



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA

Máster en Globalización y Desarrollo

Máster en Globalización y Desarrollo

**Hegoa**

Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional  
Nazioarteko Lankidetzta eta Garapenari Buruzko Ikasketa Institutua

Trabajo Fin de Máster

# **Políticas económicas neoliberales y distribución de la renta:**

Análisis de la experiencia colombiana

**Laura Heras Recuero**

(Curso 2014/2015)



Universidad del País Vasco  
Euskal Herriko Unibertsitatea

Tutor

Francisco Zabalo Arena

Diciembre/2016

---

Hegoa. Trabajos Fin de Máster, nº 26

---

Hegoa  
[www.hegoa.ehu.es](http://www.hegoa.ehu.es)  
✉ [hegoa@ehu.es](mailto:hegoa@ehu.es)

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea  
Avenida Lehendakari Agirre, 81  
48015 Bilbao  
Tel.: (34) 94 601 70 91 --- Fax.: (34) 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava.  
Nieves Cano, 33  
01006 Vitoria-Gasteiz  
Tfno. / Fax: (34) 945 01 42 87

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría.  
Plaza Elhuyar, 2  
20018 Donostia-San Sebastián  
Tfno.: (34) 943 01 74 64



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-Compartirigual 3.0 Unported](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/)





Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea



INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
NAZIOARTEKO LANKIDETZA ETA GARAPENARI BURUZKO IKASKETA INSTITUTUA  
UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO - EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA

**Máster Oficial en Globalización y Desarrollo**

Tesina Fin de Máster

# **POLÍTICAS ECONÓMICAS NEOLIBERALES Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA**

## **Análisis de la experiencia colombiana**

Autora: **Laura Heras Recuero**

Director: **Francisco Zabalo Arena**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	6
Objetivos .....	7
Metodología .....	7
Esquema del trabajo .....	8
1. ANTECEDENTES DEL NEOLIBERALISMO .....	10
1.1. LA CRISIS DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA.....	10
1.1.1. La fase de endeudamiento (1973-1982).....	10
1.1.2. El estallido de la crisis de la deuda latinoamericana (1982).....	12
1.2. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: ANTECEDENTES DEL NEOLIBERALISMO .....	14
1.2.1. Etapa de sustitución de importaciones, auge industrial y problemática agraria (1945- 1974) .....	14
1.2.2. Los inicios de la liberalización económica (1974-1982).....	15
1.2.3. Colombia en el contexto de las crisis de deuda latinoamericanas .....	16
1.2.4. El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990): el antecedente inmediato del neoliberalismo 19	
2. INTRODUCCIÓN AL NEOLIBERALISMO .....	20
2.1. CONSTRUCCIÓN TEÓRICA.....	20
2.2. NEOLIBERALIMO EN AMÉRICA LATINA.....	23
2.2.1. Las medidas del Consenso de Washington.....	23
3. EL DESARROLLO DEL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA .....	26
3.1. EL GOBIERNO GAVIRIA (1990-1994): LA CONSTITUCIÓN DEL NEOLIBERALISMO... 26	
3.1.1. La Constitución de 1991 .....	26
3.1.2. Las reformas estructurales del gobierno Gaviria .....	29
3.2. EL GOBIERNO SAMPER (1994-1998): LA ETAPA DE ESTABILIZACIÓN .....	32
3.2.1. Plan de desarrollo: “el salto social” y la continuación de las reformas estructurales.....	32
3.2.2. La desaceleración del crecimiento económico y el inicio de la crisis económica .....	33
3.3. EL GOBIERNO PASTRANA (1998-2002): CRISIS ECONÓMICA Y REPLANTEAMIENTO NEOLIBERAL .....	35
3.3.1. El primer acuerdo <i>stand-by</i> con el FMI .....	35
3.3.2. Ajuste territorial como estrategia de estabilización .....	36
3.4. EL GOBIERNO URIBE (2002-2010): LA APERTURA ECONÓMICA .....	37

3.4.1. Los acuerdos <i>stand-by</i> con el FMI.....	37
3.4.2. Las reformas de segunda generación .....	39
3.4.3. El fomento de la Inversión Extranjera Directa como estrategia de desarrollo .....	40
3.4.3.1. Impulso a la creación de Zonas Francas .....	43
3.4.3.2. Los Tratados de Libre Comercio.....	45
3.4.4. El ascenso del autoritarismo, la militarización y el paramilitarismo .....	46
4. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN COLOMBIA EN EL PERÍODO NEOLIBERAL .....	49
4.1. FORMAS DE MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA .....	49
4.2. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA EN COLOMBIA.....	51
4.2.1. Análisis de la parte del 1% más rico a partir de datos impositivos .....	53
4.2.2. Corrección del índice de Gini teniendo en cuenta datos impositivos.....	55
4.3. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN COLOMBIA .....	56
4.4. INTERPRETACIONES .....	58
CONCLUSIONES .....	61
BIBLIOGRAFÍA.....	63
ANEXOS .....	67

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico 1.2.3.1: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PIB ENTRE 1923 Y 2003.....	17
Gráfico 1.2.3.2: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA, ARGENTINA, MÉXICO Y VENEZUELA ENTRE 1970 Y 1989.....	18
Gráfico 1.2.3.3: CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS PORCENTUALES ENTRE 1971 Y 1996.....	18
Gráfico 3.2.2.1: EVOLUCIÓN DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES EN COLOMBIA ENTRE 1991 Y 2005.....	34
Gráfico 3.2.2.2: TASA DE VARIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA ENTRE 1981 Y 2005.....	35
Gráfico 3.4.3.1: EVOLUCIÓN DE IED RECIBIDA ENTRE 2000 Y 2014.....	41
Gráfico 3.4.3.2: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS ENTRE 2003 Y 2014 (EN MILL. DE DOLÁRES ESTADOUNIDENSES).....	42

Gráfico 3.4.3.3: EVOLUCIÓN DEL PESO DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA SOBRE EL TOTAL DE LA IED CON DESTINO COLOMBIA ENTRE 2000 Y 2014.....	43
Gráfico 3.4.4.1: EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA COMO PORCENTAJE DEL PIB ENTRE LOS AÑOS 1995 Y 2013.....	47
Gráfico 4.1.1: CURVA DE LORENZ.....	50
Gráfico 4.2.1: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN EL PERIODO 1991-2013.....	52
Gráfico 4.2.1.1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL 1%, EL 0,1% Y EL 0,01% MÁS RICO EN LA RENTA TOTAL DURANTE EL PERIODO 1993-2010.....	53
Gráfico 4.2.1.2: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL 1% MÁS RICO DIVIDIENDO ENTRE LOS GRUPOS DE RENTA: TOP 1-0,1%, TOP 0,1-0,01% Y TOP <0,01% DURANTE EL PERIODO 1993-2010.....	54
Gráfico 4.2.1.3: COMPOSICIÓN EN FUNCIÓN DEL TIPO DE RENTA CAPTADO POR EL TOP 1%, TOP 0,1% Y TOP 0,01% PARA EL AÑO 2010.....	55
Gráfico 4.2.2.1: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI Y EL ÍNDICE DE GINI CORREGIDO CON EL TOP 1% EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1993-2010.....	56
Gráfico 4.3.1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL FACTOR SALARIO Y EL FACTOR CAPITAL EN EL PIB EN EL PERÍODO 1981-2009.....	57
Gráfico 4.3.2: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL PERIODO 1990-2008.....	58

## RELACIÓN DE TABLAS Y MAPAS

Tabla 1.1.2.1: CARACTERÍSTICAS DEL PLAN BRADY.....	13
Tabla 2.2.1: ASPECTOS BASE DEL CONSENSO DE WASHINGTON.....	24
Tabla 3.1.1.1: ASPECTOS NEOLIBERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	28
Tabla 0.1: REFORMAS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO GAVIRIA.....	30
Tabla 3.2.1.1: REFORMAS DE DESREGULACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO SAMPER..	33
Tabla 3.3.1: COMPROMISOS DEL PRIMER ACUERDO STAND-BY.....	36
Tabla 3.4.1.1: COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS STAND-BY SEGUNDO Y TERCERO....	38
Mapa 3.4.3.1: DISTRIBUCIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA.....	44
Tabla 0.1: INDICE DE GINI E INDICE DE GINI CORREGIDO CON EL TOP 1%.....	67

Tabla 0.2: TOP 1% DIVIDIDO EN GRUPOS DE RENTA.....	68
Tabla 0.3: COMPOSICIÓN DE LA RENTA DEL TOP 1% EN 2010.....	68
Tabla 0.4: DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA.....	69



## INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta parte de la consideración primaria de que las políticas neoliberales implementadas en los países en desarrollo bajo el Consenso de Washington tuvieron importantes consecuencias económicas y sociales que se extienden hasta el día de hoy y que han influido en los procesos de desarrollo de los países en múltiples dimensiones, restringiendo su propia autonomía en muchos aspectos.

En este trabajo se pretende abordar como las políticas neoliberales, particularmente las económicas<sup>1</sup>, fueron implementadas en Colombia, como evolucionaron los indicadores de desigualdad de renta en el periodo y que posibles implicaciones pudieron tener este tipo de políticas sobre la evolución de los mismos. Pensamos que este análisis tiene una especial relevancia dadas las consideraciones particulares del país, uno de los pocos que no sufrió de una manera severa la crisis de la deuda en los años ochenta y uno de los países con mayor desigualdad económica de América Latina y el mundo.

Este análisis responde también a un interés personal por entender mejor un país con una guerra interna que ya dura más de sesenta años y cuenta con el mayor número de desplazados internos del mundo. Pensamos que las conexiones que este conflicto tiene con la implementación de políticas neoliberales son directas y que no pueden entenderse sin tener en cuenta el conflicto. Creemos además que es interesante entender cómo se implementaron las políticas neoliberales en Colombia para comprender la situación actual que atraviesa el país, al borde de una crisis económica de consecuencias todavía inciertas, debido a la caída en los precios de las materias primas. Ello afecta de manera importante a un país como Colombia, con un patrón de especialización basado en buena parte en los recursos naturales, que se acentuó durante el periodo neoliberal como modo de atraer inversión extranjera directa y favorecer la apertura comercial y financiera del país.

Se debe señalar además que no existen en la literatura económica análisis completos de todo el periodo neoliberal, que aquí consideramos que se inicia con el gobierno de César Gaviria en 1990 y finaliza con el último gobierno de Álvaro Uribe en 2010<sup>2</sup>, ni tampoco análisis completos que relacionen las políticas neoliberales con la evolución de los diferentes indicadores de distribución de la renta, por lo que creemos que este trabajo puede tratar de arrojar luz a un asunto que no ha sido tratado en profundidad en la literatura sobre el tema.

---

<sup>1</sup> Entendemos políticas económicas neoliberales como: políticas de ajuste (liberalización de aranceles, medidas fiscales, etc.) que en muchos casos han venido dictadas por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y que tienen el objetivo de reducir el gasto público; reformas estructurales, esto es, políticas concretas de tinte liberalizador para sectores concretos y; políticas de apertura económica (Castaño, 2004).

<sup>2</sup> Consideramos este punto como final del periodo ya que la información que podemos obtener, sobre todo en el caso de los indicadores de desigualdad económica, se extiende hasta el año 2010 siendo difícil conseguirla para años posteriores. Además, este fue el último año del mandato presidencial de turno, lo que nos permite establecer un fin en línea argumental de las políticas neoliberales.

## Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es analizar cómo se implementaron las políticas económicas neoliberales en Colombia, cómo evolucionó la distribución de la renta en el periodo neoliberal y en qué medida se puede explicar la evolución de la misma atendiendo a las políticas económicas neoliberales.

Además, las cuestiones que vamos a tratar responden a los siguientes objetivos específicos:

1. Examinar las raíces económicas e ideológicas de las políticas económicas neoliberales y la forma en la que se materializaron y pasaron a formar parte de la agenda económica de los países.
2. Estudiar el tipo de políticas económicas que se estaban llevando a cabo en Colombia y la región latinoamericana antes del periodo neoliberal para comprender la situación económica de partida del país y la región.
3. Profundizar en las diferentes etapas del periodo neoliberal colombiano y las características propias de cada una en cuanto al tipo de políticas que se aplicaron.
4. Analizar la evolución de las diferentes formas de medición de la distribución de la renta durante el periodo neoliberal colombiano así como la complementariedad de las mismas para conseguir una mejor aproximación a la realidad de la desigualdad económica.
5. Tratar de establecer conexiones entre la evolución de los diferentes indicadores de distribución de la renta y las políticas económicas aplicadas en el periodo neoliberal.

Y nuestra hipótesis es la siguiente: *“las políticas neoliberales afectaron de manera negativa la distribución de la renta en Colombia, contribuyendo al aumento de la desigualdad económica en el país”*.

## Metodología

Los pasos que hemos seguido para la elaboración de este trabajo se pueden dividir en tres fases que hemos intercalado en el tiempo. La primera ha consistido en revisión bibliográfica relacionada con el apartado del trabajo que se iba a tratar cada vez. El objetivo de esta fase ha sido familiarizarse con el tema que íbamos a abordar, así como tomar ideas para su tratamiento posterior.

La segunda fase se refiere al tratamiento de los datos estadísticos que hemos realizado, sobre todo para la redacción de los capítulos 3 y 4, a partir de los datos obtenidos de diversas fuentes estadísticas oficiales y trabajos de otros autores. En esta fase hemos tomado, y en ocasiones manipulado, los datos obtenidos para conseguir crear variables explicativas de los fenómenos estudiados, a través de las cuales pudiéramos visualizar de forma clara y concisa la situación de los mismos.

La tercera y última fase se refiere a la redacción del trabajo en sí, en la que hemos combinado explicaciones teóricas y descriptivas de los datos estadísticos obtenidos. Esta puede considerarse la fase principal de nuestro trabajo, ya que se trata de la parte más visible del mismo y por tanto la que mayor relevancia académica e investigadora posee.

## **Esquema del trabajo**

Nuestro análisis sobre la implementación de las políticas neoliberales en Colombia, la evolución de la distribución de la renta en el periodo y los efectos de este tipo de políticas sobre la misma se divide en dos partes y cuatro capítulos.

La primera parte del trabajo está compuesta por los capítulos 1 y 2 y en ella se realiza una contextualización de la situación latinoamericana y colombiana antes del periodo neoliberal, así como una aproximación teórica al neoliberalismo y su forma de implementación en los países en desarrollo.

En el primer capítulo se analiza la situación de América Latina primeramente y Colombia posteriormente antes de la adopción de políticas neoliberales, haciendo énfasis, en el caso latinoamericano, en el proceso de endeudamiento que generó las condiciones bajo las que se implementaron después las políticas neoliberales. Para el caso colombiano se analiza la evolución de la economía colombiana a partir de 1945, buscando los antecedentes más inmediatos de la adopción de políticas neoliberales en el país.

El segundo capítulo se divide en dos partes. Por un lado se realiza un análisis de los fundamentos ideológicos y económicos que hay detrás de las políticas económicas neoliberales, que parten de diversos autores enmarcados en las corrientes del liberalismo económico y el monetarismo. Posteriormente se exponen los postulados del Consenso de Washington, el modo en que esta corriente de pensamiento fue propagado en forma de políticas económicas en el contexto de la crisis de la deuda.

La segunda parte se divide en dos capítulos claramente diferenciados, los capítulos 3 y 4. En ellos se realiza una exposición sobre la implementación del neoliberalismo en Colombia y un análisis de la desigualdad de renta durante el periodo neoliberal. Finalmente se tratan de establecer nexos entre la evolución de los diferentes indicadores de medición de la renta y las políticas neoliberales aplicadas en el país.

En el tercer capítulo se expone la evolución de las políticas económicas neoliberales en Colombia. Ello se realiza dividiendo el periodo neoliberal (1990-2010) en función de los diferentes mandatos presidenciales, y analizando las características de cada uno en cuanto al tipo de políticas económicas neoliberales que se llevaron a cabo.

El cuarto y último capítulo aborda el análisis de la distribución de la renta en Colombia durante el periodo neoliberal. Este análisis se realiza a través de dos enfoques principales: la distribución

personal de la renta y la distribución funcional de la renta. Tras el análisis se tratan de establecer conexiones entre la evolución de los indicadores y las políticas llevadas a cabo durante el periodo neoliberal.

## **1. ANTECEDENTES DEL NEOLIBERALISMO**

En este capítulo se abordan los antecedentes del neoliberalismo, tanto en el caso de América Latina en general como en Colombia en particular. Para el caso de América Latina, se explica la evolución de los procesos de endeudamiento externo en los que se embarcaron la mayor parte de países de la región así como el estallido de las crisis de la deuda externa, como antecedente más inmediato a la imposición de políticas de carácter neoliberal en los países latinoamericanos.

En el caso de colombiano, se realiza un resumen de la evolución de la economía colombiana en la segunda mitad del siglo XX, recogiendo el período de sustitución de importaciones, que permitió al país generar una importante base industrial, así como el período de apertura económica que se inició en los años setenta y que puede considerarse el antecedente más inmediato al proceso de adopción de políticas neoliberales que se daría posteriormente.

### **1.1. LA CRISIS DE LA DEUDA EN AMÉRICA LATINA<sup>3</sup>**

Si queremos entender cómo se impone el discurso y las políticas del neoliberalismo en América Latina, y especialmente en Colombia, debemos remontarnos al crecimiento de la deuda externa que se dio en América Latina en los años setenta del siglo XX y que acabó originando grandes crisis de deuda en los ochenta, como antecedente más inmediato.

Estas crisis de deuda supusieron el momento ideal para la implantación de políticas económicas neoliberales a lo largo de América Latina de manos del FMI y, como veremos, con una participación de los gobiernos estadounidenses muy importante.

#### **1.1.1. La fase de endeudamiento (1973-1982)**

En la década de los setenta, se disparó la transferencia de capitales de la esfera real a la esfera financiera, generando una abundancia de capital en los mercados financieros internacionales. Este fenómeno se produjo por varias razones: por un lado por los llamados petrodólares<sup>4</sup>, y por otro, por los llamados “eurodólares”, esto es, como consecuencia del déficit comercial estadounidense.

Esta abundancia de capitales en los mercados financieros encontró su demanda en las economías subdesarrolladas, con gran dependencia del capital exterior por distintos motivos ligados a su condición de economías dependientes y subdesarrolladas.

---

<sup>3</sup> Para el desarrollo de este epígrafe hemos utilizado como texto base el capítulo 9 de Arrizabalo Montoro (2014), especialmente la parte que dedica a la deuda externa en América Latina.

<sup>4</sup> Esto es el capital generado por el aumento de los precios de petróleo desde el último trimestre de 1973 y que se mantuvo durante casi una década.

Para el caso de América Latina, la mayoría de los créditos fueron contraídos por el sector privado, con diferentes causas, si bien prevalecen las vinculadas a la lógica especulativa y al consumo suntuario de importación<sup>5</sup>, más que vinculadas al terreno productivo. Además, el endeudamiento privado creció también debido a la fuga de capitales, y es que un tercio del aumento del endeudamiento privado de las mayores economías latinoamericanas (Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela), entre 1974 y 1982, se dedicó a comprar activos en el extranjero o al traspaso de dinero a cuentas bancarias de Estados Unidos y Europa.

El endeudamiento público, por otro lado, tampoco se debió a la búsqueda de recursos para fomentar la inversión productiva. Éste tuvo más que ver con el sostenimiento del propio aparato estatal y la marcada identificación gubernamental con los sectores dominantes de la sociedad, materializada en todo tipo de gastos de transferencia en pocas ocasiones relacionados con la actividad productiva, así como por el gasto en divisas para tratar de mantener determinada paridad de tipo de cambio y evitar la revaluación de las monedas latinoamericanas. Además, en determinados países con regímenes dictatoriales se debió también al gasto militar: armamento, aparato policial, etc.

Por otra parte, también hay que añadir el llamado efecto “bola de nieve”, cada vez mayor, que se generó porque una parte de los nuevos créditos fue destinado al pago del servicio de los créditos anteriores. Esto se vio acompañado de otro problema, los tipos de interés variables de la mayoría de los créditos contraídos<sup>6</sup>, lo que provocó que los problemas de endeudamiento de las economías latinoamericanas se vieran afectados también por la coyuntura económica internacional.

El resultado de todos los fenómenos señalados anteriormente fue un aumento inminente del endeudamiento externo de las economías latinoamericanas, que pasó de 42.300 millones de dólares en 1973 a 284.865 millones de dólares en 1981. Es decir, en ocho años aumentó un 573%.

Todo este proceso fue acrecentado por la política que se llevó en esos años en los países desarrollados como respuesta a la crisis del petróleo, y que supusieron el triunfo del neoliberalismo en Europa y EE.UU, de manos de Reagan y Thatcher. El elemento de central de la misma que más afectó a las economías latinoamericanas fue el aumento de los tipos de interés, lo que provocó un aumento de los intereses de la deuda latinoamericana<sup>7</sup> y una reducción de sus exportaciones a los países desarrollados y los términos de intercambio<sup>8</sup>, y por consiguiente una menor llegada de capital a las economías latinoamericanas. Además, cabe

---

<sup>5</sup> Se aportan datos para el caso de Chile, en el que la participación de los bienes de consumo no alimenticio en el total de importaciones se multiplicó por más de cinco entre 1973 y 1981, pasando de un 3,65% a un 18,33%. Además, durante los años setenta, los grupos de productos que más aumentaron en términos de importación fueron: “productos de perfumería y tocador” (12.409%), “aparatos de televisión” (6.628,6%), “artículos de confitería” (3.200%), “bebidas alcohólicas” (2.766,7%) y “artefactos de vidrio para hogar y de fantasía” (940%).

<sup>6</sup> Para los diez países más endeudados de América Latina (excluyendo a Nicaragua), el porcentaje de deuda con intereses de tipo variable pasó del 22% en 1973-75, al 53,5% en 1980-82 y al 62,5% en 1983.

<sup>7</sup> Que como hemos señalado anteriormente tenía tipos de interés variables en su mayor parte.

<sup>8</sup> Los términos de intercambio se definen como la razón entre el precio de las exportaciones de un país y el precio de las importaciones (Fuente: <http://www.banrep.gov.co/es/indice-terminos-intercambio>). Estos cayeron un 28,1% entre 1980 y 1990.

señalar que la deuda estaba contraída en dólares, por lo que se produjo una alta demanda de dólares, provocando la sobrevaluación de la moneda, lo que dificultó aún más los pagos.

### **1.1.2. El estallido de la crisis de la deuda latinoamericana (1982)**

El alto volumen de deuda de las economías latinoamericanas y los factores, tanto internos como externos, detallados en el epígrafe anterior precipitaron una gran crisis de deuda a partir del año 1982, generalizada en todas las economías latinoamericanas pero de distinto grado entre ellas.

La fecha de comienzo de la crisis se suele situar en el 20 de agosto de 1982, día en que México declara una moratoria de seis meses del pago de la deuda ante la constatación de que el país no podía hacer frente a las obligaciones con el exterior. En los meses siguientes, la mayoría de países latinoamericanas, así como de otras partes del mundo (asiáticos, africanos o europeos centrales y del este) realizaron declaraciones similares.

En este marco se produjeron renegociaciones de deuda con los acreedores, agrupados en diferentes foros, como el Club de París, pero siempre bajo la supervisión del FMI. Las mismas consistían en establecer cuánto más se iba a pagar por demorar los plazos y, sobre todo, que tipo de política económica se iba a realizar para asegurar el pago de la deuda en el futuro. Es por lo tanto a través de estas renegociaciones de deuda como se impusieron políticas de corte neoliberal en los países latinoamericanos.

Para llevar a cabo estas renegociaciones de deuda, los acreedores exigieron que la deuda privada, que como hemos visto anteriormente era mucho mayor que la pública en un principio, se integrara bajo el paraguas estatal, haciendo que los estados garantizaran los pagos de esa deuda o directamente nacionalizándola, lo que disparó aún más la deuda pública. Por lo tanto, parece que la idea de las renegociaciones era evitar la quiebra de los grandes bancos e imponer medidas de corte neoliberal.

Lo anterior puede verse con claridad en el llamado Plan Baker, que EE.UU lanzó en 1985 con el objetivo de suministrar financiación externa a los quince países más endeudados, diez de ellos latinoamericanos. Financiación (29.000 millones de dólares), que en un principio iba a ser provista tanto por parte de organismos internacionales (9.000 millones de dólares) como desde los bancos privados (20.000 millones de dólares), los cuales no apoyaron finalmente la iniciativa, alegando un aporte de fondos insuficiente por parte del FMI.

Ante la falta de acuerdo, la situación en los países latinoamericanos se agravó, generando la mora en los pagos de nuevos intereses, que, capitalizándose, aumentaron aún más el monto de la deuda externa de estos países. En este momento y ante la imposibilidad de facto de pago de la deuda se plantea un nuevo plan en 1989, el llamado Plan Brady. En teoría se trataba de un plan que recogía quitas de deuda mediante su canje por bonos de nueva emisión, con o sin descuento, pero en la práctica, como puede verse en la tabla 1.1.2.1 se trataba de bastante más que eso. A través del mismo, los acreedores conseguían aumentar el pago de los deudores a su

favor en un 200%. Por lo tanto, un plan que parecía diseñado para favorecer a los deudores, acaba resultando estar más bien diseñado para favorecer a los acreedores estadounidenses.

**Tabla 1.1.2.1: CARACTERÍSTICAS DEL PLAN BRADY**

<b>Cálculo de la deuda</b>	El monto total de deuda se calcula a partir de incluir como pasivos financieros nacionales hacia el exterior todo lo que deciden los acreedores; por ejemplo, los dólares fugados al exterior se presentaban blanqueados como obligaciones de empresas radicadas en el país de que se trata y otras operaciones fraudulentas o facticias.
<b>Tipo de interés de los bonos</b>	Se establece una remuneración fija en los bonos cambiados a la par (sin quita) que superaba el tipo de interés de mercado en cada momento.
<b>Pago de intereses atrasados</b>	Se establece la obligación de un pago previo, al contado, de los intereses atrasados por las moratorias, con carácter retroactivo.
<b>Compra de bonos estadounidenses</b>	Se establece la exigencia de que los gobiernos compraran bonos estadounidenses como garantía ante eventuales impagos de la deuda reconocida. Estos bonos son de cupón cero, es decir, que no generan intereses anualmente, sino que se acumulan a 30 años.
<b>Capitalización de deuda</b>	Se establece un mecanismo de capitalización de deuda, es decir, de conversión de deuda en activos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Arrizabalo Montoro (2014; págs. 560-562).

Además de lo que puede verse en la tabla anteriormente señalada, como indica Ahumada (1996, p. 53), el plan Brady contemplaba el cambio de parte de la deuda por acciones o bonos en las compañías estatales de los países deudores, lo que generó un aumento de capitales con fines especulativos hacia América Latina.

Por lo tanto, y como se puede ver en la siguiente afirmación de Jerome I. Levison, exfuncionario del Banco Interamericano de Desarrollo, la idea era clara:

*“Para el staff del Tesoro de Estados Unidos (...) la crisis de la deuda constituyó una oportunidad sin paralelo de alcanzar en los países deudores las reformas estructurales apoyadas por la administración Reagan. El núcleo de estas reformas fue el compromiso por parte de dichos países de reducir el papel del sector público como vehículo para el desarrollo económico y social y confiar más en las fuerzas del mercado y en la empresa privada, tanto nacional como extranjera”* (Ahumada, 1996, p. 55).

Como conclusión, cabe reseñar que la crisis de deuda y sobre todo los planes de reestructuración de la misma supusieron el momento idóneo para la implantación en América Latina de una política económica única, la neoliberal, cuyos fundamentos se expusieron en el año 1989 también, en la conferencia “Latin American adjustment: how much has happened?”, organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales, que reunió a economistas de ocho países latinoamericanos (Bolivia, México, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela), y en la que John Williamson acuñó el término “Consenso de Washington”<sup>9</sup>, que se impuso en la región desde entonces (Ahumada, 1996, p. 54).

<sup>9</sup> Del que se hablará en el capítulo 2.



## **1.2. LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: ANTECEDENTES DEL NEOLIBERALISMO**

### **1.2.1. Etapa de sustitución de importaciones, auge industrial y problemática agraria (1945-1974)**

Colombia a principios de la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, venía siguiendo un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (ISI), como modo de superar la estructura exportadora basada en el monocultivo del café que había tenido el país hasta aquel momento, y así evitar las grandes fluctuaciones de demanda y precios asociadas a este bien (Hawkins, 2011), y con el apoyo ideológico de la CEPAL. De este modo, el estado colombiano diseñó instituciones y empleó mecanismos de intervención que ampliaron su campo de acción habitual. También comenzó a actuar como productor, inversionista directo y empresario a través de las empresas públicas Ecopetrol y el Instituto de Fomento Industrial; y como planeador, a través del Departamento Nacional de Planeación y utilizando instrumentos como el control directo de importaciones (Kalmanovitz, 2010).

Este nuevo modelo de desarrollo “hacia adentro” de la economía colombiana, permitió al país tener un fuerte crecimiento poblacional en los núcleos urbanos y desarrollar una industria dedicada a la producción de bienes manufacturados (Perry, 1989). Así, se puede señalar que el valor promedio en el crecimiento del valor agregado manufacturero para el período 1945 a 1974 fue de más del 7% debido, como señala Kalmanovitz (2010), a las altas tasas de inversión en maquinaria y equipo que se dieron en este período (entre el 6-7% del PIB en media). Además, a mediados de los años setenta, la industria ya representaba cerca del 25% del PIB colombiano.

En el sector agrícola, como señalan Kalmanovitz (2010) y Ocampo (1997), durante estos años se da una modernización de la producción, necesaria para abastecer a una población urbana creciente y a unas exportaciones que satisficieran los requerimientos de bienes de capital e intermedios para los sectores más modernos de la economía. Esta modernización, no obstante, no fue homogénea, generando una dualidad en el sector agrícola, con explotaciones de gran tamaño y situadas en las zonas planas del país, dedicadas a la agricultura comercial (arroz, algodón y oleaginosas), que lograron grandes aumentos de productividad y, otras tradicionales de menor tamaño y situadas sobre todo en la región andina, como los cafetales, donde las técnicas de explotación y los niveles de productividad permanecieron sin grandes cambios.

Además, en estos años siguió latente el problema de la tierra<sup>10</sup>, que estuvo en parte detrás de la guerra civil que estalló en el país entre 1948 y 1958. Durante los años cincuenta, se hizo

---

<sup>10</sup> El problema de la tierra es una constante en la historia colombiana y estuvo presente ya en tiempo de la Colonia, época en la que el reparto de la tierra se realizaba siguiendo criterios de casta, generando una sociedad segmentada entre blancos, mestizos, indígenas y negros esclavos. Además, en el siglo XIX este problema se agravó, ya que el estado colombiano otorgó grandes cantidades de tierra a militares, políticas y prestamistas del Gobierno, profundizando la desigualdad en el acceso a este recurso. En Colombia la cuestión de la tierra está

explícita la necesidad de una reforma agraria que finalmente se hizo efectiva en los años sesenta, aunque de una manera muy laxa y beneficiando a los sectores que tradicionalmente habían poseído la tierra, registrándose una tendencia a la concentración de la propiedad en este período (Kalmanovitz, 2010).

La expectativa de una reforma agraria más radical se desvaneció en los años setenta, período en el que cobró fuerza el movimiento campesino radical, de manos de guerrillas revolucionarias y el bandolerismo político, que habían surgido ya en la década de los cincuenta. Además, durante este período surgió una nueva modalidad de lucha: las ocupaciones de tierras, de manos de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), como método de presión al gobierno para que realizase una reforma agraria efectiva (Ocampo, 1997).

### **1.2.2. Los inicios de la liberalización económica (1974-1982)**

El período de sustitución de importaciones finalizó en los años setenta con el mandato del liberal Alfonso López Michelsen (1974-1978), con el que se inició un proceso de descarga de responsabilidades por parte del Estado y comenzó una nueva etapa en la que muchas áreas anteriormente públicas empezaron a ser manejadas por la iniciativa privada (Castaño, 2004).

En lo concerniente al modelo de desarrollo, en esta etapa se fomentó un modelo de desarrollo “hacia afuera”, basado en el fomento de las exportaciones colombianas. Este modelo vino acompañado de políticas de apertura económica, con reducciones arancelarias siguiendo una política de abaratamiento de los bienes importados, y reducción de los subsidios a las exportaciones, lo cual perjudicó especialmente a las exportaciones industriales (Kalmanovitz, 2010).

Esta política de apertura económica, entre otros factores, estuvo detrás de la crisis industrial que sufrió Colombia en ese momento, ya que el aumento en la entrada de bienes importados al país revalorizó el peso colombiano, lo que sumado al aumento de las importaciones afectó de manera muy negativa a la industria de bienes de equipo colombiana y, en menor proporción, a la de bienes intermedios, ya que estas industrias no estaban lo suficientemente maduras para hacer frente a la competencia externa (Ocampo, 1997). Otros factores que pudieron estar detrás del proceso de desindustrialización que se vivió en Colombia desde este momento fueron las primeras medidas de liberalización financiera, con la liberalización de los tipos de interés, y la promoción de mayor inversión privada en este sector, lo que pudo afectar al desempeño industrial del país a través del aumento generado en los tipos de interés, los cuales pudieron afectar negativamente a la inversión en bienes de equipo (Parada, 2011).

En esta época también comenzaron a formarse los llamados “nuevos” conglomerados económicos, que empezarían a jugar un papel central en las definiciones de política económica. Como Estrada Álvarez (2006; p. 149) señala: *“Este nuevo bloque se fundamenta en el debilitamiento estructural de la economía cafetera, la obsolescencia de algunos sectores de la*

---

detrás de la violencia en el mundo rural, junto a la ausencia del estado en las zonas rurales, las desigualdades entre el campo y la ciudad, y el aislamiento del campesinado (Kalmanovitz, 2010).

*industria, el atraso y el estancamiento de la agricultura capitalista, el surgimiento de la economía del narcotráfico y el creciente papel de las actividades monetario-financieras, así como en la consideración de una necesaria redefinición de las modalidades de inserción de la economía colombiana y, sobre todo, de sus negocios en los circuitos transnacionales de acumulación, todo ello en un contexto internacional en el cual la crisis de la deuda de mediados de la década de 1980 había reforzado la presencia de los organismos de regulación supranacional y, con ello, la implantación de sus diseños de política.”*

Sin embargo, en algunos campos la intervención del estado no se redujo, sino que se aumentó. Este es el caso de la promoción del sector energético y minero llevada a cabo durante este período, de la construcción de infraestructura y de la provisión de servicios sociales. Así, durante este período, el tamaño relativo del sector público en general continuó la senda de crecimiento que había estado llevando desde finales de la Segunda Guerra Mundial (Kalmanovitz, 2010).

En el caso del sector minero, el gobierno de López Michelsen autorizó la explotación del yacimiento gasífero de La Guajira (1974) y se sustituyeron las concesiones por contratos de asociación entre empresas estatales y firmas extranjeras, como en el caso del yacimiento carbonífero de Cerrejón Norte (1976), estableciendo así un nuevo régimen de asociación público-privada. En lo social, se llevó a cabo un Programa de Alimentación y Nutrición, y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), ambos con el énfasis en la población rural. También se estableció la ley de nacionalización de la educación (Ocampo, 1997).

Además, se llevó a cabo una reforma tributaria, que aumentó el gravamen a los impuestos indirectos de una forma progresiva, siendo el gravamen mayor en aquellos productos consumidos por las clases más altas. También se eliminaron exenciones y deducciones en el impuesto de la renta, se amplió al resto de empresas el impuesto de renta presuntiva<sup>11</sup>, que sólo se aplicaba hasta entonces sobre el sector agrícola, y se estableció un impuesto sobre las ganancias ocasionales, lo que generó un aumento de los ingresos del Estado en un 36% entre 1974 y 1975, controlando el déficit fiscal y reduciendo la deuda externa del Estado colombiano, lo cual explica en parte porque Colombia no sufrió una crisis de deuda tan severa como el resto de economías latinoamericanas en los años ochenta (Revista Dinero, 2007).

### **1.2.3. Colombia en el contexto de las crisis de deuda latinoamericanas**

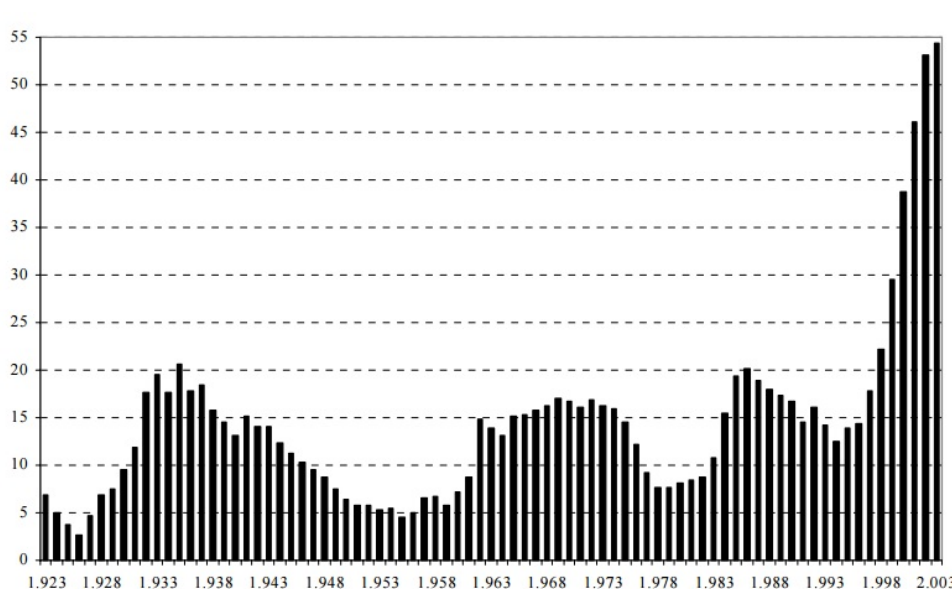
Colombia se caracterizó históricamente por tener uno de los niveles de deuda pública externa más bajos de la región latinoamericana, con reducciones continuas de deuda a lo largo del siglo XX, sobre todo en el período comprendido entre 1935 y 1962 (Perry, 1989). A partir de este último año, y como puede observarse en el gráfico 1.2.3.1, se experimentó un ligero crecimiento en el monto de la deuda, con un promedio del 13% en la deuda pública externa sobre PIB entre 1962 y 1972. Entre 1974 y 1978, y como señalamos anteriormente, se llevó a cabo una reforma

---

<sup>11</sup> Se trata de un impuesto al sector agrario, que fue determinado a través de la Ley 4 de 1973, y que establecía un gravamen sobre las propiedades agrarias y sobre el ganado (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1993).

fiscal durante el gobierno de López Michelsen (1974-1978), que permitió la reducción de la deuda externa (Kalmanovitz, 2010).

**Gráfico 1.2.3.1: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA COMO PORCENTAJE DEL PIB ENTRE 1923 Y 2003**



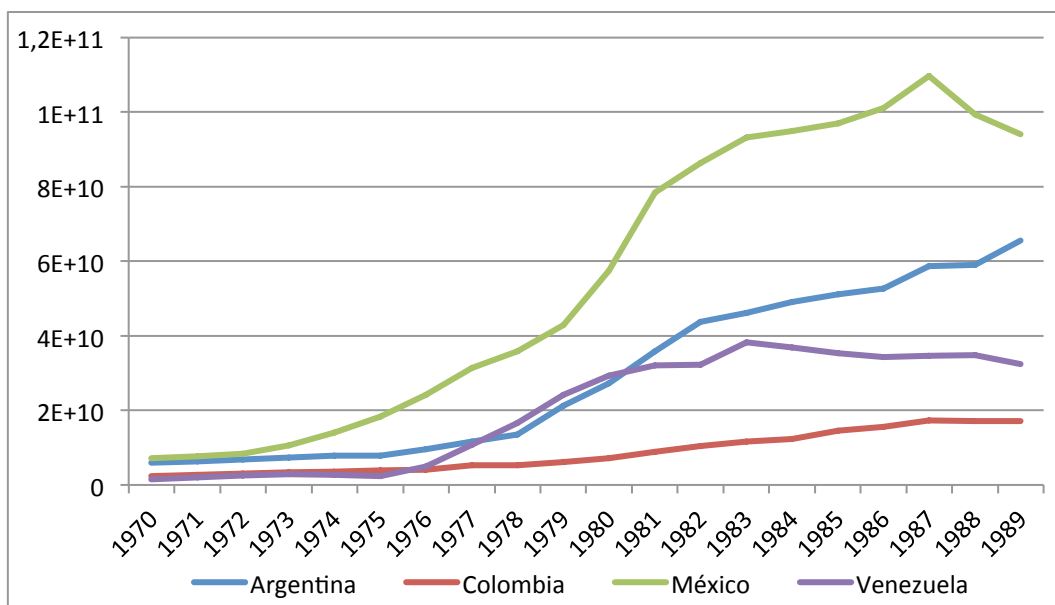
Fuente: Junguito & Rincón (2004).

Como puede observarse en el gráfico anteriormente citado, es a partir de este período cuando se produce otro ligero aumento de la deuda, que se mantuvo en torno en niveles en torno al 15%-20% entre 1984 y 1986. Este aumento fue moderado si se compara con el aumento de la deuda externa ocurrido en otros países de la región, como puede verse en el gráfico 1.2.3.2, en el que podemos observar la evolución en el monto de deuda externa en Colombia, Argentina, México y Venezuela<sup>12</sup>. Gracias a que la deuda externa colombiana era relativamente pequeña, el país no tuvo que recurrir a un programa de reestructuración de deuda, como ocurrió con la mayoría de países latinoamericanos (Kalmanovitz, 2010), si bien el país sacrificó sus reservas de dólares para financiarse durante los años más duros de la crisis de deuda, pasando las mismas a suponer 5.600 millones de dólares en 1981 a 1.800 millones de dólares en 1984 (Cardona, 1990).

En términos de crecimiento económico, y como puede verse en el gráfico 1.2.3.3, esta década no fue buena para Colombia. El crecimiento del PIB, que había estado en un 5,4% anual en promedio entre 1975 y 1980, se redujo drásticamente, hasta el 1% en 1982. Para el conjunto del período de las crisis de deuda latinoamericanas, 1980-1985, la economía colombiana solamente creció un 2,2% en promedio. Esto además vino acompañado de un déficit creciente en la balanza de pagos, que alcanzó el 7,4% del PIB en el caso de la balanza por cuenta corriente en 1982, y de un déficit fiscal del 7,2% del PIB en 1982. Además, este proceso estuvo acompañado por una crisis financiera en Colombia, que tuvo como resultado la quiebra y nacionalización de varios bancos e intermediarios financieros a partir de 1982 (Ocampo, 1997).

<sup>12</sup> Se usan estos países ya que se tratan de los países con mayor endeudamiento y que más sufrieron las llamadas crisis de la deuda latinoamericanas de los años ochenta.

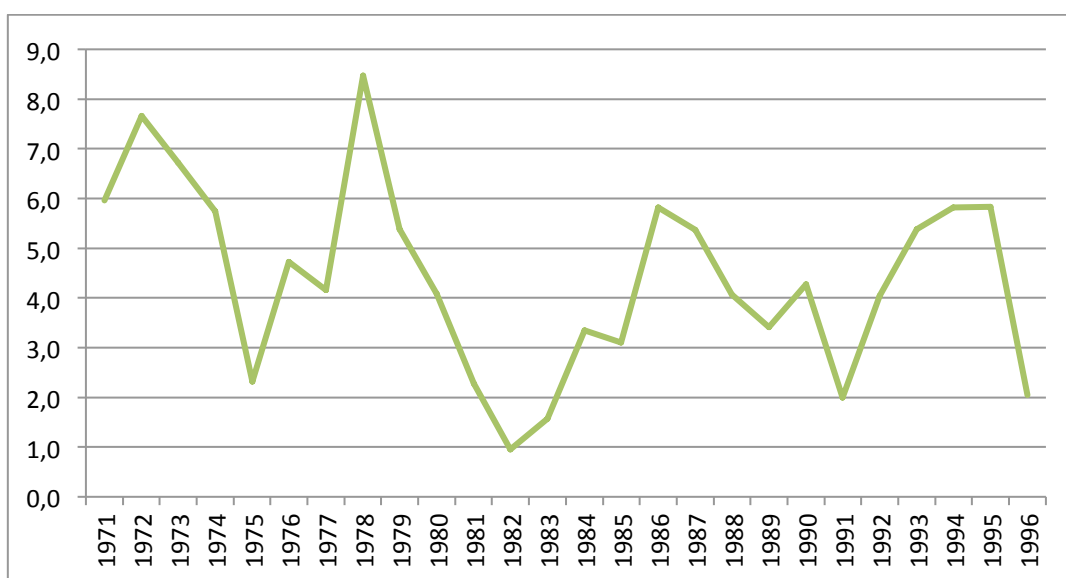
**Gráfico 1.2.3.2: EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA, ARGENTINA, MÉXICO Y VENEZUELA ENTRE 1970 Y 1989**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Para salir de esta crisis, también los gobiernos colombianos tuvieron que imponer medidas de ajuste, bajo el monitoreo del Fondo Monetario Internacional (FMI), como la devaluación del peso colombiano, aumentos impositivos (impuesto sobre la renta, y transformación del impuesto sobre las ventas en un Impuesto al Valor Añadido), el aumento en los aranceles a las importaciones y la reducción de subsidios a las exportaciones (Ocampo, 1997). Ello permitió que el país volviera a contar con el recurso del financiamiento externo en pocos años y, como veremos más adelante, generar desde principios de los años noventa un proceso de endeudamiento sin precedentes en la historia del país, que desembocaría en la crisis de 1998.

**Gráfico 1.2.3.3: CRECIMIENTO DEL PIB EN TÉRMINOS PORCENTUALES ENTRE 1971 Y 1996**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco de la República de Colombia.

#### **1.2.4. El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990): el antecedente inmediato del neoliberalismo**

Tras el período de la crisis de deuda, el gobierno que tuvo más relevancia en cuanto a la implantación del neoliberalismo en Colombia fue el de Virgilio Barco (1986-1990). Al llegar al poder, la economía colombiana se había recuperado de los problemas económicos que generó la crisis de la deuda y su PIB crecía a un ritmo del 5%, ello apoyado por un nuevo período de bonanza cafetera que duró hasta 1989 y por el aumento de las exportaciones colombianas de sectores no tradicionales (productos agrícolas no tradicionales, manufacturas y explotación minera), pero este crecimiento se redujo a partir de 1988, con la desaceleración de la demanda interna, que había reaccionado bien en los primeros años de recuperación pero se estancó a partir de este año (Ocampo, 1997).

Durante su mandato, Barco impulsó un modelo de desarrollo mucho más guiado por el mercado de lo que había sido anteriormente, revirtiendo algunas de las políticas que se tomaron para salir de la crisis de la deuda colombiana, con la justificación de que la economía colombiana se había estancado por su falta de apertura al exterior. En este sentido, se planteó la necesidad de modernizar el sector agropecuario abriéndolo a la iniciativa privada, con la premisa de que fuera el sistema de precios y el mercado el que decidiera lo que se producía, de qué modo y dónde (Kalmanovitz, 2010).

En 1989, Colombia inició una liberalización comercial, que se intensificaría en el gobierno de Gaviria, con la reducción gradual y unilateral de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio internacional. Además, se produjo un giro hacia una política comercial basada en la creación de vínculos comerciales con países de fuera de América Latina. En este sentido, se dio un mayor peso a EE.UU como país destinatario de las exportaciones colombianas, pasando las mismas de suponer un 28,4% del total de exportaciones en 1986 al 41,3% en 1990 (Vargas-Alzate, et al., 2012).

Además, en ese mismo año, se rompió el Acuerdo Mundial de Café y el Pacto de Cuotas, acuerdos que permitían mantener el café a precios altos mediante un esquema de sustentación, que retenía la producción de café cuando los precios eran bajos y la soltaba cuando estos aumentaban. Con la ruptura del acuerdo, el sector cafetero colombiano entró en una crisis de la que no pudo recuperarse nunca, como muestra el hecho de que Colombia perdió un 7% de su participación en la producción mundial de café entre 1989 y 2011 (Acosta, 2013).

Se puede considerar, por lo tanto, el gobierno de Barco como el antecedente más inmediato de las políticas neoliberales en Colombia, pues abanderó el cambio en el modelo de desarrollo colombiano, impulsando el papel del mercado y la iniciativa privada como motores del crecimiento y apostando por la apertura al exterior de la economía del país.

## 2. INTRODUCCIÓN AL NEOLIBERALISMO

En este capítulo se analizan los fundamentos teóricos que subyacen a las políticas neoliberales, y que parten de diversos autores enmarcados en las corrientes del liberalismo económico y el monetarismo. Además, en la segunda parte se estudia la adopción de las medidas neoliberales en América Latina, centrándonos en el papel del Consenso de Washington como promotor de este tipo de políticas.

### 2.1. CONSTRUCCIÓN TEÓRICA

El “neoliberalismo” se refiere a la vuelta a los principios económicos liberales del siglo XVIII, es decir: *“en la reivindicación del poder del mercado y su papel en el desarrollo económico y social, y la prevalencia del sector privado sobre el público, abogando por la eliminación de la función del Estado en dicho desarrollo”* (Ahumada, 2002, p. 37).

Los principales exponentes del pensamiento neoliberal son el monetarismo de la Escuela de Chicago, con la figura de Milton Friedman; la teoría de la Elección Pública, formulada por James M. Buchanan y Robert D. Tollison; la Escuela Austriaca, con Frederick A. Hayek y Ludwig Von Mises como principales representantes; los llamados “minimalistas” o libertarios, defensores de la reducción del rol del Estado al mínimo, y representados por la figura de Robert Nozick; y, los anarco-libertarios, que propugnan por el desmantelamiento total del Estado, y cuyas principales figuras son Murray Rothbard y David Friedman. Autores, todos ellos, que constituyen lo que se denomina en la politología la “nueva derecha” (Ahumada, 2002, p. 38).

El neoliberalismo, según Ahumada (2002; p. 38), se basa en cuatro principios teóricos fundamentales: *“el papel positivo de la desigualdad, la eliminación de la función económica y social del Estado, esto es, de cualquier acción redistributiva por parte del mismo; la inclusión del mercado en todas las esferas de la actividad humana y, en la validación del subjetivismo como criterio de verdad y, por lo tanto, como explicación de los fenómenos económicos, políticos y sociales”*. Otros, como Londoño Niño (2009; p. 73), resumen aún más los principios del neoliberalismo como: individualismo, propiedad privada y mercado.

Respecto al primer principio teórico, el papel positivo de la desigualdad, el pensamiento neoliberal se basa en la defensa prioritaria de la libertad individual sobre la búsqueda de justicia social. Desde el pensamiento neoliberal, el problema de la justicia social no tiene sentido, ya que si la distribución de bienes en una sociedad es vista como el resultado del mercado, en la medida que sean respetadas las fuerzas del mismo, el resultado siempre podrá considerarse justo (Ahumada, 2002, pp. 38-40).

Los ideólogos neoliberales no sólo aceptan que se produzcan desigualdades como resultado de la preservación de la libertad individual sino que propugnan lo positivo de las mismas en el ámbito económico y social. Este es el caso de Friedman, que habla de la función de la desigualdad *“como proveedor de un foco independiente para contrarrestar la centralización del*

*poder político*<sup>13</sup>. Otros autores neoliberales, como Von Mises, señalan también la función que tiene la desigualdad en las sociedades capitalistas como motor de acumulación de capital<sup>14</sup>. Además, algunos van aún más lejos, afirmando que la desigualdad no es sólo fruto de las fuerzas del mercado sino producto de la elección personal. Así se puede observar en el siguiente fragmento de Milton y Rose Friedman:

*“Nuestras decisiones acerca de cómo usar nuestros recursos, de si trabajamos duro o no, si nos inclinamos por una ocupación o la otra, si nos dedicamos a una empresa o la otra, si ahorramos o gastamos, determinan si nosotros dilapidamos nuestros recursos o los mejoramos e incrementamos (...) Un hombre bien puede preferir un trabajo rutinario, con mucho tiempo libre para descansar al sol, en lugar de un trabajo más estricto, que pague un mejor salario; otro hombre puede preferir lo contrario (...) Los individuos escogen sus ocupaciones, inversiones y demás, en parte de acuerdo con su gusto por la incertidumbre<sup>15</sup>”.*

De este modo, parece que la pobreza y la desigualdad sean una opción de cada persona, y además no se tienen en cuenta las posiciones económicas y sociales de partida de las personas, entendiendo que si las mismas son diferentes es una cuestión de justicia del mercado.

En lo que concierne al segundo aspecto señalado, la eliminación de la función social del estado y la oposición a sus políticas redistributivas, los neoliberales apuestan por un gobierno que se despoje de toda función social y redistributiva y se limite a actuar como árbitro, asegurando el cumplimiento de las normas del mercado. De este modo, desde la teoría neoliberal se entiende que el estado no debe realizar ninguna función de producción de bienes o servicios (Ahumada, 2002, p. 43).

Este nuevo papel del estado que se asigna desde la teoría neoliberal descansa en el supuesto de que el capitalismo genera beneficios en todos los individuos, de las siguientes formas señaladas por Von Mises:

*“Primero, mediante su indudable capacidad para generar riqueza, eleva el nivel de vida de todos, excepto en el improbable caso de que todo el incremento de la riqueza quede en poder de la minoría de los más ricos; segundo, el aumento de la riqueza hace posible que el altruismo alcance su mayor efectividad, mediante lo cual se podrá dar alivio a la pobreza<sup>16</sup>”.*

Además, respecto a la eliminación de la función económica y social del estado, desde el pensamiento neoliberal se argumenta que el estado genera ineficiencias, al no responder su acción al interés general sino al interés de una minoría que se encuentra en este aparato estatal.

---

<sup>13</sup> Esta cita de Milton Friedman, que aparece en Ahumada (2002; p. 40), pertenece a la obra del autor: *Capitalism*, p. 168.

<sup>14</sup> Idea, reflejada en Ahumada (2002; p. 40), y que aparece en la obra de Ludwig Von Mises: *Human Action: a Treatise on Economics* (1966), p. 808.

<sup>15</sup> Fragmento que aparece en Ahumada (2002; p. 42), de la obra de Milton y Rose Friedman: *Free to choose: a personal statement* (1980), p. 162.

<sup>16</sup> Fragmento que aparece en Ahumada (2002; p. 44), y que aparece en la obra de Ludwig Von Mises: *Human Action: a Treatise on Economics* (1966), p. 96.



Frente a esta ineficiencia del estado, los neoliberales señalan la eficiencia del mercado y el sector privado (Ahumada, 2002, pp. 45-47).

En lo que respecta al tercer principio neoliberal, la inclusión del mercado en todas las esferas de la actividad humana, en el pensamiento neoliberal se da una clara deificación del mercado, que se puede observar claramente en la siguiente cita de Hayek: *“las fuerzas del mercado son impersonales y los hombres con frecuencia no pueden entenderlas. El progreso depende de que los hombres le otorguen al mercado una deferencia incuestionada”*<sup>17</sup>.

Los neoliberales apuntan a que el sistema de precios, que es el mecanismo que permite el intercambio en el mercado, desempeña tres importantes funciones, de una manera eficiente, para la organización de la actividad económica: los precios transmiten información, proporcionan el incentivo para hacer el mejor uso posible de los recursos existentes y determinan la distribución de ingreso (Ahumada, 2002, p. 51).

Desde el pensamiento neoliberal se sostiene la idea de que el mercado, basado en el mecanismo de los precios, produce resultados beneficiosos para ambos lados del intercambio, y se parte del supuesto de que lo que valemos en el mercado depende principalmente de lo que hayas invertido en nosotros mismos<sup>18</sup> (Ahumada, 2002, p. 51).

Además, en lo que respecta a la generación de monopolios en el mercado y el poder de los mismos, los autores neoliberales restan importancia a los mismos en términos generales y, apoyan la generación de monopolios naturales, cuando así resultan de las fuerzas del mercado (Ahumada, 2002, pp. 52-53).

Por último, el cuarto principio del pensamiento neoliberal es la validación del subjetivismo como criterio de verdad. Esto es, se sostiene que la experiencia privada del individuo es el único fundamento para conocer el mundo. Esto se expresa en el ámbito económico, con la imposibilidad de establecer un valor fijo a los bienes y servicios, ya que este valor es diferente para cada individuo (Ahumada, 2002, pp. 53-54).

Sin embargo, los defensores del neoliberalismo justifican las políticas resultantes del modelo neoliberal con la existencia de unos principios supuestamente evidentes para todo el mundo, o sea, unos principios objetivos que no necesitan ser demostrados (Ahumada, 2002, p. 55). Lo que supone una contradicción de facto en el pensamiento neoliberal.

Pero la anterior no es la única contradicción que se da la teoría neoliberal. La misma, que en economía se ha hecho presente con la economía neoclásica, encuentra en el rigor científico que esta escuela económica promueve una contradicción con el compromiso político con los ideales de la libertad individual promovidos desde el pensamiento neoliberal. Además, en la aplicación práctica del pensamiento neoliberal encontramos otra contradicción, y es que la desconfianza hacia toda intervención estatal no encaja con la necesidad de un Estado fuerte y coercitivo que defienda los derechos de propiedad y las libertades individuales y empresariales (Harvey, 2007).

---

<sup>17</sup> Esta cita de Friedrich von Hayek, que aparece en Ahumada (2002; p. 50), pertenece a la obra del autor: *The sensory order: an inquiry into the foundations of theoretical psychology* (1952), p. 7.

<sup>18</sup> No atendiendo, de nuevo, a la posición de partida de cada individuo y las posibilidades que tiene de invertir en una mayor o menor medida en sí mismo.

Las políticas fundamentales que emergen de las premisas y fundamentos del pensamiento neoliberal, y que, como veremos posteriormente, fueron aplicadas en Colombia y América Latina en general, son: la desregulación de la actividad económica, la privatización de las compañías estatales, el recorte del gasto social y la liberalización de los precios, por un lado, y el control de los salarios, por el otro (Ahumada, 2002, p. 37).

## **2.2. NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA**

En el neoliberalismo en América Latina se implantó como respuesta a las crisis de deuda latinoamericanas y en el marco del Consenso de Washington (1989), si bien cabe señalar que algunos países, como los del Cono Sur americano, implantaron políticas neoliberales ya en los años setenta de manos de dictaduras militares.

### **2.2.1. Las medidas del Consenso de Washington**

El Consenso de Washington se refiere a las medidas de política económica expuestas en la conferencia: *“Latin American adjustment: how much has happened?”* por parte del economista John Williamson, organizada por el Instituto de Estudios Económicos Internacionales de Washington, en la que participaron economistas latinoamericanos. En esta conferencia se identificaron diez aspectos, que se pueden observar en la tabla 2.2.1, que sirvieron de base para marcar el tipo de políticas económicas que los países endeudados debían llevar a cabo (Ahumada, 1996, p. 55). Las políticas que planteaba el Consenso de Washington se diseñaron en principio para la región latinoamericana, pero después se hicieron aplicables para cualquier región del mundo, sentando las bases de la ortodoxia económica de la época (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012, p. 43).

Los fundamentos teóricos de estas políticas eran la teoría económica neoclásica y el modelo ideológico y político neoliberal. En este modelo, el papel del sector privado es fundamental, ya que es el agente principal de la actividad económica, y las políticas de los gobiernos deben ir enfocadas no sólo a responder las necesidades de los gobiernos, sino también las necesidades y las exigencias de seguridad jurídica de las inversiones de los capitales internos y externos que tomarían parte de una manera creciente en las economías latinoamericanas en la década de los noventa (Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia, 2012).

**Tabla 2.2.1: ASPECTOS BASE DEL CONSENSO DE WASHINGTON**

<b><i>Disciplina fiscal</i></b>
<b><i>Recortes al gasto público</i></b>
<b><i>Reforma tributaria (incluyendo impuestos indirectos y la ampliación de la base tributaria)</i></b>
<b><i>Liberalización financiera</i></b>
<b><i>Tipo de cambio competitivo</i></b>
<b><i>Liberalización del comercio</i></b>
<b><i>Liberalización de la inversión extranjera directa</i></b>
<b><i>Privatización de empresas estatales</i></b>
<b><i>Desregulación</i></b>
<b><i>Protección de los derechos de propiedad</i></b>

Fuente: elaboración propia a partir de Ahumada (1996).

La agenda del Consenso de Washington llegó entonces como respuesta a la crisis de la deuda latinoamericana y propugnaba tipos de cambio competitivos como medida para incentivar las exportaciones, la liberalización de las importaciones, la generación de ahorro de los hogares para financiar la inversión (a través del ajuste fiscal fundamentalmente) y el recorte del papel estatal, que se limitó a la provisión de servicios públicos básicos y a la generación de un marco estable para la actividad económica.

Más detalladamente, y a partir de Martínez Rangel & Soto Reyes Garmendia (2012; pág. 46-48), el Consenso de Washington abarcaba las siguientes reformas de política económica:

- 1) **Disciplina fiscal:** se impone como la solución a los dislocamientos macroeconómicos que se presentaban en forma de inflación, déficit en la balanza de pagos y fuga de capitales, y que socavaban la confianza de los inversionistas, reduciendo las exportaciones latinoamericanas.
- 2) **Recortes al gasto público:** se imponen como medida para reducir el déficit público, sin recurrir a nuevos impuestos. Si bien en la práctica si se dieron aumentos impositivos, sobre todo de tipo indirecto, indiscriminados.
- 3) **Reforma tributaria:** tenía como objetivo ampliar la base de recaudación, junto con la reducción del gasto público, como forma de reducción del déficit público.
- 4) **Liberalización financiera:** se instaura bajo dos principios: los tipos de interés deben ser determinados por el mercado, para evitar la restricción del crédito por parte del Estado de manera arbitraria, y los tipos de interés reales deben ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales y fomentar el ahorro.
- 5) **Tipo de cambio competitivo:** se consideraba un prerrequisito para el crecimiento basado en exportaciones, el modelo que se apoyaba desde el Consenso de Washington como necesario para recuperación de América Latina.
- 6) **Liberalización del comercio:** complemento a un tipo de cambio competitivo para una política orientada al exterior. En este sentido, se apostaba por una liberalización

inmediata de la importación de insumos necesarios para la producción de bienes de exportación, y una reducción gradual de aranceles para el resto de productos.

- 7) Liberalización de la inversión extranjera directa: otra pieza clave para el modelo de crecimiento por exportaciones. Se plantea como una medida que atraería capital extranjero, acompañado de conocimiento y experiencia, necesarias para el crecimiento latinoamericano.
- 8) Privatización de empresas estatales: con esta medida se trataba de reducir el peso del Estado y el déficit fiscal, generando una serie de recursos que podrían ser destinados a áreas de carácter social. Esta política, en particular, fue ampliamente apoyada e impulsada por el FMI y el Banco Mundial, como medida para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.
- 9) Desregulación: el proceso de desregulación está relacionado con las privatizaciones de empresas públicas, ya que la venta de estas empresas requería de un aparato jurídico que permitiese la entrada de nuevos inversionistas nacionales o extranjeros, lo que a su vez beneficiaría la inversión extranjera directa.
- 10) Protección de los derechos de propiedad: se planeó el establecimiento de una serie de legislación que creara derechos de propiedad bien asegurados. Además, se estableció la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes para estimular el desarrollo de un sector privado más eficiente.

En los años siguientes al Consenso de Washington, finales de los ochenta y principios de los noventa, prácticamente todos los países de América Latina adoptaron los programas de ajuste estructural y estabilización llevados a cabo bajo la tutela del FMI. Estos programas, que estaban en línea con las medidas de homogeneización de política económica que se acordaron en el Consenso, recogían: la apertura económica completa de las economías latinoamericanas a los mercados y al capital internacional, el recorte del gasto público y los subsidios sociales, la privatización de empresas estatales y el establecimiento de un ordenamiento jurídico propicio para la inversión extranjera (Ahumada, 2002, p. 37).

### **3. EL DESARROLLO DEL NEOLIBERALISMO EN COLOMBIA**

A lo largo del presente capítulo se abordará la implantación del modelo económico neoliberal en Colombia entre 1990 y 2010. Ello se realizará a través del análisis de las políticas económicas y situación de la economía colombiana a lo largo de las legislaturas de los diferentes presidentes colombianos de la época.

A pesar de existir antecedentes del neoliberalismo antes del gobierno de Gaviria, como señalan algunos autores<sup>19</sup>, hemos decidido situar este primer gobierno como el punto de inicio de nuestro análisis, ya que existe un consenso en la literatura sobre el tema de que la Constitución de 1991 supuso un antes y un después en la economía colombiana y abrió la puerta al desarrollo de un nuevo modelo económico en el país, el modelo neoliberal colombiano.

#### **3.1. EL GOBIERNO GAVIRIA (1990-1994): LA CONSTITUCIÓN DEL NEOLIBERALISMO**

El inicio de las políticas neoliberales en Colombia se remonta a febrero de 1990, con el anuncio del *Programa de modernización de la economía colombiana*, a través del cual se trazaron las principales rutas y medidas para la apertura de la economía colombiana al exterior y la llamada “modernización” de la misma. Al tratarse del final del gobierno del presidente Virgilio Barco Vargas (1986-1990), tal plan se concretó políticamente en los siguientes años a través de las llamadas reformas estructurales de primera generación y mediante la Constitución económica de 1991, de manos del presidente César Gaviria Trujillo (1990-1994) (Estrada Álvarez, 2006, p. 150).

El gobierno del presidente Gaviria estuvo marcado por la puesta en marcha de dos procesos, que algunos autores consideran contradictorios<sup>20</sup>. Por un lado, se produjo una renovación política, de manos de la Constitución de 1991, la cual tenía por objeto integrar a la sociedad en el proceso de toma de decisiones, cuyo mayor ejemplo es la descentralización administrativa. Por el otro, las reformas estructurales tuvieron por objeto la apertura económica, que generó un nuevo modelo que ha implicado procesos excluyentes, como la privatización de empresas públicas, el desempleo o la reducción de gasto público de carácter social (Orjuela Escobar, 2000, pág. 103).

##### **3.1.1. La Constitución de 1991**

Durante el gobierno de César Gaviria y con el objetivo de buscar una salida negociada a la crisis estructural del sistema político que estaba viviendo Colombia en ese momento y, para abrir la

---

<sup>19</sup> Estrada Álvarez (2006), Castaño (2002) y Ahumada (1996).

<sup>20</sup> Encontramos esta idea en Orjuela Escobar (2000), Castaño (2004) y Estrada Álvarez (2006).

puerta a acuerdos de negociación<sup>21</sup> con los sectores desmovilizados de la insurgencia armada (M-19 y EPL, principalmente), quienes se habían incorporado a la vida civil, se inicia el 9 de diciembre de 1990 una convocatoria a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tuvo sesiones durante seis meses y de la que salió la nueva carta política (Estrada Álvarez, 2006, pp. 152-153).

En el diseño de la Constitución de 1991 se incluyeron tesis conservadoras, liberales y socialdemócratas, generándose dos dinámicas aparentemente opuestas (Tejedor Estupiñán, 2012, p. 60). Por un lado, la Constitución supone un momento propicio para la formulación de un proyecto económico y social neoliberal en el país y, por otro, aparece en la misma una normatividad orientada a garantizar el Estado Social de Derecho y a ampliar los derechos sociales (Villar Borda, 2007, p. 93). Algunos autores, como Londoño Niño (2009, pág. 77) o Estrada Álvarez (2006, pág. 153), piensan que uno de estos aspectos fue en la práctica más importante que el otro, señalando la primacía que desde la Carta Magna se da a los derechos económicos sobre otros derechos.

Respecto a las aportaciones que hace la Constitución para el desarrollo de un modelo neoliberal en Colombia, cabe destacar el establecimiento de los llamados “planes de desarrollo”, los cuales permitieron avanzar en la desregulación de la economía, en las privatizaciones de servicios y empresas públicas, y en la apertura de la economía colombiana al exterior. Otro aspecto que aparece en el documento es el establecimiento de reglas de presupuesto, que tuvo como resultado un ajuste fiscal, lo que llevó al estado a tener que pedir créditos privados para financiar el gasto público.

Además, uno de los cambios de mayor relevancia que plantea el documento es la descentralización política y fiscal de diversas funciones, que habían estado en manos del Gobierno Central hasta la fecha y que fueron traspasadas a los municipios con la justificación de aumentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Con esta medida los municipios también vieron incrementada su responsabilidad fiscal y, como señala Orjuela Escobar (2000, pág. 110), esto tuvo malos resultados, ya que la mayor parte de los municipios colombianos tienen un nivel de desarrollo económico y social bajo y carecen de la capacidad técnica administrativa y fiscal para asumir este tipo de funciones. Además, esta descentralización, señala el autor, contribuyó a que en las regiones más pobres aumentara el clientelismo. Esto ha tenido como consecuencia la disminución en la cantidad y calidad de servicios públicos ofrecidos a las comunidades locales, especialmente a las más pobres.

También debemos señalar que la asamblea constituyente no se ocupó de examinar las reformas económicas de carácter neoliberal aprobadas por el gobierno de Gaviria antes de la Constitución de 1991, ya que, como señala Estrada Álvarez (2006, pág. 154), no era el propósito de la misma discutir acerca de un modelo económico determinado, pues ese modelo ya estaba implícito en la misma Carta Magna, y lo que se trató a través de la misma era de instaurarlo de manera

---

<sup>21</sup> En la búsqueda por conseguir un acuerdo de paz en Colombia, no se logró nada, ya que los principales integrantes del conflicto: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), no tomaron parte en las negociaciones (Tejedor Estupiñán, 2012, pp. 59-60).

normativa. Ejemplos de esto podemos observar en la Tabla 3.1.1.1, en la que se presentan algunos aspectos recogidos en el documento relevantes para el proyecto neoliberal que se iniciaba en Colombia en ese momento.

**Tabla 3.1.1.1: ASPECTOS NEOLIBERALES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991**

<b><i>Dirección estatal, mercado y privatización</i></b>	Se constitucionaliza el concepto de libertad económica (libertad de empresa y derecho a la competencia); al mismo tiempo se determina la "dirección estatal de la economía"; se prohíbe la existencia de monopolios estatales (salvo los rentísticos) y se abre de esa manera paso a las privatizaciones.
<b><i>Planeación</i></b>	Se define un régimen de planeación con participación subordinada; refuerza el poder presidencial (iniciativa de la ley del plan en manos del ejecutivo); el plan puede ser expedido por decreto si no es aprobado por el Congreso; se establecen unos alcances de la materia de la ley del plan que promueven desarrollos de la política neoliberal en diversos campos (expedida la ley del plan es innecesario expedir leyes posteriores).
<b><i>Presupuesto</i></b>	Refuerza el poder presidencial (iniciativa de la ley de presupuesto en manos del ejecutivo; el presupuesto puede ser expedido por decreto si no es aprobado en el Congreso); prevé "presupuestos desbalanceados"; el pago del servicio de la deuda pública se encuentra blindado; señala "prioridad al gasto social" (focalizado en los más pobres).
<b><i>Transferencias</i></b>	Institución clave en la financiación del proceso de descentralización; porcentaje de participación en los entes territoriales sobre los ingresos corrientes de la nación con destinación específica (para financiación de educación, salud y otros rubros sociales).
<b><i>Banco central</i></b>	Establece la autonomía del banco central; abre el paso para una política monetaria de control de la inflación (preservar el poder adquisitivo de la moneda); limita las posibilidades para operaciones de financiamiento a favor del gobierno (salvo decisión unánime de la junta directiva); establece posibilidades de injerencia del poder ejecutivo.
<b><i>Servicios públicos</i></b>	Se abre paso a la privatización al establecerse que éstos pueden no ser prestados por el Estado.
<b><i>Transnacionalización</i></b>	Se sientan las bases para continuar con el proceso de apertura a los mercados internacionales (internacionalización, "zonas francas", etc.)
<b><i>Reforma del Estado</i></b>	Se conceden (mediante norma transitoria) facultades extraordinarias al Presidente para reestructurar el Estado.

Fuente: Estrada Álvarez (2006; pág. 155)

En lo que respecta a la creación de un Estado Social de Derecho, en la Constitución se incluyen toda una serie de derechos sociales fundamentales y la llamada "acción de tutela" con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos constitucionales fundamentales y prevenir su violación. Pero, como señala Villar Borda (2007, pág. 92), es claro que esta acción de tutela es insuficiente a la hora de garantizar el cumplimiento por parte del estado de su obligación de lograr la justicia social. Como ejemplo de esto, en la Constitución de 1991 aparece el derecho a la seguridad social como un derecho fundamental, y ésta fue semiprivatizada en lo que respecta a las pensiones dos años después mediante la Ley 100 de 1993.

### 3.1.2. Las reformas estructurales del gobierno Gaviria

Las políticas del presidente Gaviria se enmarcaron en su plan de desarrollo: “La revolución pacífica”, y es que, como señala Castaño (2004, pág. 62): “Se trata del inicio de toda una revolución económica y social, pero pensada desde arriba”. Durante sus cuatro años de mandato se llevaron a cabo multitud de reformas, sobre todo en el plano económico, iniciándose una reorientación de la política económica y de desarrollo del país basada en la apertura a los mercados internacionales y al capital privado, en línea con las reformas propuestas por el Consenso de Washington (1989). Con esto se ponía fin a la política de desarrollo endógeno, basada en los modelos de sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones, que había guiado la política económica colombiana durante las décadas anteriores (Estrada Álvarez, 2006, p. 149).

Como se señala Estrada Álvarez (2006, pág. 152), estas reformas, de carácter neoliberal, fueron pensadas y ejecutadas por una élite intelectual y tecnocrática formada en universidades estadounidenses bajo la economía monetarista y neoclásica, y que ocuparon altos cargos en el gobierno, lo que se denominó como el “*kinder*” de Gaviria, y con el apoyo de los medios de comunicación colombianos, que ayudaron a propagar el mensaje que el presidente quiso transmitir bajo su lema “bienvenidos al futuro”.

Las reformas estructurales, las cuales pueden verse de manera detallada en la Tabla 3.1.2.1, son la representación del proyecto neoliberal del gobierno Gaviria, basado en la minimización del papel del estado, que puede verse de manera clara en la reforma de la educación superior (ley 30 de 1992) y en la reforma de la salud y la seguridad social (ley 100 de 1993); en una política de privatizaciones en muchos sectores, como ejemplifica la reforma de infraestructura (ley 1 de 1991) o las reformas de la telecomunicaciones (decreto 1990 de 1991); en un auge del poder del mercado, como se puede ver en la ley 143 de 1994 (Ley eléctrica); y en un fortalecimiento de la propiedad y la empresa privada, que puede observarse en el paquete de reformas en general, que crea las condiciones favorables para la entrada masiva del capital privado, tanto colombiano como extranjero, a la vez que se produce la retirada del estado de muchos sectores (Londoño Niño, 2009, pág. 74).



**Tabla 3.1.2.1: REFORMAS ESTRUCTURALES DEL GOBIERNO GAVIRIA**

<b>Reforma laboral</b>	<b>Ley 50 de 1990:</b> Tiene por objetivo la flexibilización laboral y la reducción de los costes laborales mediante: a) La facilitación de los despidos colectivos; b) La eliminación de la obligación de reintegro a trabajadores con más de diez años de antigüedad; c) La formalización de las agencias de empleo temporales; d) El establecimiento de un salario integral; e) La redefinición de la condiciones de remuneración al establecer el "acuerdo libre entre las partes" sobre los factores que constituyen el salario; entre otras medidas.
<b>Reforma arancelaria</b>	<b>Ley 9 de 1991:</b> Sienta las bases para el tránsito hacia un régimen de libre importación, se impuso la desgravación arancelaria y la homogeneización de las tarifas.
<b>Reforma de infraestructura</b>	<b>Ley 1 de 1991:</b> Por la que se liquidan la empresa pública administradora de puertos (COLPUERTOS) y de ferrocarriles; se establece un régimen de contratación por concesión para la explotación portuaria; se establece una mayor vinculación del sector privado a los proyectos de infraestructura ferroviaria y carreteras.
<b>Reforma tributaria</b>	<b>Ley 49 de 1990:</b> Ampliación de la base gravable del impuesto al valor añadido y elevación de la tasa del mismo, del 10% al 12% para la mayor parte de los productos. Además, crea incentivos al mercado de valores al determinar que las ganancias o pérdidas en este mercado no serán gravables.
<b>Reforma cambiaria</b>	<b>Ley 9 de 1991:</b> Se elimina el monopolio estatal sobre el control de cambios y se privatiza el mercado de divisas.
<b>Reforma del comercio exterior</b>	<b>Ley 7 de 1991:</b> Sienta las bases de la política de comercio exterior, orientada con base a los principios de fomento del libre comercio de mercancías, servicios y tecnología; libertad de competencia, iniciativa privada y apoyo a los procesos de integración internacional. Crea el Consejo Superior de Comercio Exterior, el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco de Comercio Exterior.
<b>Reforma de la Inversión Extranjera</b>	<b>Ley 49 de 1990:</b> Establece incentivos a la inversión extranjera y estimula la repatriación de capitales.
<b>Reformas financieras</b>	<b>Ley 45 de 1990:</b> Tiene como objetivo estimular el mercado de capitales mediante: a) La transición de una banca especializada a una banca múltiple; b) El establecimiento de mecanismos para facilitar la absorción, fusión, escisión o liquidación de instituciones financieras; c) El inicio de la privatización de bancos estatales o nacionalizados; d) El levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera en el sector financiero; entre otras medidas. <b>Ley 35 de 1993:</b> Dicta normas generales y señala los objetivos y criterios a los cuales debe estar sujeto el Gobierno al regular a actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relación con el manejo de dinero público. Refuerza el concepto de liberalización.

<b>Reformas de las telecomunicaciones</b>	<p><b>Decreto 1900 de 1991:</b> Se abre paso a la inversión extranjera, se establece el libre acceso al sector y la prestación del servicio por el Estado a los particulares.</p> <p><b>Decreto 2824 de 1991:</b> Reglamenta la telefonía móvil y estipula las condiciones de las concesiones a los operadores privados interesados.</p> <p><b>Decreto 930 de 1992:</b> Reglamenta el establecimiento de redes privadas de telecomunicaciones y de la utilización del espectro radioeléctrico.</p> <p><b>Decreto 2122 de 1992:</b> Reglamenta la operación de nuevos operadores de larga distancia internacionales.</p> <p><b>Decreto 2123 de 1992:</b> Transformación de Telecom en una empresa industrial y comercial del Estado.</p>
<b>Reforma de educación superior</b>	<p><b>Ley 30 de 1992:</b> Desregula el sector educativo en el nivel superior a través de: a) La consolidación de un mercado privado de la educación superior; b) Posibilitando el surgimiento de operadores del servicio de carácter privado.</p>
<b>Reforma monetaria</b>	<p><b>Ley 31 de 1992:</b> Dicta las normas a las cuales debe estar sujeto el Banco de la República: a) Profundiza la autonomía del mismo; b) Establece como objetivo de la política monetaria el control de la inflación.</p>
<b>Reforma de la salud y la seguridad social</b>	<p><b>Ley 100 de 1993:</b> Creación de un régimen mixto de pensiones, con una parte fija y otra dependiente del ahorro individual; creación de fondos de pensiones privados para el régimen de ahorro individual; creación de nuevos intermediarios financieros, como: a) Administradoras de riesgos profesionales (ARS), compañías aseguradoras en caso de accidente de trabajo, b) Empresas prestadores de servicios de salud (EPS), c) Administradoras del régimen subsidiario (ARS) en salud.</p>
<b>Reformas de servicios públicos domiciliarios</b>	<p><b>Ley 143 de 1994 (Ley eléctrica):</b> Organiza el mercado de la energía en dos: uno libre para grandes consumidores y otro regulado para el consumo residencial; separación de las actividades del sector en varios negocios (generación, transmisión, distribución y comercialización); inicio del proceso de desmonte de subsidios; incorporación de criterios de funcionamiento en base a la rentabilidad capitalista; creación de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.</p> <p><b>Ley 142 de 1994:</b> Debilita la presencia del Estado en el campo económico de los servicios públicos; inicio de la organización mercantil de los servicios públicos domiciliarios; imposición a las empresas de servicios de transformar su naturaleza jurídica y organizarse como entes de derecho privado (sociedades por acciones); levantamiento de las restricciones a la inversión de capital extranjero.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Estrada Álvarez (2006, págs. 151 y 158) y Castaño (2004, págs. 63-64).

Además, las reformas afectaron a todos los diferentes mercados en los cuales se organiza la economía: el mercado laboral, el mercado de bienes y servicios, y el mercado de capitales. Por lo tanto, tal y como señala Estrada Álvarez (2006, pág. 152), pueden verse como una expresión de profundas transformaciones en las relaciones de producción, es decir, a una redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo y de las distintas formas de capital entre sí.

## 3.2. EL GOBIERNO SAMPER (1994-1998): LA ETAPA DE ESTABILIZACIÓN

Ernesto Samper llega a la presidencia Colombia en 1994, y aún siendo del mismo partido que el presidente anterior, el Partido Liberal Colombiano, se presenta como una opción de revisión y reorientación de la política neoliberal que había estado siguiendo el país, como puede verse en la siguiente frase extraída de su discurso de investidura: *“la política social en mi gobierno no será la hermana menor de la política económica. Vamos a demostrar que sí se puede hacer política económica con criterios sociales y política social con criterios económicos”*<sup>22</sup>; si bien algunos autores, como Estrada Álvarez (2006), sostienen que en lo esencial continuó con la implantación de modelo neoliberal en Colombia.

Durante su gobierno, la idea fundamental fue estabilizar la economía, para prepararla en una etapa futura para crecer, por eso se denomina esta etapa comúnmente como la de estabilización (Castaño, 2004, p. 69), pero lo cierto es que se prosiguió el proceso de liberalización de la economía y de reformas neoliberales, aunque sí cambió el procedimiento y la forma de hacer la política (Estrada Álvarez, 2006, p. 160).

La continuación de estas políticas de corte neoliberal llevó al país a una fuerte crisis que ya empezó a hacer signos de presencia en los últimos años del gobierno de Samper pero que sacudió fuertemente la economía a partir de 1998, con Andrés Pastrana (1998-2002) ya en el poder.

### 3.2.1. Plan de desarrollo: “el salto social” y la continuación de las reformas estructurales

Respecto a esta nueva forma de instauración del neoliberalismo, ello puede verse con el plan de desarrollo aprobado por el gobierno Samper a través de la ley 152 de 1994, llamado: “el salto social”, y que se basó en cuatro conceptos fundamentales: equidad y solidaridad, acumulación de capital social por medio de la inversión en éste, competitividad y movilización de la sociedad en su conjunto (Castaño, 2004, p. 70).

Las acciones en las que se concretó este plan en materia de equidad y solidaridad, y acumulación de capital social por medio de la inversión en éste se dieron en los ámbitos de educación y empleo. En el campo de la educación, se planteó la universalización de la educación básica y la mejora de la calidad de todo el sistema educativo, con el incremento de los salarios de los maestros y profesores en este período. En lo que respecta al empleo, desde el plan se apostaba por un plan de empleo que recogía la creación de un millón 600 mil nuevos empleos, y un programa de microempresa para generar 350 mil nuevas microempresas. Además, en el plan se recogió la creación de un plan de atención básica en el ámbito sanitario que pretendía, en el año 1998, haber cubierto las necesidades sanitarias básicas del 80% de la población más pobre

---

<sup>22</sup> Frase extraída de el diario El Tiempo, 8 de agosto de 1994, p. 8.

de Colombia (Presidencia de la República de Colombia. Ministerio Nacional de Planeación., 1994).

Para hacer frente al objetivo de aumentar la competitividad, en este período se apostó fuertemente por la apertura al exterior y las privatizaciones, para dejar entrar al capital privado en sectores económicos que había ocupado tradicionalmente el Estado y para internacionalizar otros (Presidencia de la República de Colombia. Ministerio Nacional de Planeación., 1994). Esta estrategia de desarrollo exógeno puede observarse claramente en la tabla 3.2.1.1, en la que se detallan algunas de las principales reformas de profundización de la desregulación económica llevadas a cabo durante el período de gobierno de Samper.

**Tabla 3.2.1.1: REFORMAS DE DESREGULACIÓN ECONÓMICA DEL GOBIERNO SAMPER**

<b>Privatizaciones</b>	<b>Ley 226 de 1995 (Ley de privatizaciones):</b> Autorización de venta de activos en el sector minero-energético: siete plantas de generación eléctrica; participación accionaria de la nación en la Empresa de Energía del Pacífico, S.A. (EPSA); Cerromatoso, S.A; Carbocol, S.A; participación de Ecopetrol en Invercolsa, Gas Natural, Promigas, Terpel Antioquía, Colgas, Surtigas, Gases de la Guajira, Electrificadoras de Santander y Tolima. En el sector financiero: Corporación Financiera de Caldas y Santander; privatización de "entidades viables", como Bancafé, Granahorrar y FES; marchitamiento de entidades consideradas inviables, como Banco Central Hipotecario, Banco del Estado y Uconal.
<b>Reforma del mercado de capitales y organización empresarial</b>	<b>Ley 22 de 1995 (Reforma del Código de comercio):</b> Creación de nuevas formas jurídicas de organización de la propiedad empresarial, para responder a los procesos de absorción, adquisición, fusión, alianzas estratégicas y formación de (nuevos) grupos y conglomerados económicos a los que llevan los procesos de apertura económica y modernización empresarial.
<b>Reforma de la inversión extranjera y acuerdo con la OMC</b>	<b>Decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996:</b> Acentúa la tendencia aperturista a la inversión extranjera al eliminar las autorizaciones previas que requerían las inversiones tanto en servicios públicos como en hidrocarburos y minería; permite la remisión de capital suplementario a las sucursales de empresas extranjeras; autoriza a los fondos institucionales extranjeros la adquisición de títulos provenientes de un proceso de titularización inmobiliaria; dicta normas para flexibilizar la inversión de portafolio. <b>Ley 172 de 1994:</b> Aprueba el acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial del Comercio, suscrito en Marruecos el 15 de abril de 1994, que regula el flujo de capitales productivos y el comercio de bienes y servicios.

Fuente: elaboración propia a partir de Estrada Álvarez (2006; p. 158-159).

### **3.2.2. La desaceleración del crecimiento económico y el inicio de la crisis económica**

Durante los últimos dos años de gobierno de Samper, se empezaron a dar signos de estancamiento y recesión en la economía colombiana. Como puede verse en el gráfico 3.2.2.1,

ya en el año 1996 se frena el crecimiento del PIB, que pasó de crecer un 5,2% en 1995 a un 2,1% en 1996, si bien la mayor caída en el crecimiento se registra en 1998, con un crecimiento de 0,6% en el PIB, el menor de todo el mandato de Samper.

**Gráfico 3.2.2.1: EVOLUCIÓN DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES EN COLOMBIA ENTRE 1991 Y 2005**

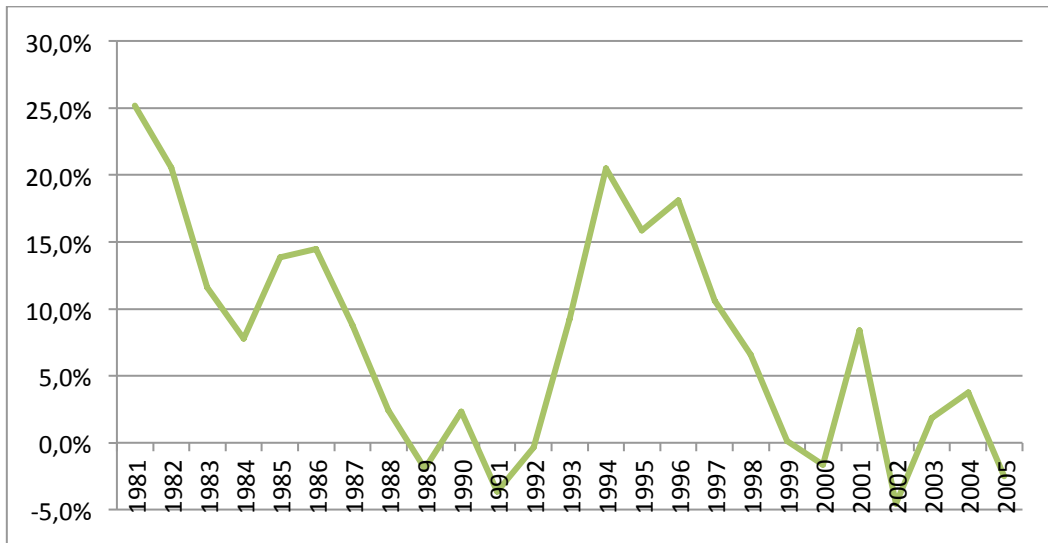


Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

Como señala Estrada Álvarez (2006; p. 161-162): *“los críticos de las políticas neoliberales explican la crisis como el resultado de la implantación de tales políticas, en especial por sus efectos negativos para el aparato productivo. Así, se señala que el crecimiento económico en la década de 1990 estuvo asociado al aumento del endeudamiento de los hogares (créditos de vivienda y de consumo), de los empresarios (inversiones de innovación o especulativas) y del Estado (financiamiento del déficit fiscal), lo cual generó una especie de “prosperidad basada en la deuda”; que acabó haciéndose insostenible debido al aumento del desempleo y la caída de los ingresos, el crecimiento de la deuda en vivienda de manera más acelerada que la valorización de los activos, la revaluación sostenida y la consecuente pérdida de competitividad de un aparato productivo expuesto a la competencia exterior”.*

Para contrastar hasta qué punto esta teoría es verdadera se presenta en el gráfico 3.2.2.2 la tasa de variación de la deuda externa colombiana, a través de la cual podemos observar que desde principios de los noventa se da en Colombia un crecimiento de la deuda externa similar a los niveles alcanzados en 1982, en plena crisis de la deuda latinoamericana, un crecimiento además sostenido en el tiempo durante la mayor parte de la década de los noventa, y que se frena radicalmente con la crisis de 1998. Por lo tanto, sí podemos decir que el endeudamiento externo fue sin duda uno de los factores que contribuyó al crecimiento de este período y al estallido de la crisis de 1998.

**Gráfico 3.2.2.2: TASA DE VARIACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA ENTRE 1981 Y 2005**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Banco de la República de Colombia.

Frente a esta posición: *“los defensores del modelo neoliberal: entienden que la crisis es producto de un proceso inconcluso de reformas estructurales”* (Estrada Álvarez, 2006, p. 161). Esta última posición fue la que se tomó en Colombia, como se puede observar a través de las reformas de segunda generación, que se llevaron a cabo en los dos gobiernos siguientes.

### **3.3. EL GOBIERNO PASTRANA (1998-2002): CRISIS ECONÓMICA Y REPLANTEAMIENTO NEOLIBERAL**

Andrés Pastrana llega a la presidencia de Colombia en 1998, en medio de una fuerte crisis económica, y su gobierno estuvo marcado por la continuación de la estrategia neoliberal como forma de salir de la crisis económica, en buena parte bajo el mandato del FMI debido a las necesidades financieras que atravesaba Colombia en ese momento. En este sentido, cabe señalar que su política económica se basó en la estabilización macroeconómica y el ajuste territorial, para sentar las bases de la estrategia de crecimiento enfocado hacia el exterior que seguiría la economía colombiana en los siguientes mandatos presidenciales.

#### **3.3.1. El primer acuerdo *stand-by* con el FMI**

En el año 1999, ante la situación de crisis económica que atravesaba el país y que limitaba las posibilidades de financiarse en el exterior, con los mercados financieros cerrados para Colombia, se tomó la decisión de solicitar un préstamo al FMI de 2.700 millones de dólares a desembolsar en los tres años siguientes, a cambio del cumplimiento de una serie de objetivos

macroeconómicos y la puesta en marcha de reformas estructurales y medidas de apertura económica, que se pueden ver en la tabla 3.3.1 (Angarita Calle, 2009).

**Tabla 3.3.1: COMPROMISOS DEL PRIMER ACUERDO STAND-BY**

<b>Ajuste fiscal</b>	Ajuste fiscal del sector público combinado de 5,9% a 1,3% del PIB en 2002, a través de reformas tributarias para ampliar la base impositiva, reducir la evasión y eliminar rentas exentas; reducir el gasto del gobierno comenzando por reducir las transferencias territoriales.
<b>Deuda externa del sector público</b>	Estabilización al 34% del PIB en los cuatro años de gobierno.
<b>Inflación</b>	Política monetaria dirigida a la reducción de la inflación desde un 11% en 1999 al 6% en 2002.
<b>Política cambiaria</b>	Libre funcionamiento del mercado de divisas como agente que fije el tipo de cambio.
<b>Balanza de pagos</b>	Objetivo de déficit por cuenta corriente de 1,3% del PIB en 1999 y 3,2% en 2002.
<b>Crecimiento económico</b>	Objetivo del 4,8% en 2002.

Fuente: elaboración propia a partir de Angarita Calle (2009, pág. 23).

Estas medidas iban en línea con la política neoliberal que se había estado llevando a cabo en Colombia desde principios de los noventa, si bien, el acuerdo con el FMI se basaba en la estabilización macroeconómica de la economía colombiana y en la corrección de los desequilibrios financieros, para llevar a cabo una apertura económica en el futuro.

### 3.3.2. Ajuste territorial como estrategia de estabilización

Para hacer el ajuste fiscal al que Colombia se comprometió con el FMI, la estrategia de Pastrana se basó en el ajuste territorial, a través del cual el gobierno colombiano, que había implementado una estrategia de descentralización desde la Constitución de 1991 bajo el supuesto de mejorar la eficiencia en la satisfacción de necesidades de los colombianos, acababa así con este propósito. A través de la Ley 617 de 2000 se impuso un fuerte ajuste territorial, que afectó al empleo público de departamentos y municipios, y que definió límites de gasto local, sentando un nuevo precedente, ya que los ajustes siempre se habían hecho por el lado del Gobierno Central hasta la fecha (Estrada Álvarez, 2006).

Además, a través del acto legislativo 01 el año 2001, se llevó a cabo una reforma constitucional, a través de la cual se establecen restricciones al crecimiento del monto que el Gobierno Central debía destinar a las entidades territoriales descentralizadas (Paredes, 2008). En esta reforma se incorporaron también criterios de asignación de recursos a servicios públicos basados en la demanda, lo cual, como señala Estrada Álvarez (2006; p. 163): “estimularía la organización mercantil y la privatización de actividades sociales financiadas con tales recursos (educación, salud, etc)”.

En el mandato de Pastrana, se sientan también las bases de la que sería posteriormente la estrategia de crecimiento basada en las materias primas seguida por Uribe, a través del decreto 2080 del año 2000. En el mismo, se mejoran las condiciones de la inversión extranjera y de rentabilidad de las compañías multinacionales petroleras al generar nuevos incentivos (Estrada Álvarez, 2006).

### **3.4. EL GOBIERNO URIBE (2002-2010): LA APERTURA ECONÓMICA**

Álvaro Uribe Vélez llegó al poder en mayo de 2002, y continuó con la política de apertura económica que ya había iniciado Andrés Pastrana (1998-2002), como parte de los acuerdos de Colombia con el FMI por los que esta institución le hizo préstamos al país a cambio de reformas, apertura a la inversión extranjera y estabilidad de indicadores macroeconómicos, con el fin de sacar al país de la situación de crisis económica en la que se encontraba a finales de los años noventa.

La política nacional durante el mandato de Uribe estuvo marcada por una búsqueda frenética por incrementar la inversión extranjera en Colombia y ampliar la posibilidad de explotación de los recursos no renovables, especialmente los hidrocarburos y la minería, lo que generó un cambio en la estructura económica del país.

Durante este período, el gobierno otorgó al capital transnacional grandes beneficios a nivel tributario, a través de las deducciones impositivas, la creación de zonas francas, la negociación y firma de contratos de estabilidad jurídica con empresas transnacionales y, la negociación y puesta en marcha de tratados de libre comercio. La negociación y firma de estos últimos, caracterizan sin duda el mandato de Uribe. Al mismo tiempo, Álvaro Uribe llevó una política de aumentos impositivos a las clases medias y reducción de los derechos laborales. Todo ello bajo la premisa de aumentar la competitividad como una estrategia de reconfiguración del Estado (Hawkins, 2011).

#### **3.4.1. Los acuerdos *stand-by* con el FMI**

Los fundamentos de la política macroeconómica del gobierno de Uribe, así como buena parte de las reformas que llevó a cabo, estuvieron diseñados prácticamente en su totalidad por el FMI hasta el año 2006. Álvaro Uribe continuó la firma de los llamados acuerdos *stand-by* con el FMI que comenzó Pastrana, a través de los cuales Colombia recibió préstamos por parte de este organismo a cambio de mantener ciertas condiciones macroeconómicas y la implementación de reformas estructurales (Estrada Álvarez, 2006).

En diciembre de 2002, año en que Uribe llega al poder, se firma el segundo acuerdo *stand-by*, el primero de su gobierno, con un vigencia de tres años (2002-2004) y por el que el FMI otorgaba a



Colombia un préstamo de 1,548 millones de dólares y; en abril de 2005 se firma el tercero, por un préstamo de 600 millones de dólares y con vigencia de 18 meses. Los compromisos adquiridos por el gobierno colombiano con la firma de estos acuerdos pueden verse en la Tabla 3.4.1.1. A través de los mismos se buscaba garantizar el pago de la abultada deuda externa del sector público colombiano así como el saneamiento de sus finanzas públicas. Además, cabe señalar que estos préstamos sólo podían ser gastados de forma coyuntural cuando el estado colombiano tuviera que hacer frente a problemas de balanza de pagos (Angarita Calle, 2009).

**Tabla 3.4.1.1: COMPROMISOS DE LOS ACUERDOS STAND-BY SEGUNDO Y TERCERO**

	Segundo acuerdo	Tercer acuerdo
<i>Déficit Público</i>	Reducción de 4,1% del PIB en 2002 al 2,5% del PIB en 2003 y 2004. Para lograr el objetivo el gobierno debía implementar: impuestos extraordinarios al patrimonio para financiar gasto de seguridad y defensa, una reforma tributaria que incrementara el IVA y estableciera una sobretasa al impuesto de renta.	Máximo de 2,5% en el año 2005, con 0,3% del PIB de máximo para realizar proyectos en infraestructura. Meta de 2% del PIB para 2006
<i>Seguridad interna</i>	Fortalecimiento de la seguridad interna con el fin de proteger la inversión extranjera sin afectar al déficit público, es decir, a través de aumentos impositivos y reducciones de gasto público.	
<i>Inflación</i>	Meta anual de 5,5% para 2003.	Meta de 5% para 2006.
<i>Medidas tributarias y gasto público</i>	Expansión de la tasa general del IVA del 10 al 16% para todos los productos y servicios (incluidos todos los alimentos y medicamentos). Congelamiento del gasto público para los años 2003 y 2004.	Reforma de pensiones y estatuto orgánico del presupuesto.
<i>Política monetaria</i>	Dentro de un esquema de inflación objetivo con régimen de tasa de cambio flotante.	
<i>Mercado financiero</i>	Incentivar el mercado de capitales y el mantenimiento de un régimen comercial abierto, control al lavado de dinero y al financiamiento de actividades terroristas.	Aprobación de una nueva ley del mercado de valores.
<i>Deuda Pública</i>		Reducción de la participación de la deuda en relación con el PIB en un 40% para los 10 años siguientes.
<i>Crecimiento económico</i>		Metas del 4% para los años 2005 y 2006.

Fuente: elaboración propia a partir de Angarita Calle (2009, pág. 23-25).

Las reformas que estos acuerdos planteaban abarcaban mayormente tres áreas: el ajuste fiscal, la liberalización de flujos de capital y el fortalecimiento del mercado financiero (Angarita Calle, 2009, p. 23). Todo ello con el fin de mejorar las condiciones macroeconómicas del país y dar estabilidad a las inversiones extranjeras. Es decir, las políticas del FMI iban enfocadas a la

apertura del estado colombiano a la inversión internacional, a través de incentivos fiscales para las empresas extranjeras y las garantías de seguridad de sus inversiones a la vez que se reducía el presupuesto público en otras áreas, y se subían impuestos a las clases medias colombianas.

### **3.4.2. Las reformas de segunda generación**

Las reformas aprobadas por el gobierno de Uribe siguieron los compromisos pactados con el FMI al pie de la letra. Estas reformas, que dieron continuidad a la política neoliberal iniciada en los años noventa en Colombia, son conocidas como reformas de segunda generación (Estrada Álvarez, 2006, p. 163).

Estas reformas comenzaron en el año 2002, con la Reforma Laboral (Ley 789), la que cual amplió la jornada diurna de trabajo sin recargo, disminuyó los costes asociados al pago de horas extras, redujo los costes asociados con los despidos injustos, amplió las formas de contratación flexible y eliminó la remuneración en contratos de aprendizaje. Todo ello bajo la lógica de promover el empleo.

En este mismo año, se aprobó una Reforma de pensiones (Ley 787), a través de la cual se aumento el número de semanas cotizadas necesarias para el cobro de una pensión de jubilación así como el monto necesario de contribuciones.

Al año siguiente, en 2003, se llevó a cabo una Reforma Tributaria (Ley 863), la cual amplió la base de contribuyentes y los gravámenes tributarios, con la excepción de algunos sectores escogidos “a dedo”. Como se señala en Hawkins (2011; pág. 11-12), esta ley se movió bajo dos dinámicas distintas:

- Por un lado, se aumentó el gravamen a los movimientos financieros (del 0,003% al 0,004%), se reintrodujo el impuesto sobre el patrimonio<sup>23</sup>, se amplió el régimen tributario limitando las rentas exentas a través de la disminución de los topes de patrimonio y se incrementaron los requisitos para pertenecer al régimen simplificado del IVA.
- Por otro lado, para el sector extractivo, uno de los sectores “mimados” de Uribe, se estableció una deducción del 30% del impuesto a los bienes de capital importados por las empresas de la industria extractiva. Esta deducción se aumentó al 40% con la ley 1111 de 2006. Además se otorgó a las empresas del sector subsidios al IVA, al impuesto global del carbón, y exenciones arancelarias a las empresas que exportan el carbón en las zonas de frontera, es decir, a las tres grandes empresas extractivas que operan en Colombia: Cerrejón, Drummond y Prodeco, filial de Glencore.

También, se llevó a cabo una reestructuración del estado. Con este fin se expidieron más de cien decretos presidenciales a lo largo del gobierno de Uribe, y en el año 2003 se procedió a una reducción de empleo público que afectó a 50.000 funcionarios y al cierre de organismos públicos.

---

<sup>23</sup> 0,3% del patrimonio líquido superior a 3.000 millones de pesos (Hawkins, 2011).

Además, se llevó a cabo la liquidación de empresas públicas<sup>24</sup>, como Telecom, la empresa pública de telecomunicaciones, la cual pasó a convertirse en una sociedad anónima con el mismo nombre (Estrada Álvarez, 2006, p. 164). Esta privatización de empresas se realizó argumentando por parte de Uribe, tal y como se señala en Hawkins (2009, pág. 110), que las empresas estatales son propiedad de la comunidad y como tal debían ser administradas por las empresas privadas más importantes, sometidas a los principios de austeridad, productividad y competitividad<sup>25</sup>.

En el sector de los hidrocarburos se reestructuró Ecopetrol, la mayor empresa público-privada petrolera de Colombia, reduciendo la participación del capital público en la misma y limitando la participación del gobierno colombiano en el diseño de la política petrolera. Con esta reestructuración se separaron los roles de empresa petrolera y de administradora y reguladora de los recursos de hidrocarburos, y se creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), agencia con labores de supervisión de las empresas privadas (Hawkins, 2011, p. 28). De este modo, el estado perdió su capacidad para intervenir en las decisiones tomadas durante la exploración y explotación de los yacimientos, que pasaron a manos privadas.

Además, a través de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819), del año 2003, se procedió a establecer reglas para la política fiscal y metas de superávit primario a diez años, de acuerdo con lo pactado con el FMI en los acuerdos stand-by (Leal Buitrago, 2006, p. 444). De este modo, los acuerdos del FMI en lo que respecta al ajuste fiscal tomaron condición de ley, garantizando su cumplimiento por encima de cualquier otra prioridad.

Todo este paquete de reformas buscaba otorgar beneficios a los grandes capitalistas con presencia en Colombia, con el objetivo de fortalecer el equipamiento productivo del país a la vez que se reducían los derechos de los trabajadores, bajo el supuesto de que al reducir los costes impositivos laborales los empresarios volverían a contratar trabajadores en lugar de invertir en capital, y se generarían puestos de trabajo (Hawkins, 2011, p. 13).

### **3.4.3. El fomento de la Inversión Extranjera Directa como estrategia de desarrollo**

El gobierno de Uribe, en línea con lo pactado con el FMI, implementó una estrategia de crecimiento basada especialmente en la IED. Es decir, apostó fuertemente por una estrategia de desarrollo exógeno<sup>26</sup>. Este proceso comenzó con el Decreto 2080 del año 2000, con el cual se buscó la ampliación de la libertad de movimiento del capital extranjero. A través de este decreto se igualaron las condiciones de juego en el mercado entre empresas nacionales y extranjeras, y

---

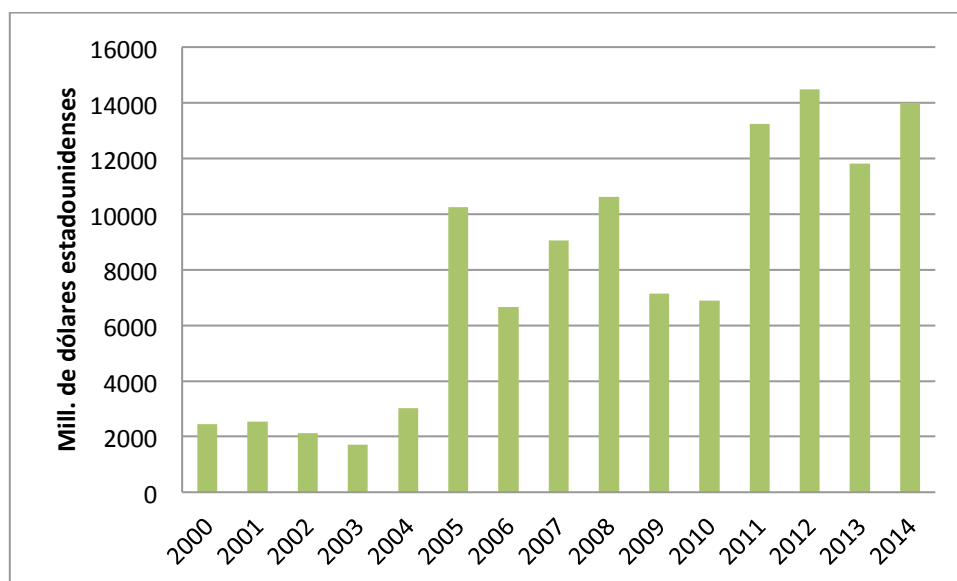
<sup>24</sup> Durante su primer mandato (2002-2010), Uribe cerró 33 empresas públicas y reestructuró varias más (Hawkins, 2009, pág. 110).

<sup>25</sup> Esta idea fue planteada por el presidente Álvaro Uribe en su libro "Del escritorio de Uribe", publicado en 2002, por la editorial Libros de IELA, en Medellín (Colombia).

<sup>26</sup> Es decir, un modelo de desarrollo basado en la gran empresa y la inversión extranjera, en contraposición con el modelo de desarrollo endógeno, que se basa en la revalorización del territorio y los activos locales, considerando todos los potenciales de un territorio desde un enfoque sistémico (factores económicos, humanos, institucionales y culturales) como componentes potenciales del desarrollo.

se abrió la posibilidad de reinvertir y expatriar los beneficios sin ninguna restricción y con libertad de tipo de cambio para las empresas extranjeras (Hawkins, 2011, p. 23).

**Gráfico 3.4.3.1: EVOLUCIÓN DE IED RECIBIDA ENTRE 2000 Y 2014**

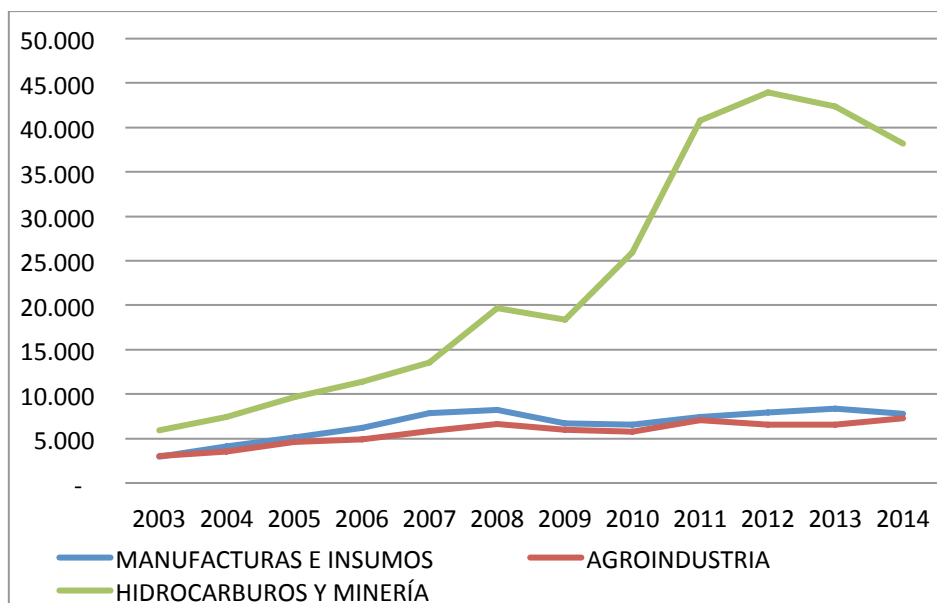


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Sistema de información minero colombiano (SIMCO) y estadísticas del Gobierno de Colombia (ProColombia).

La política de fomento de la IED (Decreto 2080 del año 2000), así como la creación masiva de zonas francas a lo largo del país y los tratados de libre comercio<sup>27</sup>, ha disparado la IED hacia Colombia en los últimos quince años (gráfico 3.4.3.1), especialmente a partir de 2005, año en que podemos observar un aumento del 227% respecto al año anterior, alcanzando el valor de IED más alto de la historia colombiana, con 10.129 millones de dólares, gracias entre otras cosas a la compra por parte de capitales extranjeros de la industria cervecera Bavaria y la venta de parte de la Compañía Colombiana de Tabaco (Ramiro, et al., 2007, p. 21). Pero este aumento ha venido acompañado de importantes consecuencias para la economía colombiana, generando un cambio en la estructura económica del país, que ha pasado de la agroexportación (sobre todo de café) como base del crecimiento económico colombiano a la exportación de materias primas, sobre todo petróleo y carbón.

<sup>27</sup> Aspectos que se tratarán en los próximos subapartados.

**Gráfico 3.4.3.2: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES COLOMBIANAS ENTRE 2003 Y 2014 (EN MILL. DE DOLÁRES ESTADOUNIDENSES)**



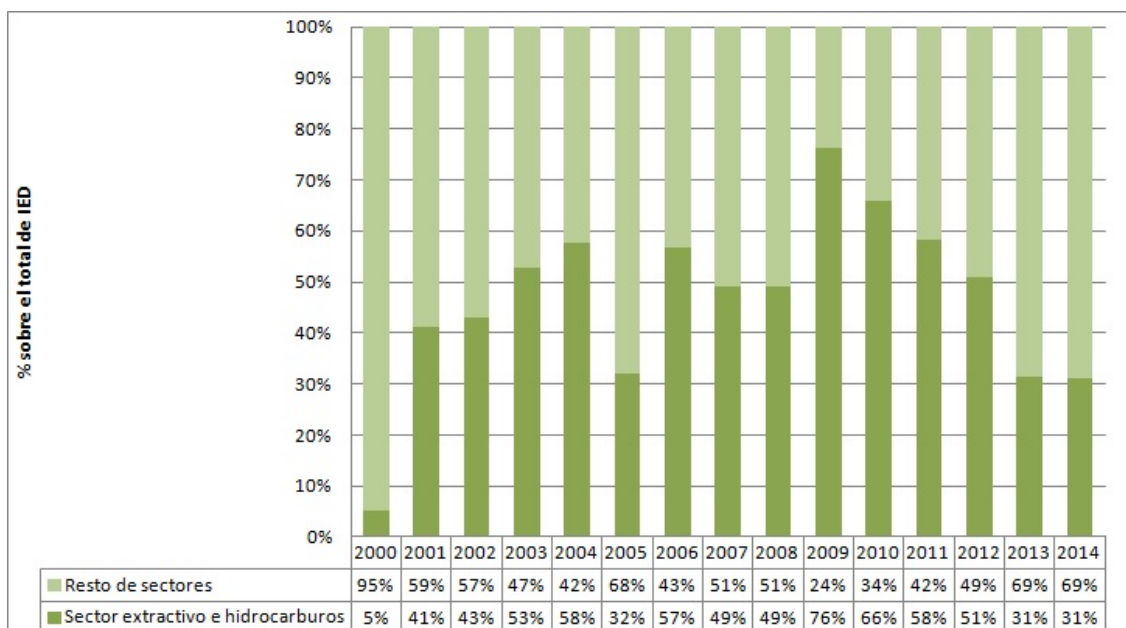
Fuente: elaboración propia a partir de datos de estadísticas del Gobierno de Colombia (ProColombia).

Los destinos sectoriales de la IED han hecho que el país siga una tendencia a la desindustrialización, a lo que se suma el cambio en el enfoque sectorial de las exportaciones, que como señalábamos en el párrafo anterior, han pasado de estar focalizadas en la agricultura al petróleo y las minas. Este cambio, tanto en las exportaciones (gráfico 3.4.3.2) como en los sectores destino de la IED (gráfico 3.4.3.3), puede explicarse por los efectos del Decreto 2080 del año 2000, los beneficios que las zonas francas han aportado a los sectores extractivos, así como por el ajuste institucional en el sector petrolero del año 2003, cuando el estado decide perder su capacidad de intervenir en las decisiones tomadas durante la exploración y explotación de yacimientos por parte de empresas privadas. Todo ello se realizó bajo el supuesto de que: “Colombia es una “mina de oro” compuesta de hidrocarburos y minerales”, en palabras del mismísimo Uribe (Bonilla González, 2011, p. 46).

Estas medidas, así como el aumento de los precios internacionales de las materias primas ha tenido como consecuencia la disminución drástica<sup>28</sup> del peso de la industria manufacturera en las exportaciones colombianas (Hawkins, 2011, pp. 27-31), lo que ha generado un déficit comercial en la industria (se importó el 66% y se exportó el 52% con datos del año 2009). Además, las exportaciones industriales colombianas han seguido una tendencia a concentrarse en productos de bajo valor añadido mientras que las importaciones se realizan de productos de alto valor añadido en su mayor parte (maquinaria y equipos, transporte, electrodomésticos y químicos), generando una dependencia tecnológica del exterior y dificultando el cambio estructural (Bonilla González, 2011, p. 58).

<sup>28</sup> La participación de la industria manufacturera ha pasado de suponer un 21,2% de las exportaciones totales en el período 1996-2001, a ser un 14,3% en el período 2006-2010 (Hawkins, 2011, p. 30).

**Gráfico 3.4.3.3: EVOLUCIÓN DEL PESO DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA SOBRE EL TOTAL DE LA IED CON DESTINO COLOMBIA ENTRE 2000 Y 2014**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Sistema de información minero colombiano (SIMCO) y estadísticas del Gobierno de Colombia (ProColombia).

Además, cabe señalar que el cambio sectorial de la economía colombiana ha sido hacia sectores intensivos en capital y que emplean poco factor trabajo, lo que desmonta el argumento de Uribe de que la IED traería desarrollo económico y empleo. En este sentido, Hawkins (2011, pág. 33) señala que en términos de participación del empleo, las actividades extractivas generaron menos del 1,5% del total de empleo en Colombia entre los años 2006 y 2010<sup>29</sup>. También debemos subrayar que la tasa de desempleo se ha mantenido en dos dígitos en los últimos quince años, superando el 14% en etapas de crisis y no bajando del 10% en los momentos de explosión económica durante la etapa de gobierno de Uribe (Bonilla González, 2011, p. 54).

### 3.4.3.1. Impulso a la creación de Zonas Francas

El régimen de Zonas Francas se estableció en Colombia en 1958 con la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, pero fue en el gobierno Uribe, concretamente a partir de 2005, cuando se inició un proceso de generación de este tipo de zonas por todo el país, con el objeto de atraer nueva inversión extranjera directa, como parte de la política de apertura al exterior que llevó el gobierno colombiano en ese momento (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014, p. 4). De este modo, a través de la Ley 1004 de 2005 y los decretos 383 y 4051 de 2007, se generaron nuevas zonas francas y se ampliaron algunas de las ya existentes, en una estrategia del gobierno colombiano de subvertir su propia legislación laboral y el régimen

<sup>29</sup> Años en los que, a tenor de los gráficos, podemos observar los mayores datos de participación en la IED recibida y las exportaciones colombianas.

tributario, con el objetivo de generar una economía más competitiva a nivel internacional (Hawkins, 2011, p. 15). Esto es, crear paraísos laborales y tributarios a lo largo del país.

En estas zonas francas, a las empresas instaladas se les otorgan beneficios aduaneros y tributarios. Estos beneficios consisten en la reducción en más del 50% del impuesto sobre la renta (del 37% al 15%), la posibilidad de importar bienes sin tener que pagar aranceles ni IVA y la autorización para vender sus productos en el mercado local, lo cual genera competencia desleal por parte de estas empresas.

Como se señaló anteriormente, existen dos tipos de zonas francas. La Ley 1004 (2005) estableció las zonas francas permanentes (ZFP), y con los decretos 383 y 4051 (2007) se establecieron las zonas francas permanentes especiales (ZFU) o zonas francas especiales, también denominadas “uniempresariales”, una figura creada para extender las zonas francas al sector de las PYMES (Hawkins, 2011, p. 16). Estas segundas son especialmente importantes, ya que permiten que empresas de determinados sectores<sup>30</sup>, asentadas en cualquier punto del país, adquieran los beneficios de las zonas francas, siempre que cumplan ciertos requisitos de inversión y empleo.

**Mapa 3.4.3.1: DISTRIBUCIÓN DE LAS ZONAS FRANCAS EN COLOMBIA**



Fuente: <http://es.slideshare.net/leimahe/presentacion-colombia-proexport-febrero-2013>

En 2013, a partir de los datos provistos por Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014; pág. 34), y como podemos ver en el Mapa 3.4.3.1, en el país existían 113 zonas francas, repartidas en quince departamentos. Los departamentos con mayor cantidad de zonas francas eran los de Bolívar (14 zonas francas) y Cundinamarca (13 zonas francas).

La creación de zonas francas, en línea con el objetivo de generación de empleo que Uribe usó como justificación para la implementación de políticas, recogía desde un principio unos compromisos de generación de empleo e inversión. Estos compromisos no se habían cumplido

<sup>30</sup> A las zonas francas especiales se pueden acoger empresas de los sectores: lácteos, servicios, puertos, bienes, proyectos agroindustriales y, exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, que cumplan las condiciones de inversión y empleo que el Gobierno de Colombia exige para cada sector (Gobierno de Colombia, 2015).

en el año 2010; este año, tal y como se señala en Hawkins (2011; pág. 16), sólo se había cumplido el compromiso de generación de empleo directo en un 11,9% y el de inversión en un 36%. En los últimos cinco años la situación ha mejorado, de acuerdo a los datos que podemos extraer de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (2014), que señalan que el empleo directo en las zonas francas, a finales del año 2013, se había cumplido al 48% del compromiso total y la inversión al 148%. Por lo que podemos decir que los objetivos de empleo, ocho años después siguen sin cumplirse al 100% mientras que los de inversión sí se han alcanzado sobradamente.

### 3.4.3.2. Los Tratados de Libre Comercio

Uno de los aspectos centrales del gobierno de Uribe fue su contribución a la creación de un orden jurídico económico neoliberal en Colombia, una especie de constitución política del mercado total, que hiciera irreversibles los procesos de reforma que se habían estado llevando a cabo desde los años noventa del siglo XX. En esta tarea, los tratados de libre comercio (TLC) constituyeron una parte fundamental, ya que en forma de ordenamiento jurídico estos tratados representan la nueva configuración del sistema de poder transnacional (Estrada Álvarez, 2006, pp. 165-168).

Los TLC deben verse, como señala Estrada Álvarez (2006, pág. 169-170), con una doble connotación. Por una parte, como una expresión del proyecto político capitalista que avanza hacia la que el autor llama “constitución política del mercado total”<sup>31</sup>. Por otra, como la manifestación de los intereses capitalistas específicos de los EE.UU, dentro de su proyecto político imperialista en América Latina, en alianza con las élites dominantes de Colombia y los demás países.

Colombia comenzó las negociaciones durante el gobierno de Uribe de TLC con Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay en 2005, con Chile y con EE.UU. en 2006, con el Salvador, Honduras y Guatemala en 2007, y con Suiza y Liechtenstein y con Canadá en 2008<sup>32</sup>. Muchos de estos tratados han entrado en vigor en años recientes y han contribuido sin duda al gran aumento de las exportaciones colombianas y la IED recibida desde el año 2011.

Una cuestión que cabe preguntarse acerca de la firma de TLC con países del Norte es hasta qué punto a Colombia le pueden beneficiar o le benefician este tipo de acuerdos. Como señala Hawkins (2011; pág. 60), en el caso de Canadá, por ejemplo, la mayor parte de las exportaciones colombianas a este país (café, azúcar, algodón, combustible y bananos) ya recibían un tratamiento especial con acceso libre y sin aranceles antes de la firma del TLC. Por lo tanto, si atendemos simplemente a los beneficios económicos y comerciales del tratado, se puede decir que el mismo traerá claramente más beneficios a Canadá que a Colombia, ya que

---

<sup>31</sup> Esta idea descansa en dos supuestos del mercado capitalista: la protección de los derechos de propiedad privada y la garantía plena a la libertad económica, entendida la misma como libertad de empresa y libre competencia (Estrada Álvarez, 2006, p. 170).

<sup>32</sup> Estos datos han sido extraídos de la página de web del *Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia*: <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=5398> Además, cabe señalar que, en la actualidad, Colombia tiene firmados ya catorce tratados de libre comercio (Vega Cantor & Martín Novoa, 2014, p. 36).



podrá incrementar sus exportaciones a territorio colombiano así como aumentar su IED en Colombia. Esta misma lógica es extrapolable a las relaciones comerciales que Colombia mantiene con otros países del Norte y pone en duda los beneficios que el país puede conseguir con la firma de TLC. Además, otra cuestión que cabe señalar es el papel que juegan este tipo de tratados a la hora de perpetuar las asimetrías entre países del Norte y del Sur, basándose en la teoría de la ventaja comparativa. En este sentido, creo que debería analizarse el papel que pueden tener los TLC como entorpecedores o facilitadores del cambio estructural, es decir, del paso desde una economía apoyada en el sector agrícola o extractivo como motor del crecimiento a una economía industrial, que se especialice en actividades de mayor valor añadido<sup>33</sup>.

Pero lo que Estrada Álvarez (2006) considera “construcción política del mercado total” va más allá de los TLC, y cabe considerar también los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII) y los Acuerdos para Prevenir la Doble Tributación (ADT). De estos acuerdos, en 2010, año en que Uribe deja el gobierno, Colombia tenía en proceso de negociación AII con 39 países y ADT con 21 (Hawkins, 2011, p. 61).

#### **3.4.4. El ascenso del autoritarismo, la militarización y el paramilitarismo<sup>34</sup>**

Como señala Estrada Álvarez (2006, pág. 173), la construcción del orden neoliberal en Colombia ha venido acompañada de una tendencia autoritaria del régimen político, de una creciente militarización del país y de una influencia en ascenso de las organizaciones paramilitares.

En este sentido, en Colombia, la protección de los derechos de propiedad privada (bien sea de transnacionales, grupos económicos “criollos” o latifundistas) no sólo se han apoyado en un andamiaje jurídico. También ha sido notorio el aumento del gasto militar para estos efectos, junto con la formación de ejércitos privados, bandas paramilitares, que actúan con total impunidad (Estrada Álvarez, 2006, p. 174).

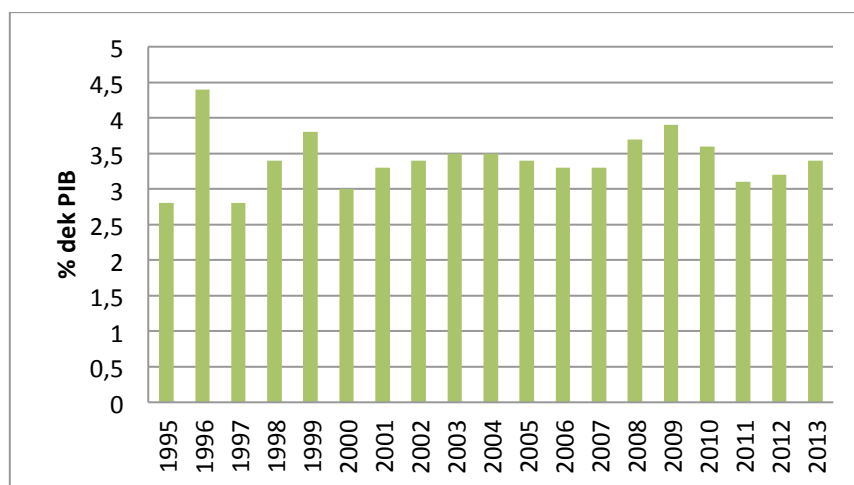
La flexibilización laboral, por lo tanto, no sólo se ha realizado por la vía normativa; también desde el ejercicio de la violencia. Ejemplo de esto es que Colombia registra el mayor número de sindicalistas asesinados en el mundo. Según el PNUD, entre 1984 a 2011 se registraron en el país más de 2.800 homicidios de sindicalistas (Colprensa, 2012). De ellos, 527 bajo la presidencia de Uribe, según la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) (Red Voltaire, 2010).

---

<sup>33</sup> El estudio de este tema podría suponer el establecimiento de una futura línea de investigación.

<sup>34</sup> Si bien entendemos que el análisis de la evolución de las tendencias autoritarias, la militarización y los grupos paramilitares en Colombia exigiría mucho más que un subapartado, pensamos que es necesario hablar de ello, ya que el neoliberalismo ha venido acompañado de un aumento del autoritarismo en todos los países en los que se ha aplicado, y por supuesto, también en Colombia.

**Gráfico 3.4.4.1: EVOLUCIÓN DEL GASTO MILITAR EN COLOMBIA COMO PORCENTAJE DEL PIB ENTRE LOS AÑOS 1995 Y 2013**



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial.

Especialmente en la época del gobierno Uribe, se asistió en un incremento sensible del gasto militar (gráfico 3.4.4.1), intensificando la militarización del Estado, justificado en la “guerra contra el terrorismo” y en la provisión de “seguridad democrática”, como condición para el crecimiento económico.

Durante su mandato, el llamado Plan Colombia, aprobado en el año 2000 por Bill Clinton y Andrés Pastrana por el que EE.UU ayudaría a Colombia a acabar con el conflicto interno a través de la lucha militarizada, cambió de retórica y se centró en la lucha contra la droga, sobre todo, contra la producción de cocaína. En el año 2001, se comenzó a usar el discurso del “narcoterrorismo” por parte del gobierno colombiano, discurso que se intensificó durante todo el mandato de Uribe, acusando a los dos principales grupos guerrilleros colombianos (FARC-EP y ELN) de financiarse ilícitamente a través del comercio de droga. Paralelamente, la cantidad recibida por Colombia como parte del Plan Colombia aumentó así como la militarización financiada a través de este plan<sup>35</sup>.

Este plan, tal y como se señala en Hawkins (2008), fue fundamental para el sostenimiento de las medidas neoliberales en Colombia, ya que sin la ayuda económica de los EE.UU, como financiadores del brazo coercitivo estatal, las medidas de ajuste, dada la situación de conflicto en Colombia, deberían haber sido mucho mayores. Además, la campaña por librar a Colombia de las FARC-EP dio sus frutos, llegando a lograr la desmovilización de 3.170 combatientes entre 2007 y 2008, años de mayor combate armado por parte del Estado, y situando la popularidad de Uribe en sus máximos en el año 2008 (82% de aprobación). Este hecho deja patente que el conflicto interno en el país fue bien utilizado por Uribe para distraer la atención de las medidas coercitivas y empobrecedoras que llevó a cabo su gobierno.

<sup>35</sup> Unos 5.525 millones de dólares fue la ayuda militar de los EE.UU a Colombia a través del Plan Colombia, entre 2001 y 2008 (Vega Cantor & Martín Novoa, 2014, p. 43). En comparación, Entre 1997 y 2003 había sido de 2.400 millones de dólares (Hawkins, 2009, pág. 107).

Durante el mandato de Uribe también se produjeron, en teoría, procesos de desmovilización paramilitar: en el año 2005 supuestamente finalizaron su desarme. Dicha desmovilización, enmarcada en la llamada Ley de Justicia y Paz, mantuvo intacto el poder de estos grupos así como sus propiedades, arrancadas ilegalmente al campesinado o financiadas con recursos provenientes del narcotráfico (Ramiro, et al., 2007, p. 16).

Además, Colombia se convirtió en el segundo país con mayor número de desplazados internos. El gobierno colombiano registraba en 2011, 3,5 millones de desplazados internos en el país, pero organizaciones no gubernamentales, como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2015).

El desplazamiento interno tiene sin duda conexiones con las políticas neoliberales, y sobre todo con la apertura colombiana a la inversión exterior, que se llevó a cabo sobre todo durante el mandato de Uribe, como se demuestra cuando observamos que las zonas donde se produce el mayor desplazamiento en Colombia coinciden con aquellas que disponen de recursos extractivos estratégicos para la inversión extranjera<sup>36</sup> (Ramiro, et al., 2007, p. 17). Estas zonas se utilizan después de la expulsión de los campesinos para extraer o sembrar los productos que se muestran como ejemplo de supuestamente exitoso modelo exportador colombiano. Además, tal y como señalan Vega Cantor y Martín Novoa (2014; pág. 37), el paramilitarismo<sup>37</sup>, aunque supuestamente desmovilizado, está a menudo detrás de estos desplazamientos, actuando en muchos casos al servicio de las empresas transnacionales, en lo que los autores denominan “neoliberalismo armado”.

---

<sup>36</sup> Estas zonas son el Putumayo y Caquetá, que disponen de petróleo; el Chocó, que se ha convertido en la zona de mayor producción de palma africana en Colombia; Cali, por sus recursos hídricos; Arauca y Casanare, con grandes reservas de petróleo; el sur de Bolívar, que cuenta con reservas de oro, y la Guajira, con las mayores minas de carbón del país (Ramiro, et al., 2007, p. 17).

<sup>37</sup> De hecho, en los últimos 10 años los paramilitares han sido responsables de casi el 65% de las violaciones de derechos humanos en Colombia, y actúan en dos terceras partes del país. (Ramiro, et al., 2007, p. 17).

## 4. DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN COLOMBIA EN EL PERÍODO NEOLIBERAL

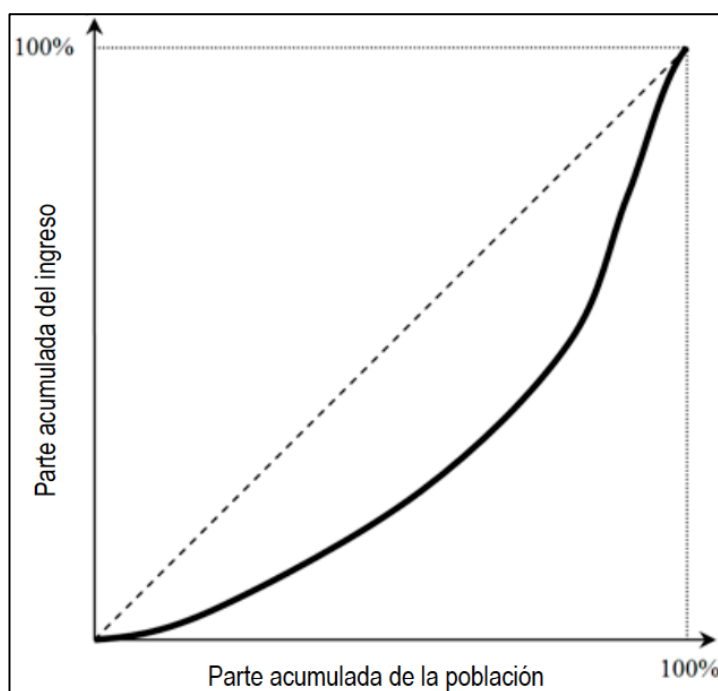
En este capítulo se realiza un análisis de la distribución de la renta en Colombia y su evolución durante el período neoliberal. Este análisis se realiza atendiendo a dos formas de medir la distribución de la renta, las cuales son: la distribución personal de la renta y la distribución funcional de la renta. Para adquirir una mejor aproximación a la distribución personal de la renta en Colombia, realizaremos además un análisis del 1% más rico de la población a través de la información que facilitan los registros tributarios.

### 4.1. FORMAS DE MEDICIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA

Existen múltiples formas de aproximarse al estudio de la desigualdad económica. Primeramente, se debe tener clara la diferencia entre renta y riqueza, ya que se trata de las dos variables más usadas para abordar este tipo de estudios. Mientras que la renta es toda la actividad económica, medida en términos monetarios, generada dentro de las fronteras de un territorio en un período temporal determinado, la riqueza se puede definir como la renta acumulada a lo largo del tiempo. Dicho en otros términos, la renta es una variable flujo, que mide el valor monetario de la riqueza creada en un periodo de tiempo, mientras que la riqueza es una variable *stock* (existencias), que indica el valor monetario de la renta acumulada en un momento dado. En este trabajo nos disponemos a analizar la variable renta en el caso colombiano, estudiándola desde tres ángulos diferentes: la distribución personal de la renta, la distribución funcional de la renta y el análisis del 1% más rico, realizado a partir de datos impositivos.

De este modo, vamos a analizar la llamada distribución personal de la renta, la variable en la que suelen centrarse la mayor parte de estudios distributivos, ya que es una variable habitualmente recolectada en las encuestas de hogares, por lo que es de fácil acceso (Jiménez, 2015). Esta variable se mide habitualmente a través del índice de Gini, el cual indica hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Como se ve en el gráfico adjunto, la curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingresos respecto a la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. Y el índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta representada por la diagonal. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta.

**Gráfico 4.1.1: CURVA DE LORENZ**



Fuente: elaboración propia

Esta forma de medición presenta una serie de ventajas, que han hecho que sea la forma más habitual de medir la distribución de la renta. Por un lado, centrarse en la distribución personal del ingreso es coherente con la teoría económica neoclásica que impera en el ámbito académico, al ser consecuente con la idea de poner el foco en el comportamiento individual de los agentes económicos. En este sentido se señala que la complejidad de los procesos productivos actuales así como la heterogeneidad dentro de los grupos vinculados tradicionalmente a los distintos factores de producción la hacen más pertinente que el estudio de la distribución factorial de la renta. Y también se valora que esta forma de medición permite profundizar en el análisis de la acción redistributiva del Estado. Además, se ha visto favorecida por la generación de encuestas de hogares cada vez más específicas por parte de los distintos estados (Abeles, et al., 2014).

Respecto a los inconvenientes que puede acarrear como forma de medición de la distribución de la renta, cabe señalar que el índice de Gini asume que la cesta de consumo es la misma para todos los grupos de renta (De la Torre, 2014). Y que, como se destaca en Abeles, et al. (2012), este indicador no capta adecuadamente los ingresos derivados de la propiedad. Otro problema es que este indicador tiene dificultades para captar la parte más alta de la distribución, producto del truncamiento o la subdeclaración de ingresos, que puede deberse a la negativa de los hogares más ricos por dar a conocer su ingreso o a los errores cometidos al hacerlo, ya que sus ingresos suelen provenir de diversos activos, con rendimientos variables, y se pueden cometer errores en su declaración más fácilmente.

Con el objetivo de subsanar esto, abordaremos el estudio de la renta del 1% más rico de la población, a partir de datos tributarios, en el caso de Colombia recolectados por la Dirección de

Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Este tipo de estudios ha cobrado importancia en los últimos años, sobre todo a partir del trabajo de 2003 del economista Thomas Piketty sobre la evolución de las rentas altas en Francia en el largo plazo, que ha dado lugar a muchas investigaciones sobre el tema en los últimos años (Jiménez, 2015).

El uso de esta fuente corrige los problemas que, como señalamos anteriormente, tienen las encuestas para estimar la renta de los estratos más altos de la sociedad. Pero el uso de datos impositivos, sobre todo en el caso de países en desarrollo como Colombia, no está exento de inconvenientes. Uno de los principales es que solo una pequeña parte de la población hace declaración de la renta, por lo que el estudio que puede realizarse a partir de estos datos se limita a las rentas altas. También se deben tener en cuenta la evasión fiscal y las exenciones fiscales, que distorsionan las estimaciones de la distribución de la renta que pueden realizarse. Además, tampoco se recoge en los datos impositivos la economía sumergida, entre la que se encuentran las actividades ilegales (narcotráfico, etc.), que suponen un 2,3% del PIB actual en Colombia, según ciertas estimaciones (Alvaredo & Londoño Vélez, 2013).

El segundo indicador que utilizaremos es la distribución funcional del ingreso, esto es, la parte del PIB que va a parar al factor salario, la llamada remuneración de asalariados y, la parte del PIB que va a parar al factor capital, es decir, el excedente bruto de explotación. Este indicador, que fue relegado a un segundo plano con la consolidación de la economía neoclásica como hegemónica desde la década de 1950, ha cobrado importancia en los últimos años de mano de la economía poskeynesiana y estructuralista debido, entre otros factores, a la trayectoria declinante del peso de los salarios en el PIB en prácticamente todos los países del mundo desde la década de 1980 (Abeles, et al., 2014). Este descenso, según Husson (2013), tiene que ver con el fin del “fordismo” y el fracaso de los estímulos keynesianos para salir de la crisis que sufrieron las economías desarrolladas en los años setenta, y que cambiaron el paradigma económico dominante, cobrando relevancia las políticas neoliberales.

## **4.2. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA EN COLOMBIA**

El análisis de la distribución de la renta en América Latina ha sido un tema recurrente en la literatura económica de los últimos años. Ello se debe a que a día de hoy esta región sigue siendo la más desigual del mundo en términos económicos. Además, la evolución del indicador más utilizado para la medición de la desigualdad económica, el índice de Gini, ha seguido una tendencia bastante discutida entre los autores que trabajan sobre el tema. Por un lado, algunos han señalado el estancamiento en el crecimiento de este índice en los últimos años e incluso en algunos casos la mejora<sup>38</sup>. Por otro lado, se señala un empeoramiento en este indicador en las

---

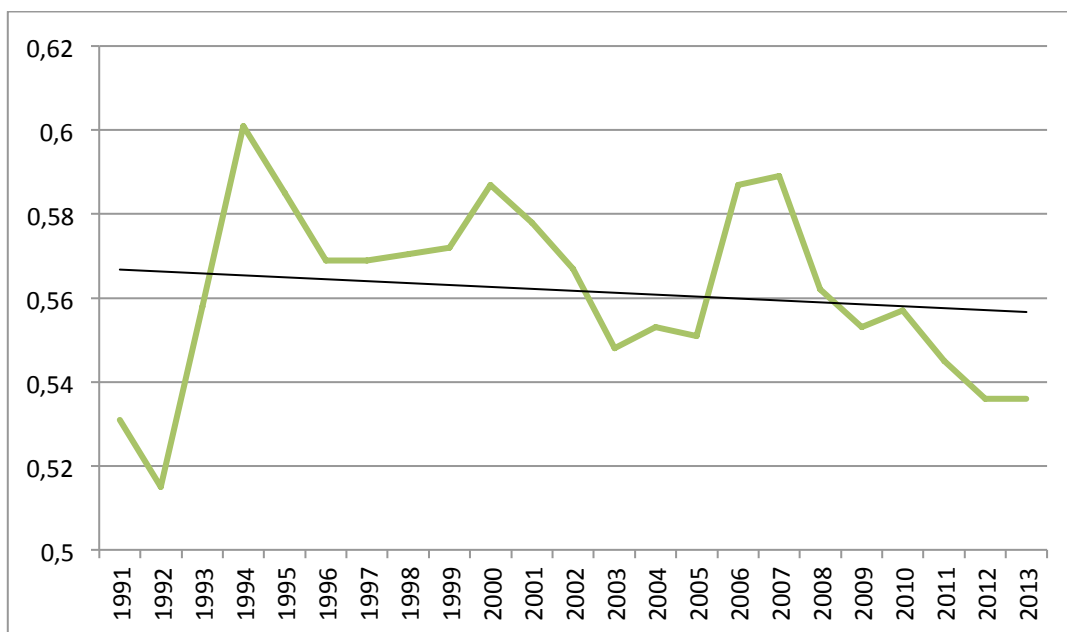
<sup>38</sup> Como los trabajos de Vakis, et al. (2015) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014).

últimas décadas por parte de otros autores<sup>39</sup>, lo que coincide con el período neoliberal que nos disponemos a evaluar.

Para el caso de Colombia existe menos literatura sobre el tema y ésta es más reciente, y por eso creemos que es relevante el análisis. Si bien, como se señala Londoño (2012), hay acuerdo en la literatura en que Colombia ha tenido históricamente uno de los mayores índices de Gini de América Latina. El índice de Gini para el país, como podemos observar en el gráfico 4.2.1, ha seguido una tendencia a la baja si agregamos a la serie una línea de tendencia, pero lo cierto es que si tomamos el primer año de la serie, 1991, como el inicio de la etapa neoliberal y 2010 como el año final de nuestro análisis y comparamos solamente estos dos años observamos que el índice de Gini aumentó, ya que pasó de ser de 0,531 en 1991 a 0,557 en 2010.

Por lo tanto, podemos decir que la evolución del índice de Gini no sigue una tendencia clara durante el período a analizar. Durante el mismo observamos etapas de fuertes aumentos en la desigualdad de renta, como la etapa 1992-1994, en la que la misma aumentó un 16,7%, o la etapa 2005-2007, con un aumento del 6,9%. Por otro lado, se pueden ver períodos con reducciones significativas de la desigualdad, como el período 2000-2003, en el que se produjo una reducción de la desigualdad de un 6,6%, o el período 2007-2010, con una disminución del 5,4%.

**Gráfico 4.2.1: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI EN EL PERIODO 1991-2013<sup>40</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT y Banco Mundial.

Tras este análisis, y con el objetivo de capturar de una manera más clara la evolución de la renta en Colombia durante el período neoliberal y siendo conscientes de las limitaciones anteriormente señaladas que tiene el índice de Gini como instrumento de medición de la distribución de renta, vamos a realizar un análisis de la parte alta de la distribución valiéndonos de datos impositivos.

<sup>39</sup> Cabe citar los trabajos de Jiménez (2015) y De Ferranti, et al. (2003).

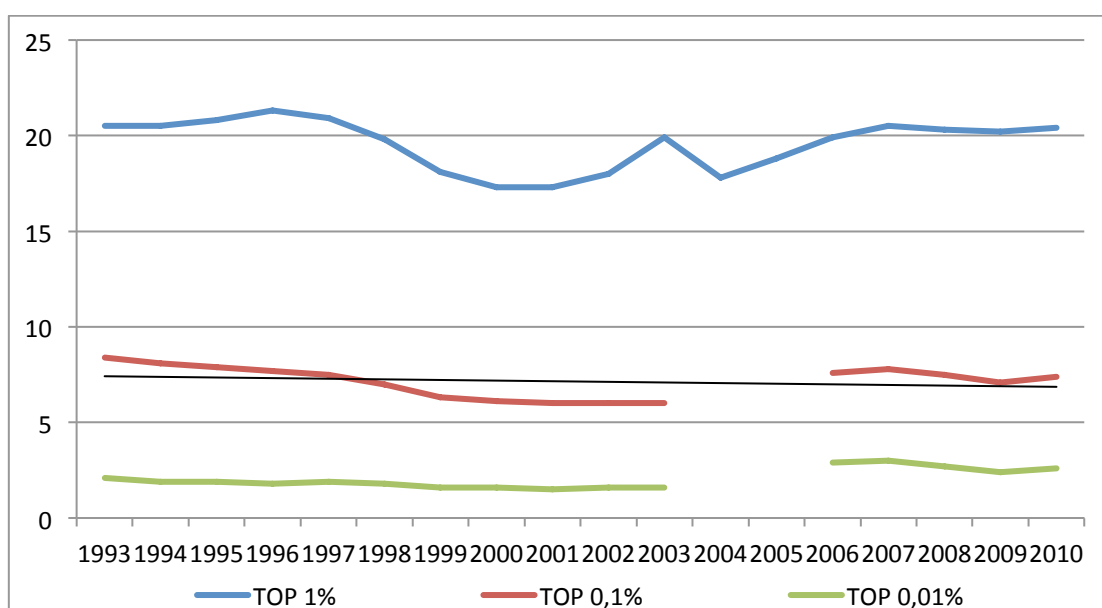
<sup>40</sup> Nota aclarativa: los datos de los años 1994, 1997 y 1999 han sido obtenidos mediante extrapolación.

#### 4.2.1. Análisis de la parte del 1% más rico a partir de datos impositivos

El análisis del 1% más rico a partir de datos de los registros impositivos ha cobrado importancia en los últimos años dado que, como señalamos anteriormente, corrige algunos de los problemas que tiene el Gini para captar la renta de los estratos más altos de la distribución por lo que es una buen complemento a la información que puede aportarnos dicho índice. Además, tiene una relevancia especial en el caso de América Latina, dado que un aspecto característico de la desigualdad económica en la región es la concentración inusualmente alta de la renta en el extremo superior de la población (De Ferranti, et al., 2003).

Para el caso de Colombia, los análisis más exhaustivos sobre 1% más rico para el período 1993-2010 han sido realizados por Londoño (2012) y Alvaredo y Londoño (2013), y aquí queremos recoger algunos de los resultados más importantes. Cabe señalar, antes de proceder al análisis, que vamos a dividir el 1% más rico en tres grupos: el primero que abarca al 1%-0,1%, el segundo compuesto por el 0,1-0,01% y el tercero en el que se concentran los que llamaremos los “súper ricos”, el segmento poblacional menor del 0,01%.

**Gráfico 4.2.1.1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL 1%, EL 0,1% Y EL 0,01% MÁS RICO EN LA RENTA TOTAL DURANTE EL PERIODO 1993-2010<sup>41</sup>**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alvaredo y Londoño (2013).

Primeramente, y como podemos ver en el gráfico 4.2.1.1, el 1% más rico en Colombia se apropió en promedio del 19,6% del total de la renta generada en el país durante el citado periodo, llegando a quedarse con más del 20% entre los años 1993-1998 y 2006-2010. El top 0,1% por su parte se apropió en promedio del 7,2% del total de renta durante el periodo, mientras que el 0,01% lo hizo del 2,1%. La evolución de la renta de estos dos últimos grupos fue mucho más estable a lo largo del tiempo, como demuestran las desviaciones típicas de cada serie: 1,32 para el 1% más rico, 0,82 para el 0,1% y 0,5 más el 0,01%. Por lo tanto, podemos decir que los “súper

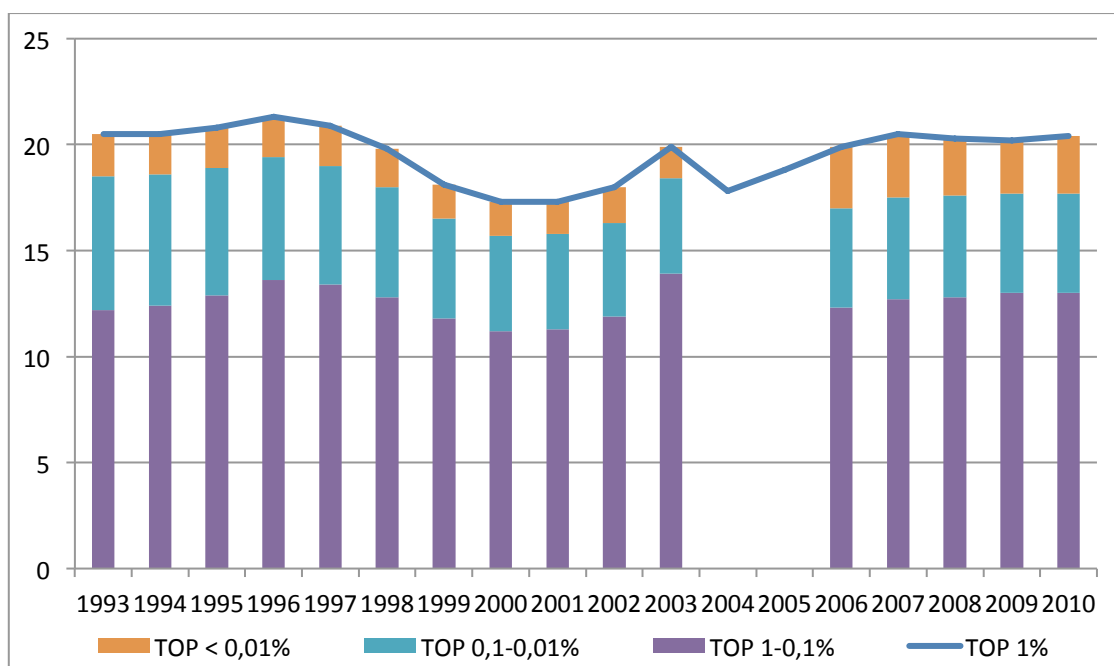
<sup>41</sup> Nota aclarativa: para el top 0,1% y top 0,01% no se encuentran datos para los años 2004 y 2005.



ricos”, el 0,01% más rico, fue el grupo que menos variación sufrió en la captura de renta durante este período.

Cabe analizar también la composición del 1% más rico y su evolución durante el periodo. Ello puede observarse en el gráfico 4.2.1.2, en el cual hemos dividido el 1% más rico entre 3 grupos de renta. En él podemos observar que el grupo que más variaciones ha sufrido en cuanto a la renta capturada ha sido el top 1-0,1%, si bien al final del periodo se mantiene una parte similar que al principio del mismo (12,2% del total de renta en 1993 frente al 13% en 2010). El grupo que ha aumentado más su participación en la captura de renta durante el periodo, sobre todo a partir del años 2006, ha sido el top <0,01%, que pasó de capturar el 2% de la renta total en 1993 al 2,7% en 2010. Por su parte el grupo intermedio, el top 0,1-0,01%, redujo su participación en la captura de renta durante el periodo, pasando de apropiarse del 6,3% de la renta total en 1993 al 4,7% en 2010.

**Gráfico 4.2.1.2: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL 1% MÁS RICO DIVIDIENDO ENTRE LOS GRUPOS DE RENTA: TOP 1-0,1%, TOP 0,1-0,01% Y TOP <0,01% DURANTE EL PERIODO 1993-2010**

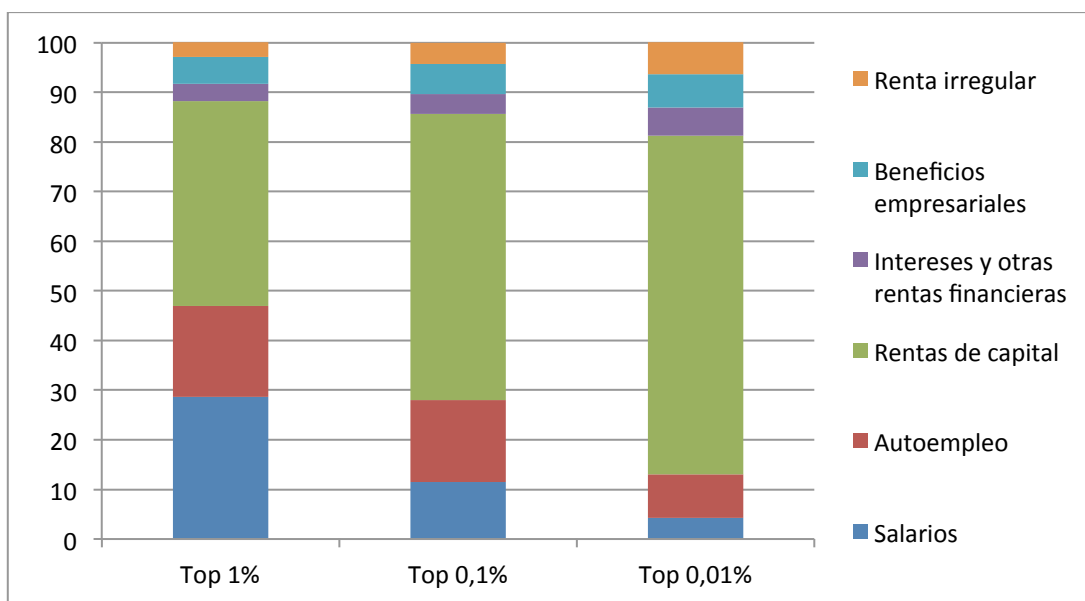


Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alvaredo y Londoño (2013).

Finalmente, creemos de relevancia analizar cuáles son las fuentes de renta de los distintos segmentos del 1% más rico. Para ellos hemos realizado el gráfico 4.2.1.3, en el que podemos observar la composición en función del tipo de renta captado por el 1% más rico, el 0,1% y el 0,01% para el año 2010<sup>42</sup>. Lo primero que debemos señalar al respecto es que para todos los grupos señalados su renta principal son las rentas de capital, si bien el peso de las mismas difiere según vamos restringiendo por cantidad de renta captada.

<sup>42</sup> Hemos decidido realizar este gráfico solamente para este año ya que la variación en la composición de la renta de estos grupos a lo largo de tiempo se ha mantenido bastante constante.

**Gráfico 4.2.1.3: COMPOSICIÓN EN FUNCIÓN DEL TIPO DE RENTA CAPTADO POR EL TOP 1%, TOP 0,1% Y TOP 0,01% PARA EL AÑO 2010**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alvaredo y Londoño (2013).

De este modo, podemos ver que a medida que nos acercamos a los estratos de renta más altos, el papel de las rentas de capital para los mismos es mayor, hasta suponer éstas un 68,3% del total de la renta apropiada en el caso del top 0,01% frente al 41,2% que suponen para el 1%. Lo mismo sucede con las rentas irregulares, los beneficios empresariales y los intereses y otras rentas financieras, si bien en mucha menor medida. Por otro lado, podemos observar el patrón contrario en el caso del peso de los salarios en el total de la renta apropiada, suponiendo los mismos un 28,5% para el 1% frente al 4,3% que suponen para el 0,01% más rico. Y un comportamiento similar aunque menos pronunciado se observa en los ingresos derivados del autoempleo.

#### 4.2.2. Corrección del índice de Gini teniendo en cuenta datos impositivos

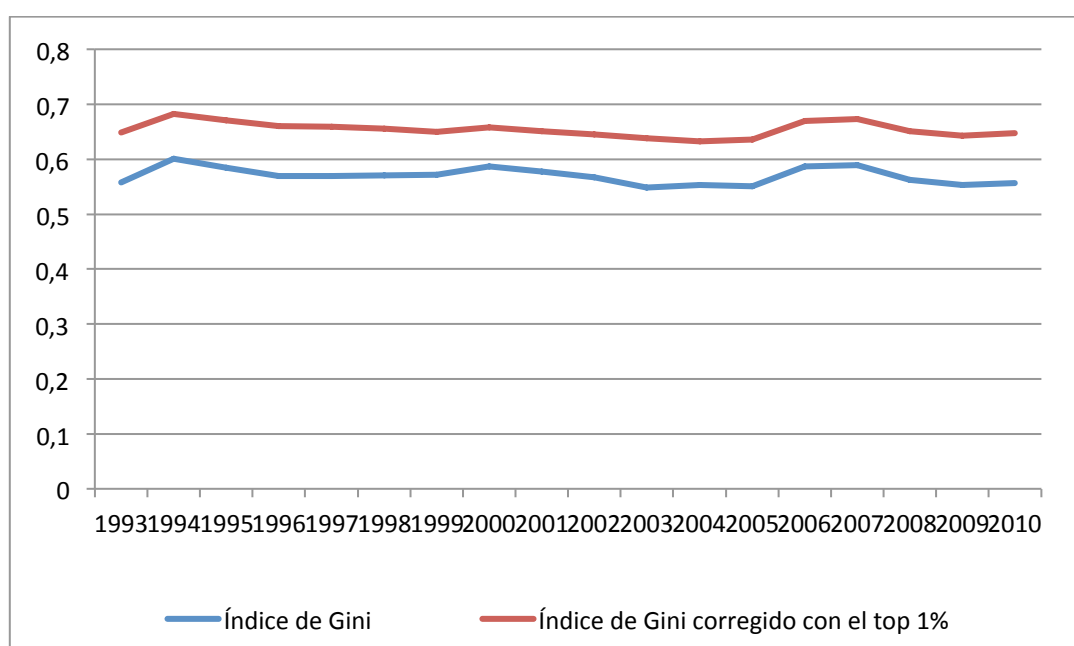
Tras realizar el análisis del 1% más rico pasaremos a utilizar estos datos para calcular un nuevo índice de Gini corregido, que nos permita aproximarnos de una manera más exhaustiva a la realidad de la distribución de la renta en Colombia. Para ello vamos a utilizar la fórmula que plantea Alvaredo (2011) para corregir el índice de Gini, bajo el supuesto de que en nuestro caso los datos recogidos mediante encuestas para realizar el mismo no recogen la renta del 1% más rico de la población. Este nuevo índice de Gini corregido se puede expresar de la siguiente manera:

$$G = G*(1-S) + S$$

Donde  $G^*$  es el índice de Gini obtenido a partir de datos de las encuestas, sin incluir el 1% más rico, S es la proporción del total de la renta capturada por el 1% más rico y G el índice de Gini corregido teniendo en cuenta el 1% más rico de la población.

La evolución del índice de Gini original y el corregido para el periodo 1993-2010 puede observarse el gráfico 4.2.2.1. En él podemos ver primeramente que la desigualdad aumenta en un promedio de 8,4 puntos porcentuales si tenemos en cuenta los datos del top 1%. Por ejemplo, para el último año de la serie, 2010, el índice de Gini pasa de ser de 0,557 a 0,647. Además, cabe señalar que las tendencias de reducciones y aumentos del Gini se suavizan para todos los años de la serie, manteniéndose el Gini más constante en el periodo.

**Gráfico 4.2.2.1: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE GINI Y EL ÍNDICE DE GINI CORREGIDO CON EL TOP 1% EN COLOMBIA DURANTE EL PERIODO 1993-2010**



Fuente: elaboración propia.

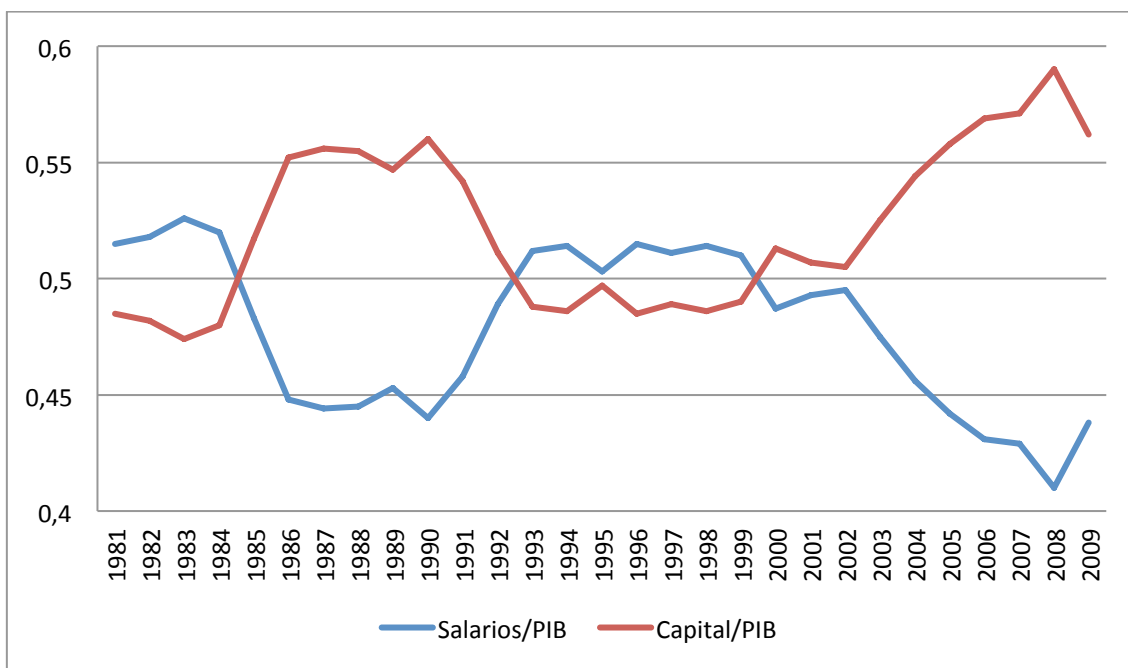
### 4.3. ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA EN COLOMBIA

Otra forma de aproximarnos a la desigualdad de renta en Colombia es, como ya señalamos anteriormente, realizar un análisis de la distribución funcional de la renta, es decir, analizar que parte de la renta generada en Colombia, y medida por el PIB, va a parar al excedente bruto de explotación (factor capital) y que parte a la remuneración de asalariados (factor trabajo). Ello plantea un problema con las rentas mixtas, que quedan fuera de esta dicotomía. Esto puede ser solucionado omitiendo las mismas o realizando una división de ellas entre ambos factores en función de diferentes criterios. El que aquí se toma es el expuesto en Pulido Pescador (2011) y

consiste en distribuir el ingreso mixto entre capital y trabajo en función de la evolución de estos agregados en la suma de ambos a partir de 1994, año en que este ingreso comienza a incluirse en las cuentas nacionales colombianas.

En el gráfico 4.3.1 podemos observar la evolución del peso de los salarios y el capital en el PIB para el periodo 1981-2009 en Colombia. Se debe señalar que durante el periodo neoliberal, que es nuestro objeto de estudio, encontramos tres fases bien diferenciadas: una primera fase, que comprende el periodo 1990-1992, en el que se observa una tendencia a la igualación del peso de ambos factores en el PIB, que venía siendo dominado por factor capital desde mediados de los años ochenta; una segunda fase, entre los años 1993 y 1999, en la que observamos una tendencia horizontal en el peso de ambos factores en el PIB, con primacía del peso del factor trabajo, pero una diferencia de tan sólo 2 puntos porcentuales en media entre ambos factores y; una tercera fase, el periodo 2000-2009, en el que se observa un importante aumento, sobre todo a partir del año 2003, en el peso del factor capital en el PIB, en detrimento del factor trabajo<sup>43</sup>.

**Gráfico 4.3.1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL FACTOR SALARIO Y EL FACTOR CAPITAL EN EL PIB EN EL PERÍODO 1981-2009**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Pulido Pescador (2011).

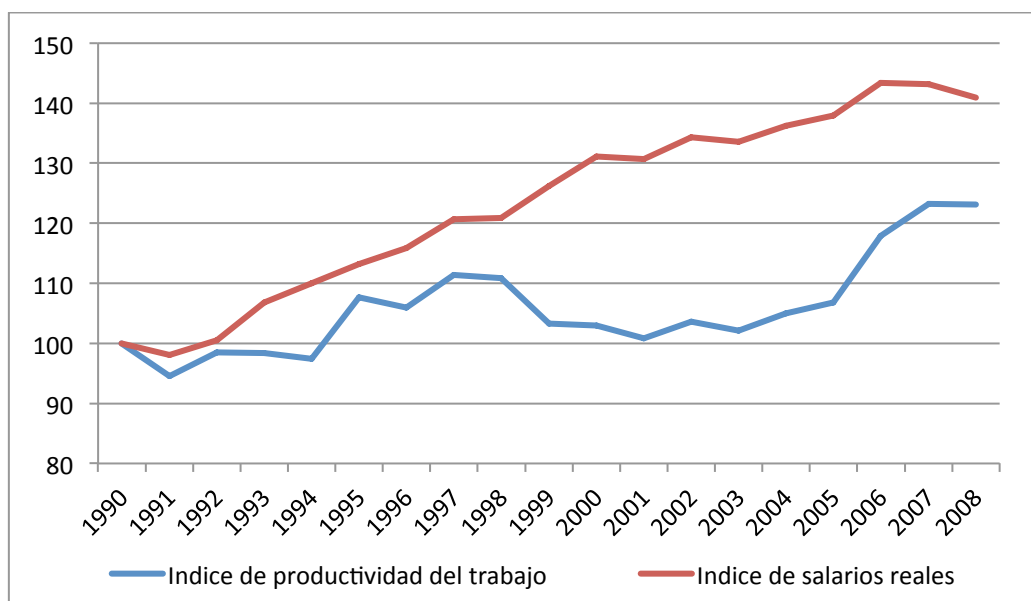
Para comprender mejor la evolución de la parte del factor trabajo vamos analizar cómo se han comportado las dos variables determinantes del mismo: los salarios reales y la productividad laboral. Bajo la lógica económica, un aumento de los salarios reales por encima de la productividad laboral supondría una mejora en la parte del PIB que capta el factor trabajo, y viceversa (Abeles, et al., 2014).

Para ello hemos realizado el gráfico 4.3.2, en el que podemos observar la evolución de ambas

<sup>43</sup> La interrupción de esta tendencia en 2009, que cabe atribuir al desencadenamiento de la crisis financiera internacional que recortó bruscamente los ingresos provenientes del capital, es previsible que sea momentánea, como ha ocurrido en otros países para los que hay datos posteriores.

variables medidas a través de índices, con base el año 1990. A partir del mismo cabe señalar que los salarios reales se han mantenido por encima de productividad laboral a lo largo de todo el periodo. Además, los salarios reales han seguido una evolución al alza a lo largo del tiempo, si bien se produjo una leve caída en el salario real a partir del año 2006. La productividad, por el contrario, ha tenido una tendencia más fluctuante en el tiempo, con un periodo de aumento ininterrumpido entre 1990 y 1997, una caída y estancamiento posterior entre los años 1997-2005, y un repunte a partir de este último año.

**Gráfico 4.3.2: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN EL PERIODO 1990-2008**



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPALSTAT.

El hecho de que los salarios hayan crecido por encima de la productividad nos invita a pensar que la participación del trabajo en la distribución funcional de la renta debería haber mejorado durante este periodo, pero si atendemos al gráfico 4.3.1 veremos que esto no ha sido así a lo largo del periodo completo. Por lo tanto, otras razones deben estar detrás del retroceso de los salarios respecto al capital que se dio en Colombia en la segunda mitad del periodo estudiado, y que intentaremos abordar en el apartado siguiente.

#### 4.4. INTERPRETACIONES

Tras la exposición sobre la evolución de las diferentes variables de medición de la distribución de la renta en Colombia durante el periodo neoliberal, nos disponemos a realizar algunas interpretaciones a tenor de los datos obtenidos.

Primeramente, podemos señalar que durante el periodo neoliberal, el índice de Gini ha sufrido bastantes fluctuaciones, manteniéndose en torno a 0,5 y 0,6 durante todo el periodo, si bien si

tomamos el inicio y el final del periodo observamos un aumento en el Gini de un 5%, pasando de ser de 0,531 en 1991 a 0,557 en 2010, por lo que podemos señalar que durante el periodo neoliberal se produjo un aumento en la desigualdad personal de la renta, aunque esto no quiere decir que las políticas económicas neoliberales fueran la causa. Cabe resaltar además, ya que resulta sorprendente, que durante la crisis de 1998, la mayor en la historia de Colombia, el índice de Gini se mantuvo con pocos cambios, e incluso aumentando levemente. Esto podría deberse a que el índice no captura bien los tramos más altos de renta y los mismos fueron los más afectados por esta crisis, que disminuyó sobre todo las ganancias del capital.

Respecto al top 1% podemos señalar que durante el periodo neoliberal estuvieron captando en media cerca del 20% del PIB total. Y que durante la crisis de 1998 este grupo de renta si se vio afectado en cuanto a la parte de la renta captada, disminuyendo la misma desde 1998 hasta suponer un 17,3% en el año 2000. Por lo tanto, podemos decir que esta crisis afectó sobre todo a los tenedores de rentas de capital, es decir a la parte alta de la distribución. No obstante, este grupo de renta recuperó sus niveles iniciales en los años siguiente, sobre todo a partir de 2004, lo que coincide con la liberalización financiera, iniciada con el gobierno de Pastrana con la liberalización del mercado de divisas y profundizada por el gobierno de Uribe con el establecimiento de un régimen comercial abierto para el mercado de valores. Cabe por lo tanto pensar que dado que la renta de este grupo económico depende en buena medida de las rentas de capital, este tipo de medidas favorecieron la recuperación de los niveles iniciales de captación de renta por parte del mismo, los cuales se mantuvieron por encima del 20% del PIB a partir de 2007.

Además, cabe discutir sobre el patrón de captación de renta del top 1% en Colombia que, como señala Jiménez (2015), difiere de lo observado en otros países de América Latina y en los países desarrollados, ya que la mayor parte de la composición de la renta del 1% colombiano son rentas de capital, frente a la pauta que se observa en otros países en la que las altas remuneraciones salariales del 1% más rico son la principal fuente de ingresos para este grupo. Por ello, Alvaredo y Londoño (2013) señalan que el patrón de distribución de la renta en Colombia responde al modelo de una sociedad tradicional, en la que el estrato más alto de la sociedad es básicamente rentista y esto se ha mantenido durante el periodo neoliberal.

La corrección del índice de Gini teniendo en cuenta los datos del top 1% arroja una realidad de la desigualdad económica bastante más preocupante que la que podía derivarse del Gini generado a partir de los datos de encuestas. Cuando realizamos esta corrección nos encontramos con un índice de Gini 8,4 puntos porcentuales mayor, y con una tendencia mucho más suavizada, situación preocupante sobre todo en lo que respecta a las disminuciones del índice durante el periodo, ya que indica que durante el periodo neoliberal se redujo menos el Gini de lo que los datos de encuesta nos hacían pensar.

Por último, quedan las interpretaciones del análisis de la distribución de la renta realizado en el apartado anterior. A través del mismo observamos que el peso de los salarios en el PIB y el capital en el PIB no se comportaba de la misma manera para todo el periodo, pudiendo señalar varios subperiodos: uno que comprende la primera fase de las políticas neoliberales en Colombia, entre los años 1991 y 1999, en el que se dio una convergencia entre los factores

trabajo y capital para pasar posteriormente a un fase en la que el factor trabajo mantenía su peso sobre el PIB por encima del factor capital. Esta fase podría explicarse por el aumento de los salarios reales por encima de la productividad laboral, sobre todo a partir de 1992, coincidiendo además con una fase de reducción del endeudamiento y el control de capitales<sup>44</sup>. La segunda fase se da entre los años 2000 y 2010, en la que se rompe el equilibrio capital-salario y aumenta el peso del capital sobre el PIB a la vez que disminuye el peso de los salarios. Esta tendencia se hace especialmente evidente a partir de 2002, coincidiendo con las medidas de liberalización del mercado de capitales mencionadas anteriormente y la reforma laboral (ley 789) del gobierno de Uribe, las cuales parecen eclipsar la tendencia de aumento de los salarios reales por encima de la productividad laboral que se sigue conservando en este periodo, aunque con ritmos menores de crecimiento. Por lo tanto, sí nos atrevemos a afirmar que detrás de la reducción del peso de los salarios sobre el PIB están las medidas de liberalización financiera que se establecieron durante la segunda mitad del periodo neoliberal, tesis ya señalada por algunos autores como Baer y Maloney (1997), además del boom de las materias primas que se generó en Colombia en este periodo y que sin duda favoreció el incremento del peso del capital sobre el PIB, como señala Londoño (2012).

---

<sup>44</sup> El periodo 1993-1998 (Rincón, 2000).

## CONCLUSIONES

A lo largo de las páginas anteriores hemos abordado la implantación de políticas económicas neoliberales en Colombia, la evolución de la distribución de la renta durante el periodo neoliberal y hemos tratado de establecer vínculos entre los indicadores de distribución de la renta y la aplicación de este tipo de políticas.

Hemos partido de la contextualización de la economía colombiana antes de la etapa neoliberal, descubriendo que la aplicación de las políticas económicas neoliberales no respondió, como en otros países de América Latina, a la imposición por parte del FMI de las mismas debido a las crisis de deuda de los años ochenta. Colombia, ya en 1974, con el gobierno de López Michelsen, aplicó algunos tipos de políticas, sobre todo de apertura comercial, que podemos considerar neoliberales. Por lo tanto podemos decir que el país parte de un pasado ya neoliberal si comparamos con otros países de la región latinoamericana.

Sin embargo, es a partir de los años noventa, con la Constitución de 1991, que podemos decir que comienza una etapa plenamente neoliberal, con una línea económica neoliberal común de todos los gobiernos desde entonces. Esta fase además puede dividirse en dos subetapas.

Por un lado, los primeros gobiernos hasta los años 2000 llevaron a cabo políticas económicas consistentes en reformas estructurales y liberalización de servicios y funciones típicamente atribuidas al Estado. Además se puso en marcha una política de estabilización macroeconómica, con el objetivo de preparar al país para una apertura comercial y financiera que se produciría en los años 2000. Este tipo de políticas unidas a un proceso de endeudamiento sin precedentes de los agentes de la economía colombiana llevaron al país a una gran crisis económica en 1998.

Esta crisis supuso el momento perfecto para que el FMI interviniera activamente en la política económica colombiana, iniciando una nueva etapa caracterizada por la apertura comercial y financiera del país. Esto además se vio acompañado por la política del gobierno de Uribe, que llegó al poder en 2002, de convertir el país en un lugar atractivo para la inversión extranjera directa, especialmente en sectores primarios (petróleo y carbón sobre todo), a través de incentivos fiscales y de otro tipo. Fue en esta etapa cuando se dio un proceso más fuerte de reprimarización y desindustrialización de la economía colombiana. Este proceso, además, se vio acompañado por un aumento del papel represivo del Estado, con una mayor militarización y la proliferación de grupos paramilitares. También se produjo entonces un desplazamiento de la guerra interna desde áreas del centro del país a la periferia, coincidiendo estas áreas con aquellas en las que se encuentran mayor cantidad de recursos naturales, clave en el desarrollo económico del país en este periodo.

En lo que respecta a los indicadores de distribución de la renta que hemos analizado en este trabajo, hemos podido observar que durante el periodo neoliberal se dio un estancamiento en niveles altos en los indicadores de distribución personal de la renta, con leve aumento en el índice de Gini, que muestra niveles de desigualdad aún más preocupantes cuando se corrige con los datos del top 1%. En la distribución funcional de la renta se observa un aumento en el peso del factor capital sobre el PIB en detrimento del factor trabajo, sobre todo a partir de los



años 2000. Además cabe destacar sobre los análisis realizados al 1% el patrón tradicional rentista que tiene este segmento de la población en Colombia y que difiere de la mayoría de países de América Latina y países desarrollados.

El establecimiento de los vínculos entre las políticas económicas neoliberales y la evolución de los indicadores de distribución de la renta ha sido la parte más difícil de este trabajo, ya que no podemos afirmar que un tipo de política haya sido la causante de la mejora o empeoramiento de los indicadores de manera aislada<sup>45</sup>. Lo que sí que podemos afirmar con convicción es que algunas de las políticas neoliberales llevadas a cabo en el periodo están detrás en buena parte del aumento de la desigualdad de renta que se produjo en Colombia durante este periodo. Este es el caso de la liberalización financiera y la reforma laboral que se llevó a cabo bajo el gobierno Uribe y que sin duda están detrás del aumento en el peso del capital sobre el PIB en detrimento del trabajo que se dio en este periodo.

---

<sup>45</sup> Un trabajo de investigación futuro podría consistir en intentar aislar este tipo de políticas del resto de acontecimientos que se dieron en Colombia durante el periodo para obtener una idea más clara de cómo afectaron las mismas a la desigualdad económica.

## BIBLIOGRAFÍA

Abeles, M., Amarante, V. & Vega, D., 2014. Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista CEPAL*, pp. 31-52.

Acosta, A., 2013. La crisis cafetera. *Periódico El Herald*, 22 Marzo.

Ahumada, C., 1996. *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*. Bogotá: El Áncora Editores.

Ahumada, C., 2002. La ideología neoliberal: una justificación teórica del predominio de los poderosos. *Papel Político*, Issue 14, pp. 37-58.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 2015. *Situación Colombia*. [En línea] Available at: <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/> [Último acceso: 29 Mayo 2015].

Alvaredo, F., 2011. A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient. *Economics Letters*, Issue 110, pp. 274-277.

Alvaredo, F. & Londoño Vélez, J., 2013. *High Incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010*, s.l.: Commitment to equity.

Angarita Calle, C., 2009. Acuerdos Stand-by de Colombia con el FMI. Compromisos para la imagen, el desarrollo y la inversión. Sacrificios para la nación.. *Economía y Desarrollo, Volumen 8, N° 1*, pp. 21-36.

Arrizabalo Montoro, X., 2014. *Capitalismo y economía mundial*. Primera edición ed. Madrid: Instituto Marxista de Economía (IME).

Baer, W. & Maloney, W., 1997. Neoliberalism and income distribution in Latin America. *World Development*, 25(3), pp. 311-327.

Bonilla González, R., 2011. Apertura y reprimarización de la economía colombiana. Un paraíso a corto plazo.. *Nueva Sociedad N°231*, pp. 46-65.

Cardona, M., 1990. *La deuda externa colombiana*, s.l.: s.n.

Castaño, R., 2004. Colombia y el modelo neoliberal. *Agora Trujillo, n° 10*, pp. 59-78.

Colprensa, 2012. Colombia es uno de los países con más asesinatos a sindicalistas: Pnud. *El País*, 12 Marzo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. *Panorama social de América Latina, 2014*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De Ferranti, D., Perry, G. E., Ferreira, F. H. G. & Walton, M., 2003. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Ciudad de México: Banco Mundial.

De la Torre, A., 2014. *The inequality story in LAC: searching for an explanation*. Buenos Aires, World Bank.

Estrada Álvarez, J., 2006. Las reformas estructurales y la construcción del orden neoliberal en Colombia. En: *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 247-284.

Estrada Álvarez, J., 2006. Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana. *Ciencia Política n°1*, pp. 141-178.

Estrada Álvarez, J., 2006. Orden neoliberal y reformas estructurales en la década de 1990. Un balance desde la experiencia colombiana.. *Ciencia Política n°1*, pp. 141-178.

Gobierno de Colombia, 2015. *PROCOLOMBIA. Portal oficial de inversión en Colombia..* [En línea]

Available at: <http://www.inviertaencolombia.com.co/zonas-francas-y-otros-incentivos/zonas-francas-permanentes-especiales.html>

[Último acceso: 9 Mayo 2015].

Harvey, D., 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. s.l.:Ediciones AKAL.

Hawkins, D. J., 2009. Reconfiguración del estado colombiano: el difícil balance entre consenso y coerción. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. N° 35, pp. 105-116.

Hawkins, D. J., 2011. *Informe de coyuntura económica e inversión extranjera directa en 2010: tendencias económicas e impactos socio-laborales*, Medellín: Escuela Nacional Sindical.

Husson, M., 2013. *La disminución de la participación de los salarios en el origen de la crisis*, s.l.: s.n.

Jiménez, J. P., 2015. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Junguito, R. & Rincón, H., 2004. *La política fiscal en el siglo XX en Colombia*, Bogotá: Banco de la República de Colombia.

Kalmanovitz, S., 2010. *Nueva historia económica de Colombia*. Primera edición ed. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Leal Buitrago, F., 2006. *En la encrucijada: Colombia en el siglo XXI*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Londoño Niño, E. A., 2009. Contrahegemonías étnicas en el neoliberalismo. Resistencias y propuestas alternativas al modelo neoliberal en Colombia.. *Ciencia Política n° 8*, pp. 69-81.

Londoño, J., 2012. *Income and wealth at the top in Colombia: an exploration of tax records 1993-2010*. Paris: Master's Thesis.

Martínez Rangel, R. & Soto Reyes Garmendia, E., 2012. El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, Issue 37, pp. 36-64.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2014. *Régimen de Zonas Francas*, Bogotá: Gobierno de Colombia.

Ocampo, J. A., 1997. *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Ocampo, J. A., 2002. *Globalización y desarrollo*, s.l.: CEPAL.

Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 1993. *La tributación y el gasto público agrícola en Colombia*, Roma: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Orjuela Escobar, L. J., 2000. La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*. N° 49-50 - La "crisis" colombiana: causas y repercusiones externas e internas, pp. 103-116.

Parada, J., 2011. *Instituciones, desarrollo y regiones. El caso de Colombia*, Barranquilla: Universidad del Norte.

Paredes, C., 2008. Las 26 reformas de la Constitución. *Semana*, 8 Julio.

Perry, G., 1989. La economía colombiana, desde 1970 hasta nuestros días. En: *Nueva Historia de Colombia*, vol. 5, cáp. 8. Bogotá: Planeta Colombiana.

Presidencia de la República de Colombia. Ministerio Nacional de Planeación., 1994. *El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo.*, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia. Ministerio Nacional de Planeación..

Pulido Pescador, J. D., 2011. *Análisis de estabilidad a partir de la estimación de un modelo de desequilibrio keynesiano para el economía colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ramiro, P., González, E. & Pulido, A., 2007. *Las multinacionales españolas en Colombia*. Bilbao: Observatorio de Multinacionales en América Latina.

Red Voltaire, 2010. «Durante Gobierno del presidente colombiano Uribe han sido asesinados más de 527 sindicalistas». [En línea] Available at: <http://www.voltairenet.org/article165258.html> [Último acceso: 29 Mayo 2015].

Revista Dinero, 2007. López y la economía. *Revista Dinero*, 19 Julio.

Rincón, H., 2000. Efectividad del control a los flujos de capital: un reexamen empírico de la experiencia reciente en Colombia. *Revista de Economía de la Universidad del Rosario*, Issue Febrero, pp. 15-36.

Tejedor Estupiñán, J. M., 2012. El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia, una aproximación. *Finanzas y Política Económica*, 4(1), pp. 55-82.

Vakis, R., Rigolini, J. & Lucchetti, L., 2015. *Los olvidados. Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*, Washington DC: Banco Mundial.

Vargas-Alzate, L. F., Sosa, S. & Rodríguez-Ríos, J. D., 2012. El comercio como plataforma de la política exterior colombiana en la administración de Juan Manuel Santos. *Colombia Internacional*, Issue 76, pp. 259-292.

Vega Cantor, R. & Martín Novoa, F., 2014. *Colombia y el imperialismo contemporáneo. Un eslabón geoestratégico de los Estados Unidos.* Bogotá: Ocean Sur.

Villar Borda, L., 2007. Estado de derecho y Estado social de derecho. *Derecho del Estado*, Issue 20, pp. 73-96.

## ANEXOS

Tabla 0.1: INDICE DE GINI E INDICE DE GINI CORREGIDO CON EL TOP 1%

	Índice de Gini	Índice de Gini corregido con el top 1%
1991	0,531	-
1992	0,515	-
1993	0,558	0,649
1994	0,601	0,683
1995	0,585	0,671
1996	0,569	0,661
1997	0,569	0,659
1998	0,5705	0,656
1999	0,572	0,649
2000	0,587	0,658
2001	0,578	0,651
2002	0,567	0,645
2003	0,548	0,638
2004	0,553	0,633
2005	0,551	0,635
2006	0,587	0,669
2007	0,589	0,673
2008	0,562	0,651
2009	0,553	0,643
2010	0,557	0,647
2011	0,545	-
2012	0,536	-
2013	0,536	-

Tabla 0.2: TOP 1% DIVIDIDO EN GRUPOS DE RENTA

	TOP 1%	TOP 0,1%	TOP 0,01%	TOP 1-0,1%	TOP 0,1-0,01%	TOP < 0,01%
1993	20,5	8,4	2,1	12,2	6,3	2
1994	20,5	8,1	1,9	12,4	6,2	1,9
1995	20,8	7,9	1,9	12,9	6	1,9
1996	21,3	7,7	1,8	13,6	5,8	1,9
1997	20,9	7,5	1,9	13,4	5,6	1,9
1998	19,8	7	1,8	12,8	5,2	1,8
1999	18,1	6,3	1,6	11,8	4,7	1,6
2000	17,3	6,1	1,6	11,2	4,5	1,6
2001	17,3	6	1,5	11,3	4,5	1,5
2002	18	6	1,6	11,9	4,4	1,7
2003	19,9	6	1,6	13,9	4,5	1,5
2004	17,8					
2005	18,8					
2006	19,9	7,6	2,9	12,3	4,7	2,9
2007	20,5	7,8	3	12,7	4,8	3
2008	20,3	7,5	2,7	12,8	4,8	2,7
2009	20,2	7,1	2,4	13	4,7	2,5
2010	20,4	7,4	2,6	13	4,7	2,7

Tabla 0.3: COMPOSICIÓN DE LA RENTA DEL TOP 1% EN 2010

	Top 1%	Top 0,1%	Top 0,01%
Salarios	28,6	11,5	4,3
Autoempleo	18,4	16,5	8,7
Rentas de capital	41,2	57,6	68,3
Intereses y otras rentas financieras	3,5	4,1	5,7
Beneficios empresariales	5,5	6	6,7
Renta irregular	2,9	4,3	6,4

Tabla 0.4: DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

	Salarios/PIB	Capital/PIB
1981	0,515	0,485
1982	0,518	0,482
1983	0,526	0,474
1984	0,52	0,48
1985	0,483	0,517
1986	0,448	0,552
1987	0,444	0,556
1988	0,445	0,555
1989	0,453	0,547
1990	0,44	0,56
1991	0,458	0,542
1992	0,489	0,511
1993	0,512	0,488
1994	0,514	0,486
1995	0,503	0,497
1996	0,515	0,485
1997	0,511	0,489
1998	0,514	0,486
1999	0,51	0,49
2000	0,487	0,513
2001	0,493	0,507
2002	0,495	0,505
2003	0,475	0,525
2004	0,456	0,544
2005	0,442	0,558
2006	0,431	0,569
2007	0,429	0,571
2008	0,41	0,59
2009	0,438	0,562



## **Hegoa. Trabajos Fin de Máster**

Nº 1

Título: Distribución agroalimentaria: impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas

Autor: Pepe Ruiz Osorio

Tutor: Roberto Bermejo Gómez de Segura

Nº 2

Título: Cartografía participativa: herramienta de empoderamiento y participación por el derecho al territorio

Autora: Iratxe Braceras

Tutor: Gregorio Etxebarria

Nº 3

Título: La desigualdad social por los organismos internacionales: un análisis del discurso

Autor: Conrado Arias

Tutor: Alfonso Dubois

Nº 4

Título: Metodologías participativas en proyectos de cooperación internacional al desarrollo de base tecnológica. Estudio de caso: identificación participativa en Elías Piña - República Dominicana.

Autora: Anastasia Domínguez Narváez

Tutor: Zesar Martínez García

Nº 5

Título: Pobreza y exclusión infantil: el caso de los menores que viven en las calles de Calabar (Nigeria).

Autor: José Fernando Sánchez Carrillo

Tutora: M<sup>a</sup> Luz De La Cal Barredo

Nº 6

Título: Cuando formular una política de equidad de género no es suficiente

Autora: Arantzazu Urzelai

Tutora: Clara Murguialday

Nº 7

Título: El enfoque de género en una cooperación al desarrollo en continua adaptación

Autor: Fernando San Eustaquio Sánchez

Tutora: Clara Murguialday

Nº 8

Título: Investigación sobre el diagnóstico de la Educación Intercultural Bilingüe en la Provincia de Pastaza

Autora: Itziar Aldave Velasco

Tutor: Juan José Celorio Díez

Nº 9

Título: Encuentros y desencuentros entre el Desarrollo Humano y el Desarrollo Sostenible. ¿Qué tan sostenible es el Desarrollo Humano Sostenible?: Los ineludibles límites que se plantean desde la Economía Ecológica

Autor: André Fernando Herrera

Tutor: Koldo Unceta Satrústegui

Nº10

Título: El Buen Vivir: Del Sumak Kawsay y Suma Qamaña a las constituciones del Buen Vivir. Contradicciones y desafío entre la teoría y la práctica.

Autor: Juan Manuel Crespo Barrera

Tutor: Koldo Unceta Satrústegui

Nº11

Título: Los Bienes Comunes: Caracterización y aproximación empírica a las iniciativas existentes en Euskadi

Autor: Ekhi Atutxa Ordeñana

Tutor: Imanol Zubero Beaskoetxea

Nº12

Título: Empresas transnacionales, Estados nación y democracia: Transformaciones de las relaciones de poder en la globalización neoliberal

Autora: Júlia Martí Comas

Tutor: Juan Hernández Zubizarreta

Nº13

Título: Estrategias de solidaridad ante la precariedad: El caso de la comunidad senegalesa en el Estado Español

Autora: Jone Barandiaran

Tutor: Imanol Zubero Beaskoetxea

Nº14

Título: Las empresas transnacionales y el derecho a la tierra de los pueblos indígenas de Brasil. ¿Colisión de derechos?

Autora: Irene Ortiz de Urbina Freire

Tutor: Juan Hernández Zubizarreta

Nº15

Título: Hacia una agenda alternativa de educación para el desarrollo desde una perspectiva ecofeminista

Autora: Ainara Barrenechea González

Tutora: Yolanda Jubeto

Nº16

Título: La criminalización neoliberal de la pobreza: Un análisis de discurso en el ámbito vasco de las políticas sociales

Autora: Isabel Torres Millán

Tutora: Imanol Zubero Beascoetxea

Nº17

Título: Los Estados-nación en la globalización neoliberal: Las diferentes dimensiones de la crisis del Estado Español-

Autor: Peio Salazar Martínez de Iturrate

Tutor: Mikel de la Fuente

Nº18

Título: España y la Unión Monetaria Europea: Un análisis estructural en el marco de la crisis del euro.

Autor: Alejandro Quesada Solana

Tutor: Joaquín Arriola Palomares

Nº19

Título: Los desafíos del Estado en África Subsahariana: Una aproximación al caso de Mozambique desde la dimensión socio-política del Desarrollo Humano

Autor: Manuel Barroso Sevillano

Tutor: Jokin Alberdi Bidaguren

Nº20

Título: La lucha por la despenalización del aborto en El Salvador: El caso Beatriz

Autora: Jone García Lurgain

Tutora: Clara Murguialday

Nº21

Título: La desigualdad en la agenda de Desarrollo post-2015

Autora: Soraya Gómez

Tutor: Alfonso Dubois

Nº22

Título: La pobreza urbana en el nuevo marco de actuación post-2015

Autora: Cristina Herranz Urbasos

Tutor: Michel Sabalza

Nº23

Título: El arbitraje inversor-estado: El devenir de la nueva Lex Mercatoria

Autora: Omaira Castellanos Cortés

Tutor: Juan Hernandez Zubizarreta

Nº24

Título: La transformación neoliberal del Imperialismo: Hegemonía y sistema multipolar en el siglo XXI

Autor: Davide Angelilli

Tutor: Luis Guridi Aldanondo

Nº25

Título: El Suma Qamaña en Bolivia: ¿Un modelo económico alternativo de desarrollo?: Un análisis desde la dimensión rural campesina.

Autor: Javier Martín de la Guardia

Tutor: Unai Villalba Eguiluz

Nº26

Título: Políticas económicas neoliberales y distribución de la renta: Análisis de la experiencia colombiana.

Autora: Laura Heras Recuero

Tutor: Francisco Zabalo Arena