este tipo de restricciones este acompañada de un análisis de costos del sistema bancario y de medidas que generen incentivos en torno a la competencia del sistema bancario. Estos elementos ayudarían a que las tasas que se cobren en el sistema financiero sean reflejo de los costos y del nivel de competencia de la industria y no de dicho límite regulatorio. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen F. & Gale D. (2000), "Comparing Financial Systems", MIT Press, Cambridge.
- Anif (2011), El crédito hipotecario en Colombia: Evaluación del impacto regulatorio pos-crisis, investigación realizada por Anif para el BID, mayo 2011.
- Aspachs O., Goodhart C.A.E., Segoviano M., Tsomocos D. & Zicchino L. (2006), "Searching for a Metric for Financial Stability", LSE Financial Markets Group Special Paper Series, Special paper (167).
- Barajas A., Steiner R. & Salazar N. (1999), "Interest Spreads in Banking in Colombia, 1974-96", IMF Staff Papers, Volumen 46 (2).
- Boyd J.H. & De Nicoló G. (2005), "The Theory of Bank Risk Taking and Competition Revisited", *Journal of Finance*, (60), páginas 1329-1343.
- Bruno G.S.F. (2005), "Estimation and Inference in Dynamic Unbalanced Panel Data Models with a Small Number of Individuals", Università Commerciale Luigi Bocconi, CespriI.
- Caminal R. & Matutes C. (2002), "Market Power and Banking Failures", *International Journal of Industrial Organization*, (20), páginas 1341-1361.
- Capera L., Murcia A. & Estrada D. (2011), "Efectos de los límites a las tasas de interés sobre la profundización financiera", Temas de estabilidad financiera, Banco de la República, marzo 2011.
- Clavijo S. (2006), "Grandes tendencias del sector financiero colombiano: 1990-2005", *Carta Financiera*, Anif, Volumen 133, páginas 7-14.
- Galindo A. & Majnoni G. (2006), "Represión financiera y el costo del financiamiento en Colombia", Banco Mundial, Grupo de finanzas, sector privado e infraestructura región de América Latina y el Caribe, junio, 2006.
- Galindo A. & Christian J. (2011), "A Hellbound Road Paved with Good Intentions: Usury Laws and Banks Competition in Colombia", Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1757994>, febrero 2011.
- Jímenez G., Lopez J. & Saurina J. (2010), "How Does Competition Impact Bank Risk Taking?", Documentos de Trabajo, Banco de España, (1005).
- Martínez-Miera D. & Repullo R. (2010), "Does Competition Reduce the Risk of Bank Failure?", *Oxford Journals, Review of Financial Studies*, Volumen 23, (10), páginas 3638-3664.
- Mishkin F.S. (1999), "Financial Consolidation: Dangers and Opportunities", *Journal of Banking and Finance*, (23), páginas 675-691.
- Morales M.A. (2011), "Concentración y estabilidad financiera: El caso del sistema bancario colombiano", Documentos Cede, Número 43, septiembre 2011.
- Pérez Hernández E. (2009), "Competencia y estabilidad en el sistema bancario: Evidencia para la República Dominicana", Tesis de Magister, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez González M. (2010), "Poder de mercado en el sector bancario colombiano: Aplicación de un modelo conjetural para el mercado de créditos de consumo y comercial en Colombia", Tesis de Magister, Universidad de los Andes.
- Tovar J., Jaramillo C., & Hernández C. (2007), "Risk, Concentration and Market Power in the Banking Industry: Evidence from the Colombian System (1997-2006)", Documentos Cede, Universidad de los Andes, (2007-27).
- Uribe J.D. & Vargas H. (2002), "Financial Reform, Crisis, Consolidation in Colombia", Borradores de Economía, Banco de la República, (204).

Comportamiento del mercado petrolero y términos de intercambio *

El auge minero-energético de Colombia depende crucialmente de la volatilidad del precio del petróleo, de una parte, y del factor temporal de abundancia de sus volúmenes, de otra. Hasta la fecha, estos volúmenes en Colombia se basan en la recuperación de pozos secundarios y no en nuevos hallazgos, a pesar del buen ritmo de exploración (unos 100 pozos por año). Por ejemplo, mientras que las reservas probadas de Colombia durarían poco más de siete años, las de Venezuela superan los 270 años.

En esta nota exploraremos la incidencia de la turbulencia geopolítica sobre el precio del petróleo y los términos de intercambio que de allí se pueden inferir. Como es sabido, la tranquilidad proveniente del mercado de Libia (ahora en manos de Estados Unidos) tiende a verse compensada por el nerviosismo que genera la menor disponibilidad de crudo proveniente de Irán y el riesgo de bloqueo del estrecho de Ormuz, lo cual ha elevado recientemente el precio del petróleo de US\$100 a los US\$110 por barril.

Análisis internacional

Según el FMI, el PIB-global crecería un 3.3% real durante 2012, después de haber registrado un 4.0% durante



2011. Este pronóstico supone una contracción del -0.5% en la Zona Euro, un crecimiento del 2.3% en Estados Unidos y economías emergentes creciendo a ritmos del 5.4%, donde también se registran desaceleraciones respecto de las estimaciones de hace unos pocos meses en China (7.5% vs. 9.0%), India (7.0% vs. 7.5%) y Brasil (3.0% vs. 3.6%).

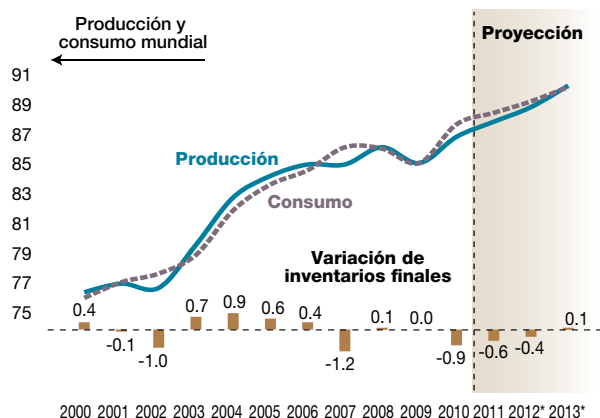
Bajo este escenario, la demanda mundial por crudo ascendería a unos 90mbd, creciendo sólo un 1% frente al 3.2% anual observado en el año 2010, ver gráfico 1. Buena parte de esa menor demanda es atribuible al mundo desarrollado, donde se observarían caídas cercanas al 1%, siendo Japón

la excepción. Allí, la menor disponibilidad de energía nuclear y el fuerte invierno incrementarían la demanda en sólo un 1%. En cambio, las economías emergentes aumentarían su demanda en un 2.8% durante 2012, lideradas por China e India (+3.9%).

Por el lado de la oferta mundial, se tendrían unos 89mbd (+1.3% durante 2012), implicando una ligera reducción de inventarios. Sin embargo, esta última cifra es sensible a la producción de Libia y al comportamiento de Irán,

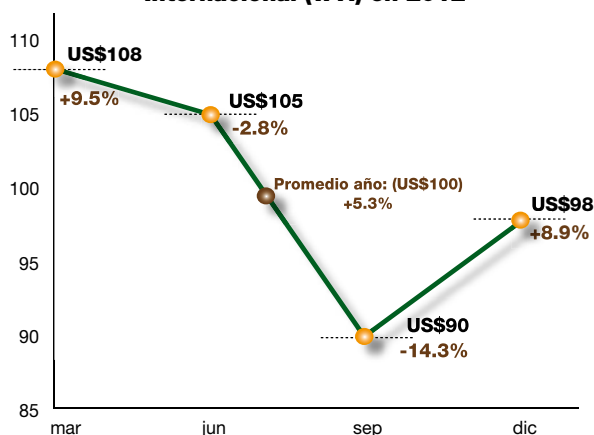
* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1114 del 20 de marzo de 2012.

Gráfico 1. Balance petrolero mundial
(millones de barriles por día)



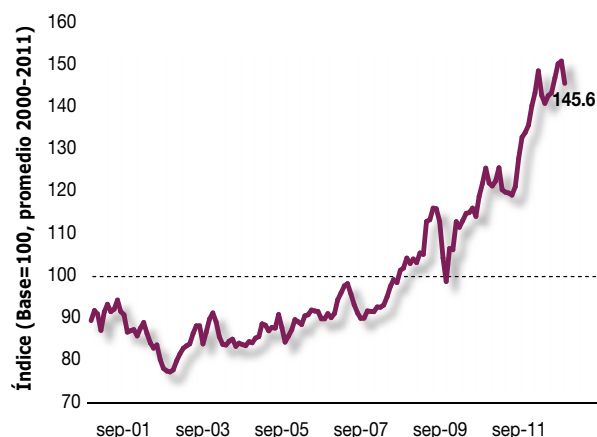
Fuente: cálculos Anif con base en AIE.

Gráfico 2. Trayectoria del Precio del Petróleo Internacional (WTI) en 2012



Fuente: cálculos Anif.

Gráfico 3. Colombia: Términos de Intercambio



Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República.

donde la OPEP produciría unos 31mbd. Cabe recordar que durante 2011 también se habían presionado las existencias, pues la demanda (89.1mbd) había superado la oferta mundial (88.5mbd), en buena medida por las revueltas políticas en Túnez, Egipto, Siria, Yemen, Libia, Irak e Irán. Paradójicamente, los altos precios del barril han aumentado el apetito inversionista, especialmente en América del Sur y en el Mar del Norte, donde su “explotación marginal” está en función directa de precios que superen el rango US\$60-70/barril. Después del desequilibrio entre oferta-demanda hasta 2012, en 2013 podría presentarse, por primera vez en más de tres años, una abundancia relativa de petróleo, pues la oferta ascendería a 91mbd y la demanda podría permanecer levemente por debajo, en 90.9mbd. Sin embargo, esta dinámica no deja mucho espacio para cambios sustanciales en los movimientos de los inventarios, los cuales mantienen niveles cercanos a 0.5mbd. Esta situación podría cambiar si China activa su segunda fase estratégica de acumulación de reservas, donde su capacidad de almacenaje se estará incrementando de los 230 millones de barriles hacia unos 500 millones en 2016.

Dadas estas trayectorias de oferta y demanda a nivel global, el precio del petróleo seguramente estará promediando US\$100/barril en el mercado WTI durante 2012 (ver gráfico 2). En el primer semestre se esperan presiones alcistas por tensión geopolítica relacionada con Irán, pero ellas se corregirían a la baja durante el segundo semestre, especialmente si se consolida la recesión en Europa, como todo parece indicarlo.

El mercado petrolero de Colombia

Como ya lo comentamos, el auge minero-energético de Colombia se ha venido recargando más en los favorables Términos de Intercambio (TI = relación precios de los exportados/precios de los importados) que en verdaderos hallazgos de nuevos pozos petroleros. De hecho, dichos TI han estado un 20%-50% por encima de su promedio histórico durante 2010-2011 (ver gráfico 3). Dado el entorno del mercado mundial del petróleo antes comentado, cabe esperar que dichos TI continúen siendo favorables a nuestra canasta exportadora minero-energética (ver *Comentario Económico* del día 26 de octubre de 2011).

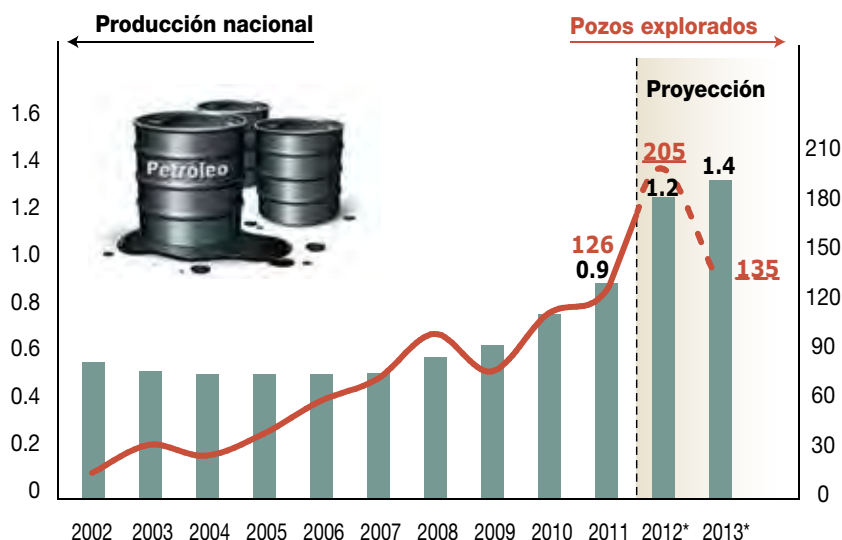
Además, estas buenas perspectivas del sector minero-energético se están reflejando de forma sostenida en la valorización del IGBC durante 2012, después de haber experimentado un claro “contagio” internacional en 2011, cuando dicho índice sufrió una desvalorización del -18%. En lo corrido de 2012, el IGBC ha repuntado un +20%, borrando completamente las pérdidas del año anterior. Ese repunte tiene un claro sustento en el excelente desempeño de las utilidades de toda nuestra economía (a niveles del

3% real promedio anual durante 2011, excluyendo Ecopetrol). En el caso de Ecopetrol, las ganancias bordearon un incremento del 50% real durante 2011, lo cual ha hecho que el valor de su acción repuntara un 41% al pasar de niveles de \$3.700 al momento de su segunda emisión (septiembre de 2011) a cerca de \$5.200 actualmente. Otras petroleras listadas en el IGBC también han visto repuntar su acción, tras superar serios problemas de carácter laboral y tributario, aunque para todas subsisten aquellos relacionados con el transporte de crudo (teniendo que recurrir al sobre costo por carro tanque, provocando serios daños viales).

Las perspectivas petroleras locales continúan siendo favorables en el (corto) horizonte 2012-2015, si se aseguran las inversiones planeadas por valor de US\$16.000 millones. La ANH también debe continuar haciendo su tarea de promoción de la exploración, donde se esperan unos 109 bloques nuevos (98 *onshore* y 11 *offshore*), ver gráfico 4. El promedio de producción durante 2011 ascendió a los 0.91mbd, sin alcanzar la meta final de 1mbd al cierre del año. Para el año 2012 se aspira a la meta de un promedio mensual de 1.1mbd y una perforación de 205 nuevos pozos, lo cual luce difícil de alcanzar, especialmente ahora que han aflorado los problemas de orden público.

Ecopetrol (incluidas filiales) reportó un incremento en su producción del 17.5% (0.72mbd), con exploración de 40 pozos. Aunque Ecopetrol no ha tenido éxito encontrando petróleo en Colombia, ha montado una sobresaliente estrategia asociativa en Brasil, Perú y México. Gracias a ello ha logrado incrementar sus reservas P2 a niveles de 3.300mbd (un incremento del +68% en los últimos seis años), cerrando con una tasa de reposición anual de las reservas probadas del 164% en 2011. Así, sus utilidades ascendieron a \$15.5 billones (+64.3%), incluyendo filiales.

Gráfico 4. Evolución de la producción y exploración petrolera en Colombia (millones de barriles por día)



Fuente: cálculos Anif con base en ANH.

Conclusión

Hemos visto que la demanda mundial por crudo ascendería a unos 90mbd, creciendo sólo un 1%, mientras que la oferta mundial llegaría a unos 89mbd (+1.3% durante 2012), implicando una ligera reducción de inventarios. Sin embargo, esta última cifra es sensible a la producción de Libia y al comportamiento de Irán, donde la OPEP produciría unos 31mbd.

A la luz de un contexto marcado por la turbulencia internacional (por al menos seis meses más), la dinámica entre demanda y oferta mundial del crudo mantendrá una relativa estabilidad, dejando un precio cercano a los US\$100 por barril. Estos altos precios del barril han aumentado el apetito inversionista, especialmente en América del Sur y en el Mar del Norte, donde su “explotación marginal” está en función directa de precios que superen el rango US\$60-70/barril. En el caso de Colombia, el auge minero-energético se ha venido recargando más en los favorables Términos de Intercambio (TI) que

en verdaderos hallazgos de nuevos pozos petroleros. De hecho, dichos TI han estado un 20%-50% por encima de su promedio histórico durante 2010-2011 y cabe esperar que éstos continúen siendo favorables a nuestra canasta exportadora minero-energética durante 2012.

Sin embargo, la Administración Santos enfrenta serios desafíos para asegurar la sostenibilidad de este auge minero-energético. En primer lugar, se requiere reforzar la seguridad del sector (nótese que el oleoducto Caño Limón-Coveñas ha estado seriamente afectado en meses recientes); además del asedio de la guerrilla en varias zonas de exploración. En segundo lugar, urge la ampliación de los oleoductos y la implementación de centros de almacenamiento de gas, para enfrentar rupturas como las de finales de 2011 (ver *Informe Semanal* No. 1098 de noviembre de 2011). Por último, debe avanzarse en normatividad jurídica para lograr adecuados manejos ambientales y buena aplicación de las regalías a la generación de infraestructura regional. ANIF



Reforma pensional capital político y presión fiscal *

La Administración Santos (2010-2014) abrió su segundo año de gobierno con una serie de importantes reformas institucionales, dentro de las cuales cabe destacar la nueva separación de las carteras de Trabajo, de una parte, y de la Salud, de otra parte (Ley 1444 de 2011). Ésta era una necesidad sentida, pues los temas de expansión de los servicios de salud y de la creciente presión del pasivo pensional estarán requiriendo que sendos ministros y sus equipos técnicos se dediquen a gestionar, dimensionar e impulsar las reformas estructurales que evitarán que el país se “desbarranque” fiscalmente por cuenta de dicho pasivo pensional, tal como ha venido ocurriendo en los países desarrollados, especialmente en Europa.

Infortunadamente, en las primeras de cambio percibimos aires demasiado “políticos” y poco técnicos en la nueva cartera de trabajo, la cual deberá estar liderando el delicado mapeo entre los temas demográficos, laborales y pensionales. Se estrenó dicha cartera haciendo eco de los destemplados llamados populistas del vicepresidente Angelino a incrementar el SML más

allá de lo que hemos denominado “la fórmula universal” (inflación +/- productividad laboral), concediendo ajustes por decreto cercanos al 6% cuando un techo razonable era un 5% (ver *Comentario Económico del Día* 25 de octubre de 2011).

En segundo término, el ministro Pardo rápidamente desautorizó a su vice-técnico, después de que éste señalara que era fundamental entrar a elevar las edades de pensión en Colombia. Desde el punto de vista actuarial-técnico, no cabe la menor duda de que este tema del incremento en las edades de pensión deberá constituirse en la “piedra angular” de la reforma pensional de la Administración Santos. De no ser así, dicha reforma difícilmente alcanzará la relevancia histórica requerida para evitar el descarrilamiento pensional de Colombia en un futuro no muy distante.

Nuestro mensaje de alerta a este respecto es que Colombia no puede darse el lujo de desperdiciar esta oportunidad de oro para empezar a cerrar inmediatamente la brecha demográfica-pensional que se ha venido generando, a nivel global, por cuenta de la diferencia entre los

años de cotización-activa y los años de disfrute pensional. Mientras que el tiempo de cotización promedio en Colombia bordea tan sólo 20-25 años, el tiempo de disfrute pensional se acerca ya a los 25 años y pronto estará perfilándose hacia los 30 años. Esta situación demográfica-pensional es, aquí y en Carfanaum, ¡fiscalmente insostenible!

En efecto, a Colombia le tomó casi dos décadas lograr que, a través de la Ley 100 de 1993, se elevara en dos años la edad de pensión, pasando de los 55/60 (Mujer/Hombre) a los 57/62, con vigencia sólo a partir de 2010. Sin embargo, ello de poco le sirvió al país para propósitos de cerrar la brecha demográfica-pensional, pues entre tanto la esperanza de vida de los colombianos siguió en ascenso y, de hecho, a un ritmo superior al que se había incrementado la edad de pensión. Actualmente, esa esperanza de vida conjunta (viuda/viudo), computada al momento de la edad de pensión, se acerca a los 80 años, habiéndose incrementado respecto de

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1107 del 30 de enero de 2012.

los 75 que se tenían unas dos décadas atrás. Seguramente, antes de finalizar la próxima década, dicha esperanza de vida bordeará los 85 años. Así, los mayores tiempos de disfrute requieren equilibrarse fiscalmente a través de incrementar los tiempos de cotización y ello sólo puede hacerse elevando la edad para acceder a la pensión (ver Anif, La Torre de Babel pensional, 2011, <http://anif.co/node/5921>). A las realidades demográficas y actuariales no les caben fintas políticas, señores ministros.

En esta nota queremos esbozar los puntos centrales que debería acometer la reforma pensional que “valientemente” ha anunciado el gobierno y que se espera radique ante el Congreso en julio de este año. No obstante, su “valentía” dependerá, en últimas, de la profundidad de su contenido técnico y de su pertinencia para acometer los actuales desbalances fiscales. Como veremos, este deterioro pensional-fiscal de Colombia tiene varias explicaciones: i) aumentos en la expectativa de vida, alargando el tiempo de disfrute de pensión; ii) competencia “desleal” del RPM frente al RAI, induciendo mayor gasto público de carácter regresivo; y iii) un contencioso jurídico que ha mantenido vivos regímenes preferenciales, a veces a través del indebido uso de la tutela o de la perniciosa interpretación de las leyes, ni más ni menos, que a manos de los propios organismos de control del Estado y de la Rama Judicial (ver *Informe Semanal* No. 1093 de octubre de 2011).

A este último respecto cabe aplaudir las recientes actuaciones de la CGR, la cual ha iniciado serias investigaciones sobre el “carrusel” pensional que se había montado desde el propio CSJ.

La clave: elevar la edad de pensión

Como ya lo comentamos, los pasivos contingentes derivados de generosos regímenes de pensiones constituyen

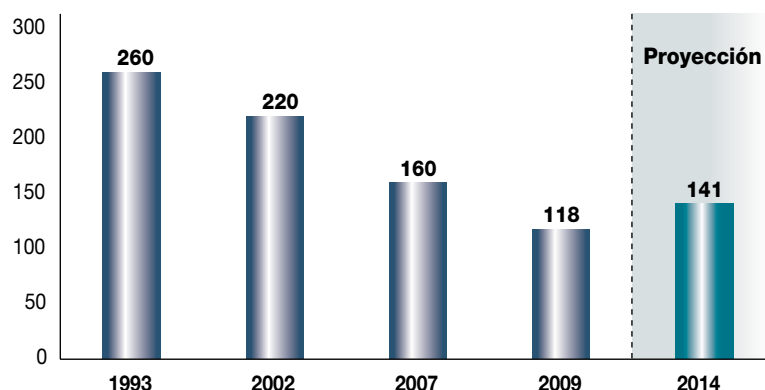
Anif ha venido clamando por una reforma pensional comprensiva tendiente a marchitar el Régimen de Prima Media, reducir las tasas de reemplazo y elevar las edades de pensión.

una parte central del descalabro fiscal de los países desarrollados. En consecuencia, buena parte de la solución a dicho problema ha implicado ajustes rápidos en la edad de pensión. En el caso de Francia, durante 2010-2011 se extendieron los años de cotización (ahora al rango 35-40 años) y se incrementaron las edades de pensiones (de 63 a 65 años para pensión temprana y de 65 a 67 años para pensión completa). Movimientos similares se han adoptado en España y Gran Bretaña, mientras que Alemania ya venía bajando en esta línea desde años atrás, al igual que Estados Unidos.

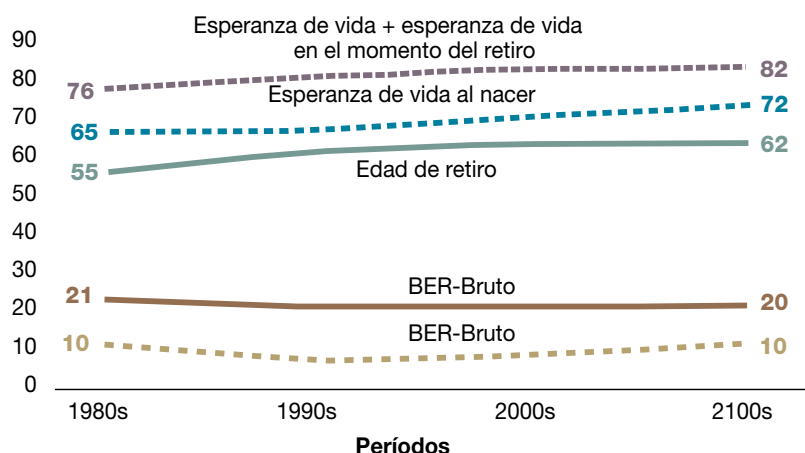
Apesar de estos campanazos de alerta, el gobierno de Colombia aún no parece darse por aludido. Por el contrario, nos encontramos con “quintas columnas” al interior del alto gobierno de Santos que nos hablan de volcar el sistema sobre el deficitario Régimen de Prima Media (RPM, de carácter público), tal

como lo hiciera de forma algo “suicida” el gobierno de Kirschner en 2008. Cabe recordar que los pagos al RPM por cuenta del Gobierno Central (GC) se han elevado del 1% al 4% del PIB durante la última década, al haberse agotado las reservas actuariales públicas. Además, el pasivo pensional amenaza con elevarse nuevamente del 120% del PIB a cerca del 140% en los próximos años, por cuenta de la reversa del Régimen de Ahorro Individual (RAI) hacia el RPM, dados los generosos subsidios-regresivos que persisten en este último, ver gráfico 1. Apesar de algunas correcciones paramétricas referidas a años de cotización y tasas de beneficios en la Ley 100 de 1993, el RPM continúa generando desbalances fiscales para los recién enganchados. Las leyes 797 y 860 de 2003 hicieron ajustes adicionales, pero aun así hemos estimado que la típica pensión en Colombia encierra

Gráfico 1. Valor Presente Neto del pasivo pensional (% PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en Echeverri et al. (2001), Osorio et al. (2005), Clavijo (2009) y Ministerio de Hacienda-Confis.

Gráfico 2. Brecha en la Edad de Retiro (BER): bruta y neta (Hombres)

Fuente: cálculos Anif con base Fasecolda.

subsídios equivalentes al 15%-25% en términos de tasa de reemplazo (=Beneficios/Contribuciones) y, cuando se trata de pensiones de SML (un 70% de todas las pensiones), el subsidio asciende a cerca del 50% de dichas mesadas. Además, la Corte Constitucional ha terminado ampliando el llamado período de transición aduciendo “meras expectativas,” lo cual ha generado segundas oleadas de reversa del RAI hacia el RPM.

Ha resultado fatal la pérdida de 20 años transcurridos entre el momento en que se aprobó, en 1993, el incremento en la edad de pensión de 55/60 a 57/62 (M/H) y la fecha en que entró en vigencia (2010). De otra parte, Colombia continúa estando rezagada en cuanto a los valores óptimos de edad de pensión, 62/65 años M/H, respecto de la esperanza de vida computada a la edad de pensión, como lo discutimos anteriormente.

El gráfico 2 ilustra cómo, a pesar de los cambios realizados, el tiempo de disfrute efectivo de una pensión otorgada a través del ISS continúa siendo de 22-25 años en promedio. Así, dadas las tendencias demográficas en materia de esperanza de vida, es urgente

que en Colombia se ajusten al alza los requisitos de años de cotización y se eleve la edad de pensión hacia los 62/65 (M/H), aplicando esquemas incrementales inmediatos, tal como se acaba de instituir en Alemania.

Pensión mínima y tasa de reemplazo: subsidios al RPM

Para el promedio de países de la OECD, la tasa de reemplazo observada ha fluctuado cerca del 70%. Sin embargo, en Colombia ésta oscila entre el 65%-80% y, en el caso de

la pensión mínima, ésta equivale al 100% de un Salario Mínimo Legal (SML) por orden constitucional.

La falla actuarial es de bulto: si la tasa de reemplazo que equilibra financieramente el RAI está en el umbral 50%-75%, otorgar garantía de una tasa de reemplazo al 100% implica incurrir en elevados subsidios, máxime cuando cerca de un 70% de las pensiones otorgadas rondará por esa cifra del SML. No en vano, en Chile dicha garantía opera a niveles del 75% del SML. Los recursos que hoy se cotizan para cubrir este riesgo de “garantía de pensión mínima” (equivalente al 1% del salario base de cotización para aquellos que superan 4 SML) resultan claramente insuficientes para enfrentar semejante desbalance.

La magnitud de los subsidios otorgados bajo el RPM dependerá de la tasa de reemplazo, de la tasa de rentabilidad del portafolio, del tiempo de cotización y del tiempo de disfrute de dicha pensión. Diversos cálculos nos indican que si las contribuciones al fondo pensional (empleador y trabajador) ascienden al 11.5% del salario, la rentabilidad del portafolio promedia un 6% real-anual y los tiempos de disfrute pensional conjunto (pensionado/viuda) ascienden a 20 años, la única forma de no incurrir en subsidios fiscales es que el tiempo de cotización ascienda a 35 años y no a los 20-25 años que actualmente se están observando en el RPM, ver cuadro 1.

Cuadro 1. Sensibilidades de la tasa de reemplazo (Beneficio pensional/Salario promedio de 10 años)

Rentabilidad (%)	Años cotizados			
	20	25	30	35
4%	22.4%	29.4%	37.2%	45.8%
6%	32.3%	45.1%	60.6%	79.3%
8%	46.4%	69.0%	99.0%	138.9%

Fuente: cálculos Anif.

Implicaciones sobre el déficit fiscal

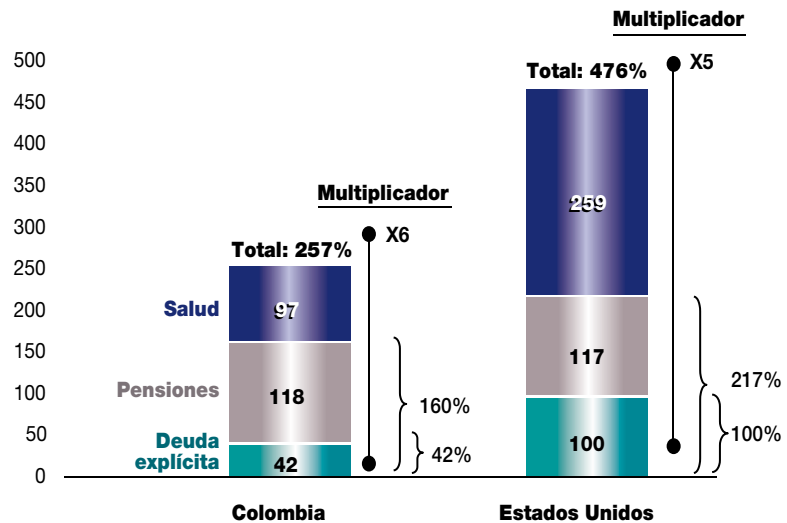
Como ya lo comentamos, el gasto pensional del GC bordea actualmente el 4% del PIB por año. Hemos calculado que, hacia el año 2020, dichos pagos pensionales se elevarán hacia el 5% del PIB y, en un escenario de no correcciones, llegará al 6% del PIB hacia el año 2030.

Por ello, Anif ha venido clamando por una reforma pensional comprensiva tendiente a: i) marchitar el Régimen de Prima Media (cierre para nuevos contribuyentes); ii) reducir las tasas de reemplazo de niveles del 65%-80% al 45%-50%, eliminando los subsidios remanentes; y iii) elevar las edades de pensión en un horizonte no superior a tres años, hasta llevarlas a 62/65 años y anclarlas (por fórmula) a los progresos en la esperanza de vida (ver *Informe Semanal* No. 1066 de marzo de 2011). De realizarse estas reformas, ellas nos encausarían hacia estabilizar dicho gasto pensional en niveles del 3.8% del PIB por año.

En Estados Unidos, la deuda pública contingente relacionada con la seguridad social muestra un multiplicador de 5 veces sobre la deuda pública convencional (ver gráfico 3). Mientras que allá la deuda pública contingente bordea el 480% del PIB, la convencional se acerca al 100% del PIB. Esto revela que los ajustes fiscales futuros deberán concentrarse en incrementar los ingresos, tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo desarrollado, como ya ha venido ocurriendo en Europa durante 2010-2011.

Esto también aplica al caso colombiano, pues aquí experimentamos esas mismas condiciones, a saber: i) la conocida inflexibilidad del gasto público supera el 80%; y ii) ya se visualiza un elevado multiplicador de la deuda contingente respecto de la deuda pública convencional. En

Gráfico 3. Deuda pública vigente y contingente: factores de multiplicación en Colombia y Estados Unidos (2010, % del PIB)



Fuente: cálculos Anif con base en el Ministerio de Hacienda, DNP, www.socialsecurity.gov y FMI.

efecto, la deuda pública contingente de Colombia bordea actualmente un multiplicador de 6 veces frente a la deuda explícita. Mientras que la primera alcanza cerca de un 260% del PIB, la deuda convencional es del 42% del PIB.

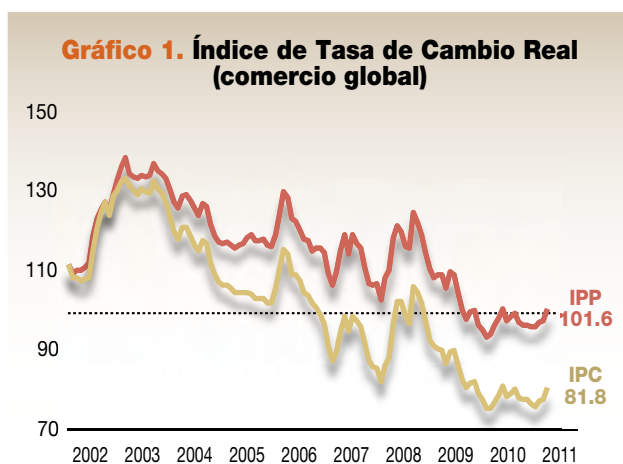
En síntesis, si bien este multiplicador contingente/convencional en Colombia resulta inferior al observado en la periferia europea (6 en Colombia vs. 7-8 veces allá), nótese que el nuestro ya supera el 5 de Estados Unidos, pese a nuestra “juventud” demográfica. Con estos datos a mano, reiteramos nuestro mensaje de urgencia para que la Administración Santos no deje escapar de sus manos esta oportunidad de oro para entrar a corregir los graves desbalances pensionales que ya exhibe Colombia. Sería lamentable que, a la vuelta de unos pocos años, lloráramos desventuras fiscales sobre el empañado espejo pensional de la Europa de 2010-2012. **ANIF**



Enfermedad holandesa y desindustrialización en Colombia

Políticas económicas para sembrar el auge minero-energético *

Durante el período 2008-2015, Colombia estará experimentando un auge exportador minero-energético. Ello tiene de bueno solucionar nuestro problema estructural de la cuenta externa deficitaria (con superávits comerciales esperados del orden del 1% del PIB por año). Pero ello también podría convertirse en una maldición, a menos de que adoptáramos políticas macroeconómicas adecuadas para “sembrar” dicha bonanza bajo la forma de una rápida modernización del país. Sólo de esta manera podremos enfrentar esta Enfermedad holandesa (EH), la cual causa una pronunciada apreciación cambiaria que debe combatirse por la vía del abaratamiento de los costos de transporte y de la mano de obra (flexibilizando su contratación y financiando los parafiscales por la vía presupuestal). Como es sabido, esa pronunciada apreciación cambiaria daña las posibilidades exportadoras del sector agroindustrial (intensivos en mano



Fuente: Banco de la República.

de obra) y, en una segunda fase de la EH, lo que tiende a observarse es un auge de los sectores no-transables, por excelencia el del sector hipotecario. Así, una EH que no se acompañe de una modernización en infraestructura y flexibilización del mercado laboral, indefectiblemente producirá: a) concentración exportadora en *commodities* (la Colombia de 2011 ya muestra este indicador en un 80% del total); b) desalineamiento estructural de la tasa de cambio (la Colombia de 2011 arroja una apreciación del orden del

10%-15% frente a la Paridad del Poder Adquisitivo, (ver gráfico 1); c) compresión del su sector industrial (ahora representando tan sólo un 13% del PIB frente al 16% de hace un lustro o el 24% de décadas atrás); y d) dificultades para reducir la tasa de desempleo y ganar en formalización laboral (donde la Colombia de 2011 está promediando un desempleo abierto del 11%, un punto porcentual inferior al de 2010, pero donde los cotizantes a la seguridad social no superan un tercio de la PEA, cifra igual a la de principios de los años noventa).

Con toda esta evidencia a mano, verdaderamente sorprende que el gobierno se empeñe en afirmar que ese elefante de la EH ni existe ni está en la antesala; éste era un discurso tradicional del Mincomercio, que ahora se ha apropiado, para nuestra sorpresa, el MHCP... ¿Será que pronto lo empe-

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1102 del 5 de diciembre de 2011.

zaremos a escuchar también de boca del DNP?

Como lo hemos comentado en otras ocasiones, éstos no son problemas y desafíos exclusivos de Colombia, pues Chile y Perú los tuvieron que enfrentar y han salido relativamente airosos. Ahora la amenaza más fuerte de EH la enfrentan Colombia y Brasil (ver *Comentario Económico del Día* 21 de noviembre de 2011).

Se trata de desafíos en simultánea, pues ese auge minero-energético trae aparejados serios peligros de daños ecológicos, con alteraciones climáticas, que paradójicamente tienden a dañar la poca infraestructura existente. Las respuestas, como bien lo comentaba con gran propiedad J. Sachs (en su reciente visita a Colombia), pasan por “sembrar” dicha bonanza bajo la forma de infraestructura, educación y adquisición de tecnología de punta; de lo contrario, esos países quedarán “parqueados” a niveles de ingreso-medio, sin realmente evolucionar hacia el desarrollo sostenible.

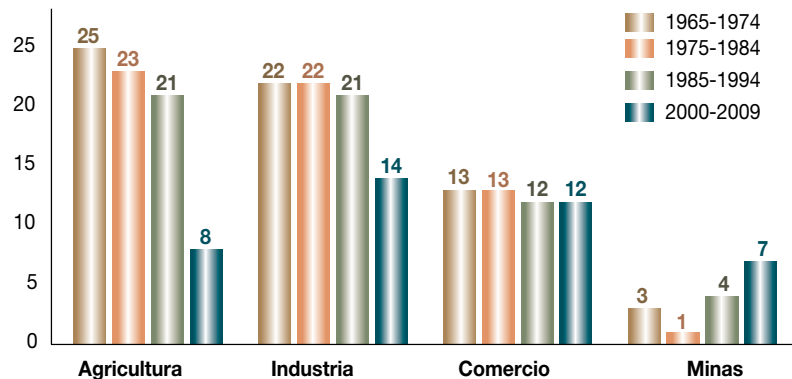
Cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles han sido los patrones históricos de este fenómeno de desindustrialización? ¿Qué tareas debe emprender Colombia para poder “sembrar” este auge minero-energético?

Desindustrialización: patrones históricos

Colombia ha fallado de forma garrafal en su intención de lograr una rápida y sostenida industrialización, meta trazada originalmente en 1968-1974. Ello contrasta con el estruendoso triunfo que ha logrado Corea del Sur. En efecto, tras su división resultante de la guerra de 1950-1953, Corea del Sur volcó su modelo de desarrollo hacia los bienes manufacturados intensivos en mano de obra, incluyendo textiles, manufacturas livianas y, posteriormente, vehículos.

Gracias a ello, su PIB per cápita ha venido creciendo a tasas superiores al

Gráfico 2. Participación de las principales ramas de la actividad económica respecto al PIB



Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

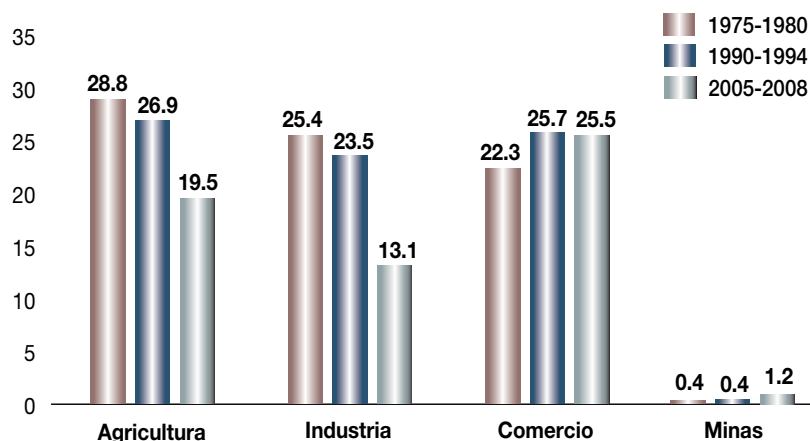
Durante el período 2008-2015, Colombia estará experimentando un auge exportador minero-energético. Ello podría convertirse en una maldición, a menos de que adoptáramos políticas macroeconómicas adecuadas para “sembrar” dicha bonanza bajo la forma de una rápida modernización del país.

5% anual durante 1990-2009. Además, la participación industrial ha logrado incrementarse en 7 puntos porcentuales, pasando del 21% (promedio de 1970-1979) al 28% (promedio de 2000-2009). El resultado en materia de generación de empleo ha sido maravilloso: la tasa de desempleo abierto de Corea del Sur promedia sólo un 5% (prácticamente friccional).

Sin ir muy lejos, Perú y Chile optaron por basar su desarrollo económico en la producción de bienes primarios y han resultado exitosos, al sostener tasas de crecimiento promedio en el rango 6%-7% anual durante la última década (Colombia promedia tan sólo un 4.1% anual). Pero existe una gran diferencia histórica con Colombia: ellos nunca tuvieron una base industrial importante que cuidar y preservar

en materia de empleo. Ya explicamos cómo la desindustrialización de Colombia arroja caídas en el rango 22% al 14% dentro del PIB.

Pues bien, en el caso de Chile, su producción industrial se ha reducido de forma mucho más tenue al pasar del 18% al 16%, respecto del PIB total, durante los períodos 1985-1994 y 2000-2009. En Perú su reducción ha sido del 19% al 16% durante esos mismos períodos. ¿Qué hicieron Chile y Perú para enfrentar la EH? Buscaron rápidamente TLCs, atraer IED a diversos sectores, crearon manejos contracíclicos a través de fondos de estabilización y, lo más importante, “sembraron” dicha bonanza en infraestructura con base en políticas fiscales sanas de largo plazo (ver *Informe Semanal* No. 1031 de junio

Gráfico 3. Participación del empleo por sector respecto al empleo total

Fuente: cálculos Anif con base en Dane.

Las condiciones cambiarias, laborales y de infraestructura aún no permiten que Colombia pueda soñar con generar “green field investments”; es decir, proyectos cero kilómetros con tecnología de punta que generen procesos industriales a gran escala y con buena demanda por trabajo.

de 2010). Obviamente no todo ha sido perfecto, pues aún tienen demandantes tareas en el frente educativo, en combatir la pobreza y lograr mejor distribución de su ingreso.

La historia de Colombia es bien conocida. Inicialmente buscó industrializarse recurriendo al modelo cepalino de sustitución de importaciones 1950-1966; después viró hacia una mezcla con la promoción de exportaciones en 1966-1974 (con resultados favorables); pero posteriormente abrazaría políticas “nepalinas” de cierre de mercados y de “enconchamiento” financiero bajo la terrible sombra de la CAN. A pesar de todos esos virajes, la participación industrial bordeaba el 22% hasta principios de los años noventa.

Sin embargo, nos llegó el primer embate de la EH con el carbón del

Cerrejón (1978), después se reforzaría con el auge del petróleo de Caño Limón (1982) y nuevamente el petróleo de Caño Limón y Cusiana (1991). Al no haber aprovechado esos recursos para modernizar nuestra infraestructura, se perdió competitividad y se observó la desindustrialización ya comentada, cayendo su participación dentro del PIB del 21% al 14% durante los períodos 1985-1994 y 2000-2009 (ver gráfico 2), descensos mucho más pronunciados que los sufridos por Chile y Perú.

Más grave aún ha sido la pérdida relativa de empleo industrial respecto al empleo total. Entre 1975 y 1994, la participación del empleo industrial estuvo alrededor del 24% del empleo total. Sin embargo, ya para 2005-2008 la industria únicamente aportaba el 13% de los empleos de la economía,

perdiendo de esta forma 10 puntos porcentuales en sólo una década (gráfico 3). El auge minero-energético, además, se vio acompañado de políticas erradas durante 2002-2009 en materia del alineamiento de precios capital/trabajo. Se otorgaron exageradas gabelas al capital y se castigó (con más parafiscales) el trabajo formal. Todo ello vino a gravar la generación de empleo. Así, el desempleo ha promediado un 12% en el año 2010 (a pesar del repunte del crecimiento al 4.3%) y un 11% en el año 2011 (aun con crecimientos cercanos al 5% anual), mientras que la relación cotizantes a la seguridad social/PEA continúa tan sólo en un 30%. Esto último parece haberlo entendido bastante bien la Dian, pero no el MHCP.

Políticas para enfrentar la desindustrialización

Como ya lo explicamos, Colombia está quedando atrapada en un “marchitamiento temprano” de su industria, por cuenta de la EH y el desalineamiento de la tasa de cambio real. Si bien la IED ha sido copiosa, bordeando los US\$11.000-12.000 millones por año en 2010-2011, ésta ha tenido un carácter mono-atractor hacia el sector minero-energético, en más de un 80% de dicho total. Las condiciones cambiarias, laborales y de infraestructura aún no permiten que Colombia pueda soñar con generar “green field investments”; es decir, proyectos cero kilómetros con tecnología de punta que generen procesos industriales a gran escala y con buena demanda por trabajo.

Son seis las medidas que la Administración Santos debe llevar a cabo con urgencia, aprovechando su copioso capital político (70%-80% de aceptación) para incrementar la productividad de la economía y hacer frente a la EH y a esta grave desindustrialización: i) sembrar la bonanza a través de la moder-

nización de nuestra infraestructura productiva (vial, portuaria, aeroportuaria, gas/oleoductos); ii) flexibilizar el mercado laboral para incrementar el mercado formal de trabajo a través del desmonte de los parafiscales; iii) impulsar una reforma estatutaria en salud, para evitar desbarrancar por esta vía las finanzas públicas; iv) reformar el régimen pensional (cerrando el régimen de prima media), por razones de equidad y sostenibilidad fiscal; v) adoptar una reforma tributaria estructural que permita encarar todo lo anterior; y vi) usar instrumentos macroprudenciales para evitar la sobrevaluación de la tasa de cambio, cuando la coyuntura internacional así lo dicte (por ejemplo, durante el primer semestre de 2011, pero no durante el segundo).

Conclusión

Hemos visto lo imposible que le ha resultado a Colombia lograr un proceso de industrialización acelerado, tipo Corea del Sur. Gracias a su volcamiento sobre los procesos industriales, Corea del Sur logró no sólo que su PIB per cápita creciera a tasas superiores al 5% anual, sino que la participación industrial se incrementara en 7 puntos porcentuales, pasando del 21% (promedio de 1970-1979) al 28% (promedio de 2000-2009). Así, la tasa de desempleo abierto promedia tan sólo un 5% (prácticamente friccional).

Perú y Chile también han sabido cosechar tasas de crecimiento promedio del 6%-7% anual durante la última década, frente a una Colombia con un pobre 4.1% anual. Más aun, mientras que en Colombia hemos presenciado una rápida desindustrialización (descendiendo del 22% al 14% sus aportes al PIB), en Chile los aportes de la producción industrial al PIB tan sólo han descendido del 18% al 16% y en Perú del 19% al 16% durante 1985-1994 y 2000-2009.

La primera tarea, para empezar a adoptar correctivos, es reconocer que el elefante de la EH está en la antesala y amenaza nuestro crecimiento ordenado-equilibrado. Si el gobierno logra verlo, entonces debería enfrentar dicha EH con políticas de modernización en infraestructura y flexibilización del mercado laboral. En particular, Anif considera que son seis las medidas que la Administración Santos debe llevar a cabo con urgencia: i) sembrar la bonanza a través de la modernización de nuestra infraestructura productiva; ii) flexibilizar el mercado laboral; iii) impulsar una reforma estatutaria en salud; iv) reformar el régimen pensional; v) adoptar una reforma tributaria estructural que permita encarar todo lo anterior; y vi) usar instrumentos macroprudenciales para evitar la sobrevaluación de la tasa de cambio, cuando la coyuntura internacional así lo dicte (claramente no bajo las circunstancias actuales). 

Riesgo Industrial



Es una publicación sectorial que analiza el desempeño de cada uno de los principales sectores industriales del país y presenta sus perspectivas futuras. Es ideal para entidades financieras, y empresas con intereses diversos que requieran información de tendencias y riesgos sectoriales para la toma de decisiones ejecutivas.

SUSCRÍBASE

**A la más reciente
publicación de
Riesgo Industrial Anif**

Asociación Nacional de Instituciones Financieras
Suscríbese al Departamento Comercial
Teléfonos: 051. 312. 45.03 / 051. 310 15 00 Ext. 113 / 122
mivanegas@anif.com.co

www.anif.co

Calle 70A N° 7-86 Bogotá • Colombia



Fotos: Tatiana Herrera - Anif

Palabras del doctor
**Luis Carlos
Sarmiento Angulo**
en la **XXV**
Asamblea de Anif

Retos económicos y sociales de la Administración Santos **2010 - 2014**

26 de octubre de 2011

1. Consideraciones sobre el problema de la justicia

Para mí es motivo de orgullo dirigirme a ustedes con ocasión de la XXV Asamblea de Anif, en la cual contamos con la asistencia del Sr. Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, de su Ministro de Justicia, Dr. Juan Carlos Esguerra, y de Altos Magistrados de la Rama Judicial. Hilando retrospectivamente, cabe recordar que, durante la XXIII Asamblea de Anif, en octubre de 2008, habíamos mencionado que para llegar a disfrutar de los ansiados “dividendos de la paz” se requeriría, no sólo avanzar en la meta de someter a la guerrilla, a los paramilitares y a la delincuencia organizada, sino que resultaba indispensable lograr el cometido institucional y operativo de volver una realidad la aplicación de una “pronta justicia,” en todos los frentes de la vida nacional.

Desde el inicio de su administración, presidente Santos, usted y su equipo de gobierno se han trazado la demandante tarea de asegurar el acceso a la justicia como un derecho fundamental para todos los ciudadanos, según está consagrado en nuestra Carta Política de 1991. De hecho, cabe recordar que el Artículo 228 de nuestra Constitución señala que la “Administración de Justicia es función pública; sus decisiones son independientes (...)”; y también estipula que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”.

Seguramente su preocupación, Sr. Presidente, al igual que la de los altos dignatarios de su gobierno, coincide con la apreciación generalizada de todos los colombianos, de que el actual estado de la aplicación de justicia en Colombia dista mucho de lo que prescribe la Constitución, particularmente en el artículo que acabo de mencionar. En efecto, sabemos, por la diaria experiencia y por muchas publicaciones, que, en la práctica, en los procesos judiciales que se ventilan en Colombia, no se cumplen casi nunca los términos previstos en los códigos de procedimiento. Que la demora en el desarrollo de esos procesos hace que la duración de ellos sea, en casi todos los casos, varias veces superior a la prescrita, y que ese estado de cosas ha originado un exagerado inventario de casos atrasados, en número aproximado de tres millones, sobre los cuales no se tiene prácticamente ninguna información particular, debido a que los sistemas existentes son sumamente precarios a más de inexactos, puesto que difieren según la dependencia del Estado de la cual provengan (Consejo Superior de la Judicatura, Dane, Departamento Nacional de Planeación).

Esta situación, lejos de resolverse con el tiempo, ha venido agravándose, año tras año, durante las dos décadas de vigencia de la actual Constitución Nacional, y generando paralelamente sentimientos de frustración, impotencia

y, para utilizar un término de actualidad, de indignación entre todos los colombianos que sufren las consecuencias de estas anormalidades y que, por ahora, no ven posibilidades de solución.

A lo anterior es necesario agregar los efectos negativos de la falta de claridad y precisión de algunas de las leyes existentes, que dan lugar a: “choques de trenes”; interpretaciones contradictorias en la aplicación de la tutela, la cual se ha venido a convertir en uno de los expedientes favoritos de los ciudadanos para reclamar, cuando sienten que no se les están respetando adecuadamente sus derechos fundamentales; confusión

En este sentido, cabe celebrar el renacer de una sana interlocución entre el Ejecutivo y el poder judicial a través del restablecimiento del Ministerio de Justicia. Sea el momento de dar un entusiasta saludo de bienvenida al nuevo ministro, quien sin duda ninguna será el interlocutor por excelencia, en representación del poder ejecutivo, en todos estos desarrollos, y el orientador de todas las iniciativas que se desarrollen con las otras ramas del poder público. En buena hora se ha restablecido este Ministerio, que ha recibido el encargo, entre otras funciones, de “formular propuestas sobre planes y programas

Sabemos, por la diaria experiencia y por muchas publicaciones, que, en la práctica, en los procesos judiciales que se ventilan en Colombia, no se cumplen casi nunca los términos previstos en los códigos de procedimiento.

para el nombramiento de ciertos funcionarios de alta jerarquía dentro de la rama y algunos otros inconvenientes que mencionaré más adelante.

Todo esto influye muy negativamente en la credibilidad del sistema y en la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros.

Nosotros interpretamos que la transición entre la “Seguridad Democrática” y la “Prosperidad Democrática” implica, simultáneamente, respeto a la majestad de la justicia, pero también exigencia de mayor eficacia en las tareas de la Rama Judicial; es decir, aplicación del factor constitucional de cumplimiento de términos y de disciplina operativa, antes comentado. Requerimos alcanzar un Estado que nos permita disfrutar de una justicia, que por sus características de oportunidad y cumplimiento, verdaderamente merezca el calificativo de justa.

que permitan integrar y coordinar acciones que garanticen el mejor funcionamiento de la Administración de Justicia”. No dudamos que con su gran experiencia y conocimiento, se podrá organizar un trabajo en equipo, que traerá los mejores beneficios a esta rama en Colombia.

2. Disposición de Anif

– Actuaciones anteriores

Quisiéramos poner en un contexto histórico, aún más amplio, las razones por las cuales Anif vuelve a ocuparse, una vez más, de los temas de la justicia en Colombia, durante esta Asamblea. Quiero compartir con ustedes un breve recuento histórico, pues existe un verdadero legado de aportes de Anif al tema de la Justicia.

Anif, nacida en 1974, se dedicó desde sus inicios a investigar a fondo los

problemas operativos de la justicia. Por ejemplo, el editorial de la revista *Carta Financiera* de mayo de 1976, concluía: “El sistema judicial colombiano no dispone de los instrumentos para lograr una administración pronta y cumplida de la justicia (...); se trata de un mundo burocrático, de lo más absurdo, como lo describiera Kafka en el *Proceso sin fin*, puesto que allí se dispone a su arbitrio de la vida humana (...); la contabilidad de los residentes en las cárceles es totalmente inexacta (...); es un país donde se respira un ambiente de inseguridad”. Nos preguntamos: ¿Acaso, después de 35 años de haberse escrito esto en los



una “nueva delincuencia organizada”, donde ya no se trataba simplemente del contrabando de importaciones, sino de incursiones para desangrar el erario público a través de las “exportaciones ficticias” y donde la Rama Judicial se encontraba atascada en su parte procesal. Se hacía, como hoy, un llamado a tratamientos de choque para descongestionar la justicia, donde se contabilizaban 1.2 millones de procesos estancados (hoy hablamos de casi 3 millones); un 25% de los casos precluía por vencimiento de términos; mientras el código penal hablaba de fallos que debían ocurrir en un máximo de 69 días hábiles, en la

de 1957; también analizó el efecto de la Reforma Constitucional de 1979, donde se propuso la creación del “Consejo Supremo de la Magistratura”, inspirado en las experiencias de España, Francia y Alemania. Más tarde este consejo se instituiría en Colombia, con la Carta Política de 1991, como el “Consejo Superior de la Judicatura”. El hoy ministro de Justicia, Dr. Juan Carlos Esguerra, también nos acompañó en la XIX Asamblea, en octubre de 1996, cuando se desempeñaba como ministro de Defensa. Al clausurar dicho evento, analizó los temas de Seguridad y Justicia, concluyendo: “...debemos abocarnos paralelamente a realizar modificaciones jurídicas estructurales que son necesarias; (...) las reformas son urgentes, (...) por las alarmantes cifras de impunidad; (...) estamos frente a lo que bien podría llamarse “el derecho al revés”, (...) donde los instrumentos jurídicos son manipulados para producir resultados muy distintos, cuando no contrarios, a los deseados; (...) sumen ustedes la tardanza en la administración de la justicia, que no es otra cosa que la negociación de la misma en contra de la víctima y en contra de la sociedad”. Y concluía el entonces ministro de Defensa y hoy ministro de Justicia: “¡Hay que enderezar el derecho!”.

Nosotros interpretamos que la transición entre la “Seguridad Democrática” y la “Prosperidad Democrática” implica, simultáneamente, respeto a la majestad de la justicia, pero también exigencia de mayor eficacia en las tareas de la Rama Judicial.

anales de la historia de Anif, ya no resultan aplicables estas conclusiones sobre la falta de justicia, o son diferentes de nuestra actual realidad? Las investigaciones del período resaltaban los problemas de corrupción administrativa, la delincuencia económica de cuello blanco, el surgimiento de la mafia. Anif recomendaba en aquel entonces actuar con prontitud para mejorar nuestra institucionalidad, ganando en gestión y en eficacia de los jueces y del sistema carcelario. Luego, Anif desarrolló una alianza con el Instituto Ser y desarrolló nuevos estudios que concluían que, entre 1975 y 1978, se observaba en Colombia

realidad tomaban entonces cerca de cinco años; cada juez en Bogotá tenía a su cargo, en promedio, 2.700 casos, en Medellín 1.300 y en Cali 3.500; un 60% de los encarcelados estaba allí sin condena y en situación casi siempre de elevado hacinamiento.

Diez años después, en 1988, Enrique Low Murtra (q.e.p.d) participó en una Asamblea de Anif como ésta. Allí, proponía cambios fundamentales para mejorar la gestión de la Justicia. Low Murtra discutió entonces los efectos históricos que habían tenido en Colombia los sistemas de cooptación de jueces, incluyendo el efecto de los jueces elegidos por voto popular, antes

3. Respuesta del gobierno – Propuesta de Acto Legislativo

En respuesta a su propio entendimiento de la situación, desde incluso antes de empezar su mandato, el Presidente Santos emprendió la formulación de un acto legislativo que reformara el sistema judicial. El gobierno preparó su propio documento que estaba enfocado principalmente en: organizar jerárquicamente la toma de decisiones a nivel de las Altas Cortes; lograr un uso más apropiado de la tutela, de tal manera que ella no entorpeciera los canales regulares y la aplicación de



Juan Manuel Santos, presidente de Colombia

las instancias superiores ya existentes; reorganizar el Consejo Superior de la Judicatura; y habilitar como jueces a ciertos funcionarios del Estado para ayudar a superar la grave congestión judicial. Ese era un ambicioso proyecto de reformas jerárquicas sobre concepción y operación de la Rama Judicial en Colombia, que incluía la modificación de 25 artículos de la Carta Política de 1991.

Luego, el propio Consejo de Estado radicó ante el Congreso su “contra-propuesta”, bajo el Proyecto de Acto Legislativo No. 11 de agosto de 2011. Durante el mes de septiembre se continuaron intercambiando ideas entre las tres ramas del poder político del país, y se lograron algunos acuerdos. Los senadores designados presentaron, a mediados de octubre, la ponencia para primer debate de dicha reforma,

que complementaron con los proyectos de actos legislativos 9, 11, 12 y 13. En dicha ponencia, de una vez, se descartaron las propuestas relativas a la eliminación del Consejo Superior de la Judicatura, la reforma para un uso más apropiado de la tutela, la determinación de últimas instancias, el control previo de constitucionalidad para algunas leyes ordinarias y la intervención de las víctimas en el proceso penal.

A lo largo del proceso que culminó con la preparación de ese documento de consenso, los énfasis en los correctivos cambiaron de forma importante, enfocándose ahora en los temas de jerarquías para solucionar el conocido problema de “choque de trenes” entre las Altas Cortes, en el papel nominativo de las mismas, y en

la reorganización del Consejo Superior de la Judicatura.

4. Consideraciones sobre el Acto Legislativo – Controversia y duración

Es muy importante que se haya adoptado este proceso, en forma por demás democrática, retornando la comunicación fluida entre los tres poderes, y celebrando acuerdos principalmente entre el Ejecutivo y las cortes para facilitar su tramitación. Pero desde luego habrá que esperar las deliberaciones en el Congreso, que es la entidad a la que le corresponde constitucionalmente tomar las decisiones, y ver qué tantos cambios pueda tener la reforma durante estas discusiones, que esperamos sean provechosas, aunque indefectible-

mente largas, pues el antecedente es que no solamente el gobierno y los organismos judiciales y legislativos tienen marcado interés en el asunto, sino que la sociedad civil y los organismos gremiales, en su condición de ser los más fieles exponentes de la nacionalidad, tendrán mucho que opinar sobre esta importante reforma.

En todo caso, en el orden práctico, resulta importante tener en cuenta que, para la aprobación del Acto Legislativo, como reforma constitucional, necesitará de ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos del Congreso; es decir, la aprobación de este Acto Legislativo sólo se podrá concluir, en el mejor de los casos, en el primer semestre del año 2012. Será necesario elaborar luego las leyes reglamentarias, que permitan poner en práctica la reforma constitucional que se apruebe, proceso que debería tomar aproximadamente otro año. Por lo tanto, de ser aprobada esta tan anunciada reforma a la justicia, sólo empezará a regir aproximadamente dentro de dos años, o sea a mediados de 2013.

5. Posición de Anif – Síntesis de la situación

Cabe anotar que los atrasos actuales en la aplicación de justicia son tan protuberantes que exigen acciones inmediatas para responder al clamor general de la Nación.

Si nos detenemos a reflexionar sobre la naturaleza de los problemas de la justicia en Colombia, no resulta muy difícil darse cuenta de que ellos se pueden clasificar dentro de tres grandes capítulos:

I. El primer capítulo se refiere a la exagerada duración de los procesos en su trámite por los despachos judiciales, hasta la obtención de las sentencias respectivas. Existe una tremenda diferencia entre los térmi-

nos previstos en los códigos, para las diferentes instancias de los procesos, y los términos reales de ejecución de los mismos; esta notoria discrepancia es la causa de que la duración real de los procesos sea varias veces superior a la que correspondería si se cumplieran los términos previstos en la ley. Y, en efecto, la experiencia de todos los colombianos que tenemos que acudir a las instancias legales, para buscar la solución civilizada de los conflictos que se presentan, es que la duración de los procesos es extremadamente larga, y la tramitación de los mismos en los despachos judiciales, absurdamente ineficiente.

Estas apreciaciones están sustentadas, entre otras, por las cifras del reporte “Doing Business” del Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional (IFC). Colombia, a pesar de estar en el puesto 42 en la

II. El segundo capítulo se refiere a cómo evacuar el inmenso inventario de procesos atrasados. A pesar de los esfuerzos para atender los casos existentes, se continúan represando los procesos atrasados, considerando como tales aquellos que ya han superado el tiempo total para su evacuación. Para facilitar el análisis, podemos considerar aquí que estarían en tiempo los que no lleven más de un año, para tratar de buscar un equilibrio entre los nuevos procesos y los que se terminan, en cada período de doce meses. Un estudio reciente de Anif señala que el *stock* de esa acumulación de procesos ha venido bordeando los 2.6 millones durante el período 2005-2010. La congestión en la etapa de indagación es preocupante. Cada investigador de las unidades especiales tiene, en promedio, unas 100 órdenes de investigación pendientes. En Bogotá,

de las reformas propuestas.

En cuanto a los dos primeros capítulos, consideramos de vital importancia iniciar inmediatamente la adopción de medidas que empiecen a aliviar la grave situación existente. Los problemas de atrasos e ineficiencia en la operación del aparato judicial, con su secuela de procesos atascados, hacen que la situación sea de tal gravedad, que la adopción de medidas correctivas no da espera. Por lo tanto, no parece posible, ni conveniente, esperar a que se termine la tramitación de la actual reforma en consideración, porque se perdería un tiempo precioso. Además no sería necesario en cuanto a estos dos primeros capítulos.

6. Recursos para la justicia

Lo que Anif sí tiene que manifestar, en forma expresa, es su desacuerdo con la propuesta incluida en el proyecto de “Reforma a la Justicia” que busca introducir, como mandato constitucional, que un porcentaje mínimo del presupuesto nacional se deba destinar, obligatoriamente todos los años, para el sector de la justicia. Mal haría el país en usar como vehículo de asignación presupuestal la propia Constitución de Colombia, fijando unos mínimos, cuando esa tarea debe ser del resorte del Ejecutivo y del Congreso de la República en su ejercicio anual presupuestal, tal como hoy ocurre con otros sectores igualmente vitales para la vida nacional, como la salud, la educación o la defensa.

No sé si los participantes en esta discusión tendrán total claridad sobre las consecuencias del artículo incluido para este propósito en el proyecto de Acto Legislativo. Lo que busca es incrementar, para todos los años, el porcentaje del Presupuesto General de la Nación que se dedica a atender los gastos e inversión de la Rama Judicial (sin incluir el presupuesto de la Fiscalía), del 1.4% existente en la actualidad, a una cifra que, citando textualmente el proyecto,

Colombia es, según el reporte “Doing Business” del Banco Mundial, la séptima justicia más lenta del mundo.

clasificación global, está muy mal calificada en el indicador relativo a la justicia, “cumplimiento de contratos”, ocupando el penoso lugar 149 entre 183 países y, peor aún, la posición 177 en el subindicador de celeridad; es decir, Colombia es, a la luz de este índice, la séptima justicia más lenta del mundo. En referencia al sistema judicial colombiano, allí se señala que: “... es cierto que cuando los demandados se benefician de las demoras del sistema judicial, los incumplimientos de contratos pueden hacerse más frecuentes, y las opciones de lograr un acuerdo se tornan más escasas”, y ... “por todo ello, un cumplimiento eficiente de contratos es esencial para la inversión, el comercio y el crecimiento económico”.

Medellín y Cali ese número alcanza casi las 200 órdenes por investigador.

III. Finalmente, el tercer capítulo tiene que ver con la estructura propia de la justicia y su sistema de jerarquías, que ha generado en el pasado el mencionado “choque de trenes”. Como hemos visto, lo relativo a este capítulo ha sido tratado *in extenso* en la propuesta de reforma a la justicia, sometida por el gobierno a la consideración del Congreso, a través del proyecto de Acto Legislativo No. 7 de 2011.

En consecuencia, lo que procede es esperar la culminación del proceso democrático ya iniciado por Colombia. Sin embargo, en el entretanto, tenemos que seguir utilizando las normas actuales, mientras se llega a la aprobación

“no podrá ser inferior al 3% del mismo, porcentaje que en ningún caso podrá ser disminuido”. Como comentario, podemos afirmar que si esta norma hubiera estado vigente en este año, el presupuesto de la Rama Judicial, sin incluir la Fiscalía, ni el Inpec, ni el Ministerio de Justicia, habría tenido que aumentar de \$2 billones a \$4.35 billones, es decir \$2.35 billones adicionales. No nos parece adecuada la propuesta de destinar, a través de una disposición constitucional, un porcentaje fijo del presupuesto nacional, que además incrementaría en más del 100% el rubro actualmente destinado a este sector, porque las asignaciones del mismo no deben obedecer a sentimientos sin justificación fáctica, sino por el contrario, a presupuestos cuidadosamente elaborados, que a más de establecer la destinación de los recursos apropiados, impliquen para quienes tengan la responsabilidad de manejarlos, el compromiso de invertirlos únicamente en los rubros aprobados.

No sería exagerado pensar que con este procedimiento, aparentemente inofensivo, se abriría la puerta para que cada una de las carteras del gobierno exigiera su propia tajada del ponqué, con el resultado nefasto, a nuestra manera de ver, de que se perdiera la capacidad de aplicar los recursos a las necesidades más sentidas de cada momento. De instaurarse este sistema, el presupuesto nacional debería asignarse siguiendo un patrón rígido y previamente establecido, aunque no correspondiera a una buena matriz para distribuir los recursos disponibles. Nos parece que se perdería toda la elasticidad del presupuesto, y que sería muy difícil, por ejemplo, aumentar los



Luis Carlos Sarmiento Angulo, presidente del Consejo directivo de Anif y Juan Manuel Santos, presidente de Colombia

Lo que Anif sí tiene que manifestar, es su desacuerdo con la propuesta incluida en el proyecto de “Reforma a la Justicia” que busca introducir, como mandato constitucional, que un porcentaje mínimo del presupuesto nacional se deba destinar, obligatoriamente todos los años, para el sector de la justicia.

recursos para, en un momento dado, atender alguna necesidad especial o un interés prioritario del país, porque no habría cómo conseguir los montos necesarios para atender aquellas áreas en que el país pudiera tener especial interés.

En una administración técnicamente manejada, temo que los hacendistas expertos rechazarán una petición de esta clase, puesto que al existir el compromiso de gastar el volumen de dinero que ordena la norma constitucional, pero con la ausencia de desti-

naciones específicas que obedezcan a juiciosos estudios y presupuestos cuidadosamente establecidos, estas partidas podrían destinarse a aumentar la burocratización de la rama, sin que se reflejen en la mejoría de la calidad del servicio de justicia, que en últimas tiene que ser la intención fundamental de toda esta reforma.

Sobre este tema podemos citar experiencias ya vividas en Colombia. Entre los años 1990 y 1994, el gasto en el sector de justicia pasó del 0.47% del PIB al 0.93%. Es decir,

en estos cuatro años casi se dobló el gasto en el sector de justicia en términos de PIB. Muchísimo más si se toma en valor nominal, pues pasó de \$130.000 millones en el año 1990 a \$740.000 millones en el año 1994, es decir que se multiplicó por 5.7 veces, sin que se hubieran producido mejoramientos perceptibles en la calidad de la justicia en esos mismos años o en los siguientes. De hecho, en los últimos 20 años, desde la reforma constitucional en donde se asignó al Consejo Superior de la Judicatura la responsabilidad de velar por la óptima administración de justicia, muy pocas mejoras se perciben, en cambio sí un franco y

nosotros vemos en el sistema de aplicación de la justicia. La falta de un organismo idóneo que esté organizando y revisando el cumplimiento de los propósitos y definiendo las nuevas metas en cuanto a los indicadores de calidad en el sistema judicial, para que los presupuestos no sean caprichosos, sino que correspondan precisamente a los aumentos requeridos en la capacidad instalada, para que puedan sustentar las conquistas buscadas. Esta es una razón más por la cual vemos con gran entusiasmo y esperanza el restablecimiento del nuevo Ministerio de Justicia, pues de acuerdo con sus atribuciones constitucionales podrá adelantar una magnífica labor en toda

generoso en sus asignaciones para optimizar la calidad de su justicia. Consideramos que son apropiadas todas las inversiones que se deban hacer para instalar óptima tecnología, que gestione la información y controle todos los procesos judiciales, y en sistemas específicos para el mejor análisis del desempeño de todo el sector. También consideramos que son necesarias las inversiones para la instalación de nuevos recintos para los juzgados que se requieran, y para el mejoramiento de los existentes, pero desde luego, teniendo en cuenta lo que hemos dicho anteriormente: estos gastos e inversiones adicionales no pueden ser casuísticos y sujetos a la política de “¿en qué iremos a invertir estos dineros que nos apropiaron?”.

También consideramos de gran importancia que se contraten los funcionarios adicionales que sean necesarios, que deberían estar principalmente enfocados a desarrollar procesos de choque para limpiar el inventario de procesos atrasados, pero nuevamente bajo el entendimiento de que se trata de gastos coyunturales, pues no puede ser posible que tengamos que pasar el resto de nuestras vidas eliminando los atrasos de estos juicios; lo mismo que la asignación de recursos para revisar todos los códigos procesales existentes, con el propósito final de lograr la congruencia entre los términos establecidos en los códigos con la duración real de los mismos, y finalmente también consideramos justo que se hagan los incrementos salariales necesarios a todos los empleados de la rama, en la proporción que corresponda en cada año a los funcionarios públicos de turno.

Los nuevos montos que se destinen a la justicia deberán ser la consecuencia de cuidadosos estudios y programación. Es claro que inicialmente se requerirán unas mayores inversiones, pero no tendrán que ser de la misma proporción en todos los años siguientes.

Creemos que la razón de por qué ese aumento tan significativo en el gasto en justicia no ha tenido los buenos efectos que se debían haber conseguido, es porque se incrementaron las partidas pero sin un plan ordenado de objetivos.

grave deterioro en la calidad de la administración de justicia. Sabemos que la duración promedio de los procesos no se ha acortado, sino que por el contrario, se ha alargado como consecuencia, en buena parte, de las trabas burocráticas y del represamiento en el número de procesos, en términos que, al comparar nuestro país con otros, quedamos extraordinariamente mal calificados. Creemos que la razón de por qué ese aumento tan significativo en el gasto en justicia no ha tenido los buenos efectos que se debían haber conseguido, es porque se incrementaron las partidas pero sin un plan ordenado de objetivos, ni el establecimiento de metas que se deberían cumplir con estos aportes, y sin hacer revisiones cuidadosas y periódicas de cómo estaban avanzando los procesos. Valga la pena observar aquí que ésta es una de las fallas más grandes que

la supervisión de la rama, para lograr finalmente la necesaria coherencia entre los recursos aportados y la calidad del servicio.

Nuestra reflexión es que las necesidades sectoriales sufren ciclos y, en ocasiones, requieren partidas presupuestales adicionales, pero ellas deben ser de carácter temporal. Por todas estas razones, creemos inconveniente una norma como la que se propone en la reforma sometida a estudio. Pero esto no significa, de manera alguna, que rechacemos la posibilidad de nuevos aportes del presupuesto para el mejoramiento de los sistemas de justicia. Lo que ocurre es que creemos que esos aportes tienen que corresponder, como ya dijimos, a propósitos definidos, a gastos específicos, y enfocados en producir resultados concretos. En este orden de ideas, el país debe ser

7. Proceso óptimo nuevos casos – Propuesta

Volviendo al análisis de los problemas que aquejan a la justicia en la actualidad, no podemos olvidar que la ineficacia manifiesta en la tramitación de los procesos puede llevar a situaciones de hecho, inconvenientes por demás, como la aplicación de la justicia por propia mano, o como la desesperanza de los usuarios, que conlleva la pérdida de la fe y de la credibilidad en el propio estado. Esta ineficacia se refleja permanentemente en problemas en las relaciones de los ciudadanos entre sí ó entre ellos y las instituciones del estado, conflictos en los cuales la alteración del orden público no es ajena en ninguna manera, sino que por el contrario, en muchas oportunidades, y en varias regiones del país, parece haber sido consecuencia de semejante estado de cosas.

Sin embargo, el estado tiene muchas herramientas y opciones para hacer frente a situaciones como ésta, que en el pasado ya se han utilizado, con notable éxito, poco traumatismo y sin siquiera costos muy altos. Vale la pena recordar algunos ejemplos:

En lo más álgido de la crisis hipotecaria de Colombia, de fines del siglo pasado y comienzos del presente, se presentó una avalancha de juicios hipotecarios que hizo que, en algún momento, hubiera cerca de 150.000 procesos adicionales a los que rutinariamente se ventilaban en los tribunales y casi trajo como consecuencia, el colapso de la justicia en los procesos hipotecarios. En ese momento los representantes de las Corporaciones de ahorro y vivienda y de los bancos hipotecarios, requirieron a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la adopción de medidas efectivas que atendieran esta situación. Así lo hizo dicha sala, y después de una cuidadosa revisión de las cargas laborales de los jueces, designó algunos, cuyo

número de procesos a cargo era inferior al de los demás, en comisiones específicas para desatascar los procesos adicionales. No fueron muchos los jueces asignados, ni muy largo el tiempo de las comisiones, pero sí extraordinario el resultado. Al cabo de un plazo de cerca de dos años, los juicios hipotecarios prácticamente se habían regularizado y la situación había vuelto a la normalidad. Éste es solo un ejemplo, pero muy dicente, por las características del problema en ese momento, y por la manera práctica y efectiva como fue resuelto. En otros países, también han usado prácticas similares; por ejemplo, en Estados Unidos, a raíz de su propia crisis hipotecaria (iniciada en 2007), los sistemas judiciales estatales vieron acumular un gran número de procesos de quiebra y reclamación de bienes inmuebles. Esta acumulación fue particularmente pronunciada en la Florida, llegando a unos 500,000 procesos y requiriendo al menos dos años de trabajo para evacuarla. El gobierno estatal asignó partidas especiales, no recurrentes, para contratar a jueces ya pensionados, por un período fijo, con la expresa tarea de procesar rápidamente dichos casos. En Colombia, también en el pasado, cuando se detectaron algunas circunstancias especiales de los procesos, que si bien resultaban indispensables para la protección de los derechos de los demandados, se pudo ver claramente que, en muchos casos, habilidosamente se estaban utilizando las normas que protegían ese derecho fundamental para entorpecer los procesos y, en general, evitar la aplicación de la recta justicia. Como ejemplo, podemos citar el sistema de notificaciones, que había llegado a constituirse en un ardid para evadir las responsabilidades. Se encontraban casos en donde para notificar a los gerentes o representantes legales de empresas legalmente constituidas, con activos importantes, con sedes conocidas, la justicia tardaba dos y

hasta tres años; se imaginarán ustedes la clase de trucos legales que utilizaban para ese propósito. Investigamos cómo se manejaba el tema en otros países, y basados en las conclusiones de ese estudio y utilizando el sistema de Estados Unidos, se reformó la práctica de la notificación personal en el Artículo 29 de la Ley 794 de 2003, que modificó el Artículo 315 del Código de Procedimiento Civil. Como consecuencia, se mantuvo la protección total de los derechos de los demandados, pero se puso coto a los subterfugios legales para evitar la notificación. A primera vista parecería que no es algo de gran trascendencia, pero la realidad es que en la práctica se acortaron muy significativamente los procesos. Naturalmente, no todos, pero sí aquellos en que se trataba de burlar la justicia con ese tiempo exagerado de las notificaciones. Esta reforma al Código de Procedimiento Civil ha disminuido significativamente el tiempo procesal, con la correspondiente economía para el Estado en el desarrollo de estos procesos; sin embargo, lo más importante es que se ha podido demostrar que sí se pueden poner cortapisas a los abusos del derecho de defensa, sin menoscabar su correcta aplicación.

El problema que les mencionaba tenía una complicación adicional, que ilustra por qué en muchos casos las alternativas existentes en la legislación no se pueden poner en práctica, debido a la existencia de otras normas legales, que parecerían diseñadas para entorpecer y no para optimizar el desenvolvimiento normal de los juicios. En estos casos los demandantes hubieran podido solicitar el nombramiento de curadores *ad litem*, pero no se atrevían, porque cuando eso ocurría había una serie de providencias de los jueces, que de acuerdo con las normas legales entonces existentes, obligatoriamente tenían que ir en consulta a los tribunales superiores, y cada consulta, en el trámite completo, desde que salía del juzgado hasta que regresaba, tardaba un mínimo de seis

meses y en promedio un año. Como las providencias que, en un juicio, tenían que ir obligatoriamente en consulta podrían ser hasta cuatro, el juicio se podría demorar hasta cuatro años más si se acudía a la figura del curador *ad litem*, con lo cual ésta opción se convertía en un nuevo premio para los demandados que estaban en plan de evadir el cumplimiento de sus obligaciones.

Hay muchos otros casos similares que se pueden tomar en consideración, pero estos pocos ejemplos demuestran que sí se puede agilizar la aplicación de la justicia en nuestro país, obteniendo muy buenos resultados que, desde luego, coinciden con los intereses supremos del Estado, sin caer en excesos de atropellar a los demandados, o lastimar los derechos legítimos de su defensa. También queremos resaltar cómo, en esos ejemplos, se encontraron soluciones sin necesidad de acudir a reformas constitucionales, y en muchos casos, sin siquiera tener que expedir nuevas leyes, lo que resulta definitivo si lo que se busca es actuar con justicia, pero en tiempos razonables, y por supuesto, con la mayor celeridad posible, es decir, con eficiencia y eficacia.

Teniendo en consideración el posible tiempo de tramitación de la reforma constitucional sometida a consideración del Congreso, la primera vehemente recomendación que queremos hacer en Anif es empezar a trabajar inmediatamente, con liderazgo del nuevo Ministerio de Justicia, pero con el concurso del Consejo Superior de la Judicatura existente, pues los casos exitosos de mejoras en la operación del sistema judicial que he mencionado anteriormente, se hicieron con su colaboración. Confiando en la responsabilidad profesional y el espíritu patriótico de sus integrantes, podríamos proceder a buscar soluciones de emergencia que tengan una muy rápida aplicación, y que fueran implementadas por el propio Consejo Superior de la Judicatura, que tiene la

potestad y la capacidad para hacerlo, pero que igualmente tiene la responsabilidad de aplicar todo lo que esté a su alcance para obtener la optimización en la aplicación de la justicia, como deberían verificarlo permanentemente los organismos de control del Estado. Existen muchas potenciales mejoras de aplicación casi inmediata, tanto porque encajan dentro de las leyes actuales, como porque se trata de situaciones de permanente repetición, para lo cual las eventuales soluciones son conocidas y se está únicamente pendiente de que se adopten en debida forma. Son fórmulas que no requieren

una gran cantidad de normas legales, que por su imprecisión o ambigüedad, son causantes de nuevos atrasos y de nuevas dificultades en el desarrollo de los procesos, y proponer las reformas adecuadas y los procedimientos pertinentes que permitan romper los cuellos de botella que suelen presentarse por culpa de estas circunstancias. Esta comisión, de “modernización de la justicia”, debería estar integrada por profesionales muy reputados, tanto por sus actuaciones como por sus conocimientos, que desde luego deberían ser pagados adecuadamente, pues este trabajo sería intenso y muy

Consideramos de la mayor importancia y utilidad, el nombramiento de una comisión de expertos juristas, que analice los códigos procesales existentes y proponga reformas a los mismos, para hacerlos más expeditos y prácticos, y que debería también ocuparse de revisar una gran cantidad de normas legales, que por su imprecisión o ambigüedad, son causantes de nuevos atrasos y de nuevas dificultades en el desarrollo de los procesos.

una reforma constitucional y se pueden implementar en forma paralela a la tramitación y la reglamentación de la reforma a la justicia. Nos preguntamos, ¿por qué esperar para iniciar la aplicación de soluciones a los problemas actuales, si no hay impedimentos para hacerlo? Solamente haría falta definir las soluciones de inmediata o muy pronta aplicación y tomar la decisión política que permita empezar cuanto antes. No podemos olvidar que la magnitud del problema no permite darle largas. Para esto, consideramos de la mayor importancia y utilidad, el nombramiento de una comisión de expertos juristas, que analice los códigos procesales existentes y proponga reformas a los mismos, para hacerlos más expeditos y prácticos, y que debería también ocuparse de revisar

importante, y debería iniciar labores a la mayor brevedad posible. De esta forma, se podría atender inmediatamente lo relativo al que he llamado el capítulo primero de los problemas de la justicia, relacionado con la exagerada duración de los procesos en su trámite por la justicia.

8. Casos actuales – Tratamiento

En cuanto al capítulo segundo, la congestión actual del sistema judicial, es necesario empezar por adquirir conciencia de que los datos de los procesos en curso o los procesos demorados, no inspiran mucha credibilidad. En efecto, se encuentra una disparidad entre los datos del Consejo Superior de la Judicatura, los del Dane y los del DNP.

Lo obvio sería que, en los programas respectivos de sistemas, existiera una auditoría regular que certificara la calidad de los informes que se producen. Hemos tratado de investigar, pero hasta donde llega nuestro conocimiento, no parece que se esté aplicando actualmente ningún programa de auditoría de este estilo. Éste es un tema que resulta absolutamente indispensable.

Consideramos de vital importancia la verdadera tecnificación de toda la información y que exista un registro que controle, en tiempo real, los procesos que se desarrollen en el país. Creemos que es apropiado que dichos informes sean públicos, en cuanto no se opongan a normas sobre reserva de los sumarios, de tal forma que cualquiera los pueda consultar por internet. Estoy seguro de que los resultados de este programa serán extraordinariamente buenos, y su importancia en el mejoramiento de la aplicación general de la justicia en Colombia sería de tal naturaleza, que dividiría la historia en dos. Este objetivo es perfectamente factible de alcanzar, pues existen los *software* apropiados, y no tienen un aumento de costo importante con relación a los sistemas que simplemente entregan la información muda, como ocurre en la actualidad, y que dejan dudas sobre su exactitud y confiabilidad.

La tramitación de los procesos se debería empezar a registrar con todos los avances de la tecnología, pues los administradores del sistema judicial no se deberían contentar simplemente con proveer un “numero de procesos en curso”, sin hacer diferencia entre los que tal vez ingresaron el día anterior con los que lleven más de diez años pendientes de alguna solución. Queremos decir que, en los mismos computadores se debería producir una información mucho más completa, para hacer un mejoramiento permanente de los procesos, que consistiría en evaluar las etapas de cada uno ellos, analizando por ejemplo, hace

cuánto tiempo se presentaron, si están al día en la etapa en curso, cuál es la duración del atraso, si es que existe alguno, y muchas otros datos que serían de capital importancia para el manejo de esta rama. Creemos que una información de esta categoría sería de la mayor importancia para el nuevo Ministerio de Justicia, para así orientar los correctivos que haya que implantar y poder preparar las apropiaciones presupuestales necesarias, con el debido conocimiento.

Para atacar en forma debida la raíz de los problemas de la justicia que hemos reunido en este segundo capítulo, recomendamos también la constitución de otra comisión, nuevamente trabajando conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura y bajo la guía del Ministerio de Justicia, que se encargue de trabajar en toda la organización del manejo tecnológico de la información de los procesos judiciales, con funcionarios permanentes, pagados, y con funciones muy específicas.

Esta comisión se encargaría también de recomendar las medidas de choque operativas necesarias para descongestionar el aparato judicial, las cuales vendrían a ser de innegable importancia para terminar, de una vez por todas, el inventario de procesos atrasados, no solamente porque se podrían tomar acciones específicas sobre las actividades que se deberían ejecutar para ponerlos al día, sino porque también nos darían muchas luces sobre la cantidad de procesos que existen y que han dejado de tener dolientes, que ya no le interesan a nadie y, por esto, deberían ser retirados del inventario de procesos en mora. Pero, además, sería muy útil para que los nuevos procesos lleven una tramitación mucho más ordenada y eficiente, y así evitar que dentro de algún tiempo tengan que sumarse al inventario de los procesos en mora.

Bajo esta óptica podemos decir, con toda propiedad, que esta comisión debería estar integrada por muchos más administradores e ingenieros, que abogados.

9. Ventajas – Inmediatez, realizaciones

Para que las soluciones que proponemos sean efectivas, es indispensable la adopción previa de las metas que se quieren lograr. Debemos tener el propósito de que las gestiones realizadas por estas comisiones, y en general de todas las entidades que intervengan en esta campaña de mejoramiento, puedan ser medidas y comparadas rutinariamente con los propósitos buscados, y que permitan al final, ofrecer plazos, aunque sean tentativos, para la evacuación del gran número de casos represados, que son por si mismos una causa, y muy importante, de la demora en la tramitación de todos los nuevos casos que llegan al sistema judicial y, en general, para el mejoramiento de todos los problemas en la aplicación de la justicia.

Debe haber un propósito y un plan para limpiar el inventario actual de procesos en un plazo razonable, que recomendamos sea de dos años. Eso requerirá un esfuerzo grande, pero después de pasado el mismo, no habrá necesidad de apropiar nuevamente recursos para ese fin. El país debe aportar los fondos para todos estos conceptos y los demás que resulten indispensables para el adecuado manejo del sector judicial, pero también debe tener claridad, que una vez se cumpla esta etapa, en la que se hace un esfuerzo especial para ponerse al día, no será necesario volver a incluir partidas para este propósito en el presupuesto de la rama.

Debemos llamar la atención de que el actual estado de las cosas, en el que los procesos se demoran, dos, tres, cuatro o más veces el tiempo que sería necesario para tramitarlos, tiene una clara repercusión en cuanto al costo de los mismos para el Estado colombiano. Desafortunadamente, en la forma en que están organizados esos gastos, el costo de un proceso para el Estado es, en la práctica, directamente proporcional al término de duración. O sea que si el proceso se demora el doble de lo que

debiera, costará el doble. Y si se demora cuatro veces el tiempo necesario, costará cuatro veces más. Una de las ventajas que debe reclamarse, luego de haberse implantado las recomendaciones de las dos comisiones que acabo de mencionar, es que debe haber una importante reducción en el costo unitario de los procesos para el Estado, lo que garantizará que, a futuro, cada vez se puedan atender en mejor forma y con mayor eficacia, con lo cual todos saldremos ganadores. Tanto el Estado en sus finanzas, como los involucrados en los procesos judiciales en las propias. Y desde luego, habrá una mayor satisfacción, ya que se podrán manejar con mucha mejor tecnología, con más precisión y con más seguridad, y sobre todo en tiempos razonables, es decir, mucho más cortos.

En cuanto al tercer capítulo que tiene que ver con la estructura propia de los organismos judiciales y su sistema de jerarquías, como ya vimos, es necesario continuar con la tramitación legal de los actos legislativos, relativos a estos temas, hoy sometidos a la consideración del Congreso. Mientras dure este trámite será necesario, desde luego, seguir adelantando los procesos con las normas actuales, porque ya hemos visto en los dos capítulos anteriores la imperiosa necesidad de agilizar todos los procesos y ésta no podría ser la excepción. Actualmente hay nubarrones sobre la suerte de estos proyectos de actos legislativos en el Congreso. El Poder Ejecutivo, a través del ministro de Justicia, debería insistir, todas las veces que fuere necesario, y acudir a todos los procedimientos legales previstos en la Constitución, para lograr finalmente su aprobación, en los términos que resulten más convenientes para el mejoramiento de todo el aparato de justicia en Colombia.

Afortunadamente esta reforma, indispensable para optimizar el funcionamiento de las Altas Cortes y su relación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, no sería un condicionante previo para iniciar las propuestas de

los capítulos uno y dos, porque las habilitaciones contempladas en la reforma actual, para que ciertos funcionarios puedan actuar como jueces, en todo caso no se podrían aplicar, sino después de su aprobación final, o sea aproximadamente dentro de dos años, en tanto que las acciones para mejorar estos dos capítulos deben iniciarse inmediatamente, mediante la selección de jueces, o la designación de supernumerarios, recomendadas.

10. Conclusión

La separación de los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y judicial, hoy extendida como una práctica universal, implica desde luego el respeto de la independencia y la capacidad operativa de cada uno

Quiere esto decir que esta cooperación no solamente se debe manifestar como hasta ahora se está produciendo, por ejemplo en los proyectos de reforma constitucional, hoy sometidos al Congreso, para los cuales han colaborado estrechamente, sino que el compromiso llega mucho más allá. En este objetivo de mejorar la calidad de la justicia, y definir las acciones a tomar, también debe haber la colaboración permanente entre los tres poderes, coordinados desde el nuevo Ministerio de Justicia. Precisamente de esa actividad conjunta entre el Ejecutivo y el poder judicial deben salir las mejores propuestas para aplicar inmediatamente, si caben dentro de la legalidad existente, o para buscar los cambios necesarios en nuestro sistema de leyes, para que puedan ser acogidas a la mayor brevedad. Ellas se deberán

Debe haber un propósito y un plan para limpiar el inventario actual de procesos en un plazo razonable, que recomendamos sea de dos años. Eso requerirá un esfuerzo grande, pero después de pasado el mismo, no habrá necesidad de apropiar nuevamente recursos para ese fin.

de ellos. Pero no se debe confundir este principio sacramental, con la absoluta y total separación que algunos reclaman para cada uno de estos poderes. Es que no se puede olvidar que, a pesar de esa independencia, forman parte de un mismo Estado, y que en consecuencia conllevan el compromiso implícito e insustituible de coordinar sus esfuerzos, para lograr el mejor beneficio para el Estado del cual forman parte, sin que por ello se pueda entender que están perdiendo su autonomía, sino por el contrario, que están actuando coherentemente, dentro del propósito primordial de buscar el mayor provecho para la Nación.

Es en este orden de ideas que resulta indispensable la permanente cooperación entre las tres ramas del Estado, para lograr los mejores resultados.

reflejar en el establecimiento de programas de acción, de metas a cumplir en los años siguientes, para tener un sistema óptimo de aplicación de justicia en el menor término posible, que como señalaba y a juzgar por la situación actual, debería ser de aproximadamente dos años, para la realización de todo el programa.

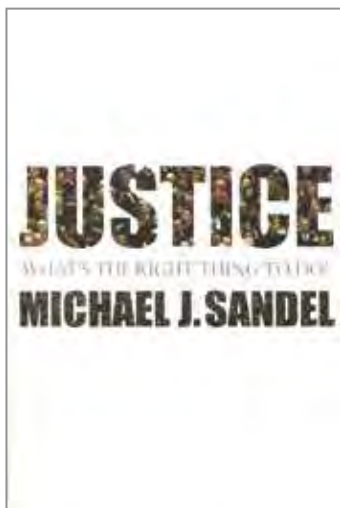
Todo este esfuerzo verá sus frutos cuando el ciudadano del común, como resultado de la corrección del desorden operativo y administrativo existente, y de la reforma para tener códigos de procedimiento más expeditos, pase a disfrutar de procesos judiciales ágiles, y a contar, como mencionábamos al inicio, con una justicia que por sus características de oportunidad y cumplimiento, verdaderamente merezca el calificativo de justa. 

Justicia:

¿Qué es lo correcto de hacer?*

Libro escrito por Michael J. Sandel

Comentado por: Sergio Clavijo



Cuando el mundo debate las bondades de la separación de poderes (entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), de una parte, y el llamado “último poder” que ejercen los jueces en diversos países, de otra parte, resulta reconfortante leer un libro como éste que Sandel, profesor de la Escuela de Gobierno de Harvard, ha titulado de forma directa y sencilla *Justicia: ¿Qué es lo correcto de hacer?*

Se trata de un libro que usa la filosofía política para navegar en la discusión de temas relevantes en el día a día y a nivel global, tales como: a) los recurrentes temas del aborto; b) el matrimonio heterosexual; c) los abultados bonos-salariales del mundo financiero; d) el mercadeo de vísceras humanas; e) los experimentos genéticos; o f) los aspectos legales de contratos relacionados con madres subrogadas. Tal vez el aspecto más destacable de dicho escrito es que Sandel logra combinar de forma brillante su discursar lógico

con aspectos profundos de la filosofía política. A mi entender, este enfoque resulta apropiado para descubrir la esencia de la “Justicia Social”, concepto del cual Sandel lograr extraer su breviario para encontrar “lo correcto para hacer” en casos tan polémicos como los antes referidos.

El primer enfoque de Sandel se vuelca sobre las hipótesis relacionadas con la escuela del libre mercado (Smith, 1776) y sus implicaciones para el mundo utilitarista (Bentham, 1830) y de maximización del “bienestar” (Mill, 1859). Sandel concluye que ese enfoque, aunque bien orientado en la búsqueda de la Justicia Social, tan sólo lograba respuestas parciales.

En particular, Sandel critica a Bentham tanto por la ilusión de creer que la felicidad se puede tazar de forma

* Michael J. Sandel (2010) *Justice: What is the right thing to do?* (Farrar, Straus, and Giroux, New York).

unívoca y, aun si se pudiera, por aceptar políticas que violaban los derechos humanos. Su justificación era que los “deseos” de la mayoría deberían imponerse sobre los de la minoría; por ejemplo, los pordioseros deberían poderse encarcelar si ellos causan “disgusto” a la mayoría de la sociedad (ver págs. 34-36). Sandel ahonda en interesantes ejemplos para mostrar lo absurdo de la posición de Bentham. Para ello los expone como “casos judiciales” relacionados con “lanzar los cristianos a los leones” (ante el placer de la mayoría), torturar a los sospechosos de pertenecer a Al-Qaeda (para prevenir posibles futuros ataques) o promover el cigarrillo (ante los réditos tributarios que ello le dejaría al gobierno).

Sandel critica a Mill por creer que estaba defendiendo a Bentham, cuando en realidad lo estaba contradiciendo al proponer que el bienestar debía ser un objetivo de largo plazo, pero basado en el respeto a la libertad individual. Mill se enredó, lógicamente hablando, al proponer “placeres menores y mayores” para distinguir el bienestar individual del social, cuando en el fondo estaba anteponiendo la “dignidad humana” sobre el interés-utilitarista-individual (que apoyaba Bentham).

Sandel intenta entonces *un segundo enfoque* sobre una justicia que se desplaza del plano de la maximización utilitarista hacia el de la “libre escogencia”. Los inspiradores de este enfoque son bien conocidos: a nivel académico, Hayek (1948), Friedman (1968) y Nozick (1974); a nivel práctico, Reagan (1981), Thatcher (1979) y bien podríamos decir que, parroquialmente, el propio Uribe (2002-2008). Este enfoque resuelve el problema del respeto a la iniciativa privada, de la tolerancia, pero no el problema distributivo a

nivel social. Por ejemplo, bajo este enfoque, el tema de meritocracia se impone sobre el de la equidad.

Por último, Sandel aborda el enfoque del “bien común”, la búsqueda de la Justicia Social, donde la “distribución de la riqueza” encierra temas de valoración-subjetiva. Para decirlo en las palabras de Sandel, el problema con aplicar justicia es que ella encierra “juicios de valor” todo el tiempo, de forma bastante subjetiva y controversial (págs. 260ss).

Aquí los filósofos inspiradores son Kant (1781) y Rawls (1971); y los ejecutores políticos, según Sandel, han sido JFK (1962), impulsando los “Cuerpos de Paz”, las políticas afirmativas antidiscriminación, y hasta Obama (2009), con sus programas de “servicio público”, que han fracasado debido a la heredada Gran Recesión (2007-2009). Sandel es suficientemente transparente y argumentativo para decir abiertamente que él defiende este *tercer enfoque*, el cual no se limita a premiar la meritocracia, sino que trata de solucionar el problema de “oportunidades inequitativas”.

Sin embargo, en el fondo, Sandel da a entender que esas políticas “afirmativas” y de búsqueda de oportunidades más equitativas también tienen sus graves fallas discrimina-

Sandel aborda el enfoque del “bien común”, la búsqueda de la Justicia Social, donde la “distribución de la riqueza” encierra temas de valoración-subjetiva. Para decirlo en las palabras de Sandel, el problema con aplicar justicia es que ella encierra “juicios de valor” todo el tiempo.

tivas y que el problema de flujos (ingresos, según meritocracia) nunca podrá separarse totalmente del *stock* (la riqueza, el capital inicial, bien sea capital físico o capital humano-heredado). Dicho de otra manera, su prurito académico se inclina a favor de Rawls, versión 2, pero su pensamiento anglo-práctico le dice que ello no es posible de implementar.

Sería complicado en esta breve reseña intentar resumir las complejas y divertidas argumentaciones que usa Sandel para con-

vencernos de las bondades de determinado “juicio” y, a renglón seguido, exponer sus contra-argumentaciones sobre las “verdades parciales” allí obtenidas.

Recomendamos, en todo caso, mirar con particular atención “los juzgamientos” y contra-juzgamientos realizados en los casos de: 1) los “abusos” cometidos en la fijación de precios (de libre mercado) cuando ocurren tornados (págs.4-5) y se “disparan” los precios de los protectores de ventanas (o los precios de las “botas-pan-taneras” durante las recientes inundaciones en Colombia);

2) la escogencia de quien es “muy grande como para dejarlo quebrar” durante las recientes crisis financieras (págs.12ss); 3) el problema con los bonos-salariales (págs. 18ss) otorgados a CEOs que dejaron quebrar sus entidades y salieron premiados con “paracaídas de oro” (Anif, 2011); 4) los experimentos con células-madres (pág.71);

5) el grave problema moral que encierran los ejércitos-mercenarios (¿voluntarios?) creados a partir de beneficios de visas y estudios universitarios (pág.76); o 7) el de las madres (¿voluntarias?) que ofrecen sus cuerpos para engendrar y después entregar sus hijos.

En síntesis, la relevancia de este escrito para Colombia no podría ser mayor, dados los esfuerzos que hemos venido haciendo por acercar el raciocinio entre abogados, ingenieros y economistas (Sarmiento, 2011; Clavijo, 2011). ¡He aquí el trabajo de un filósofo-político como Sandel, de la mayor talla académica, que valora tremendamente el discurrir lógico con aplicaciones para ejercer justicia-pronta y equitativa! 

La relevancia de este escrito para Colombia no podría ser mayor, dados los esfuerzos que hemos venido haciendo por acercar el raciocinio entre abogados, ingenieros y economistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2011), “Bonos salariales, cambios regulatorios y salarios de eficiencia”, *Comentario Económico del Día* 30 de noviembre.
- Clavijo, S. (2011), *Costos y eficiencia del sector Justicia en Colombia*, Anif, Bogotá.
- Sandel, M. J. (2010), *Justice: What is the Right Thing to Do?* Farrar, Straus, and Giroux, New York.
- Sarmiento, L. C. (2011), Discurso pronunciado en la XXVI Asamblea de Anif (incluido en esta revista *Carta Financiera*, ene-mar. No. 157 de 2011).