

# HISTORIA ECONÓMICA DE COLOMBIA

1954 - 2024

ESCRITA POR LOS PROTAGONISTAS



# Década 2004-2014: Reformas, bonanza minero-energética y crisis económica



**Ricardo Bonilla González**

Ministro de Hacienda  
y Crédito Público



**Jorge Coronel López**

Asesor del Despacho del  
Ministro de Hacienda

## Introducción

El periodo objeto de estudio (2004-2014) representa la segunda década de las reformas adoptadas en los noventa. La principal reforma fue la promulgación del nuevo marco constitucional en 1991, donde se definió la apuesta por un Estado Social de Derecho, organizado en República unitaria, descentralizada y con autonomía territorial. A partir de esta definición y mediante el reconocimiento de un conjunto de derechos, tanto fundamentales como económicos, sociales y culturales; así como un régimen económico promotor de libertades en materia de actividad económica y de competencia, el país enfrentó su primera crisis económica entre 1998-1999, periodo en el cual la producción se contrajo 0,6% y -4,2%, respectivamente. Esta crisis es la antesala al periodo que en este texto se analiza.

En la Constitución Política quedó inscrito el modelo económico con el cual se pretendió pasar de un esquema proteccionista a un modelo más abierto hacia el comercio exterior pensando avanzar en la internacionalización de la economía. De esta manera inicia el proceso de apertura económica, que realmente empezó a ser planeado desde la década del ochenta a través del programa de modernización de la economía. Dicha apertura trajo consigo cambios institucionales, la eliminación de trabas administrativas al comercio exterior y la desregulación de todo aquello que impidiera o limitara la libre competencia, bajo la crítica al modelo anterior y básicamente por razones de que sus mecanismos de protección se habían agotado.

La apertura fue realmente un modelo de desarrollo inspirado en las ideas de libertad económica con predominio de los mercados, representó la activación del paradigma neoliberal y la consolidación de las ideas neoclásicas que legitimaron procesos de desregulación en diversos sectores económicos, como el financiero y servicios públicos. Dichas desregulaciones no sólo fueron para la inversión y el comercio exterior, también se extendieron hasta las relaciones laborales llegando a modificar los modos de producción.

El proceso de liberalización de la economía y de abrirle paso a las fuerzas del mercado tenía como condición una menor intervención del Estado. Las desregulaciones, así como las privatizaciones, fueron estrategias que permitían cumplir el objetivo de reducir la participación del Estado. Por esa razón es que los propósitos de la desregulación combinaron tanto la posibilidad de ampliar la participación privada en aquellas actividades sobre las que había restricciones, como el interés por reducir la capacidad de actuación del Estado, lo que terminó debilitando el poder político al abrir un espacio peligroso para que dicho poder fuese capturado y cooptado por intereses privados que, en ocasiones van tras la búsqueda de rentas, en el sentido en que lo señala Stiglitz (2012, pág. 86):

---

**La búsqueda de rentas asume muchas formas: transferencias y subvenciones ocultas y públicas por parte del gobierno, leyes que hacen menos competitivos los mercados, una aplicación laxa de las vigentes leyes sobre la competencia y unos estatutos que permiten a las grandes empresas aprovecharse de los demás o trasladar sus costes al resto de la sociedad.**

---

En este mismo sentido Garay (2008, pág. 139) plantea que *"la Captura del Estado se ha entendido como una forma de corrupción a gran escala que se da durante la formulación de leyes, normas, decretos y regulaciones"* a di-

ferencia de la corrupción pública que se produce durante la implementación de leyes y regulaciones. Dicha Captura, afirma Garay, aparece cuando las empresas pagan dádivas a funcionarios para influir en la formulación de normas, pero se ha sofisticado más allá del típico soborno, a tal punto que se ha llegado a una *Captura Instrumental de los Partidos Políticos* llegando así al núcleo del Estado.

Estos planteamientos de Garay sirven para dar una idea sobre los riesgos que corría el país al pretender más apertura económica y menos Estado. El riesgo no solamente estaba en la captura que pudiesen hacer los actores privados, con su posterior reconfiguración del Estado a su manera; sino que también actores ilegales podrían capturar al Estado y avanzar hacia una reconfiguración cooptada del mismo.

Indiscutiblemente, el proceso de apertura económica animó acciones encaminadas a reducir la intervención del Estado en sectores estratégicos, para lo cual se apoyó en la desregulación y en la privatización. Ocampo (2015, pág. 294) afirma que la definición sobre la nueva visión económica había quedado escrita en el Plan de Desarrollo del presidente César Gaviria, La Revolución Pacífica, *"al señalar que existía un excesivo intervencionismo del Gobierno en la definición de sectores estratégicos"*, lo cual evidentemente reclamaba reducir la acción del Estado en este campo e invitaba *"a fomentar la competencia, a través de la desregulación interna y la apertura al exterior"*.

La Constitución de 1991 definió que la intervención del Estado quedaría vinculada al desarrollo social, pues las actividades económicas que involucraban a los sectores productivos deberían tener una participación más privada que pública. La mayor actividad privada contribuiría al crecimiento económico que fue uno de los fines establecidos. También quedó definido en la Carta Política que el Banco de la República sería una entidad autónoma e independiente, aunque el artículo 371, donde se le definen sus funciones, deja expreso que sus decisiones están sujetas a un proceso de coordinación y por lo tanto, deben ser ejercidas *"en coordinación con la política económica general"*.

Por su parte, el artículo 373 reza que *"el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda"*, en otras palabras, se encarga al Emisor el control de la inflación. Se puede decir que los objetivos de la política económica quedaron circunscritos a la promoción del crecimiento económico y al control de la inflación.

Era importante hacer esta presentación ya que representa el contexto y la base jurídica donde se ubica la década 2004-2014. Se puede afirmar que este periodo expresa el espíritu de la estrategia de liberalización comercial – apertura económica– y recibe los efectos de la política de reactivación apli-

cada para superar la crisis inmobiliaria y financiera de 1999.

Es un periodo donde se observa una bonanza económica producto del aumento del precio del petróleo, pero también registra el impacto de la crisis financiera mundial ocurrida en 2008-2009, también conocida como crisis *subprime*. En términos políticos, se caracteriza por haber inaugurado la reelección presidencial y es por esa razón que, aunque para la década corresponden a tres periodos presidenciales, solamente hubo dos presidentes: Álvaro Uribe Vélez entre 2002-2006 y seguidamente 2006-2010; y Juan Manuel Santos en el periodo 2010-2014<sup>11</sup>.

El propósito de este trabajo es analizar la década 2004-2014 a la luz del comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos; pero, teniendo de fondo el modelo económico instalado en 1991 así como las reformas aprobadas, con el fin de verificar el cumplimiento de los objetivos propuestos y la consistencia de la política económica. En otras palabras, el propósito no es analizar los indicadores *per se*, sino interpretar dichos indicadores dentro del periodo señalado para comprender la validez del modelo económico e identificar fenómenos que hayan ocurrido en dicho periodo. La idea es contribuir a la historia económica colombiana ampliando miradas o sugiriendo otras lecturas interpretativas.

11 Juan Manuel Santos tuvo su segundo periodo presidencial entre 2014-2018, pero dicho periodo no es analizado en este trabajo.

## 1. La población colombiana en la primera parte del siglo XXI

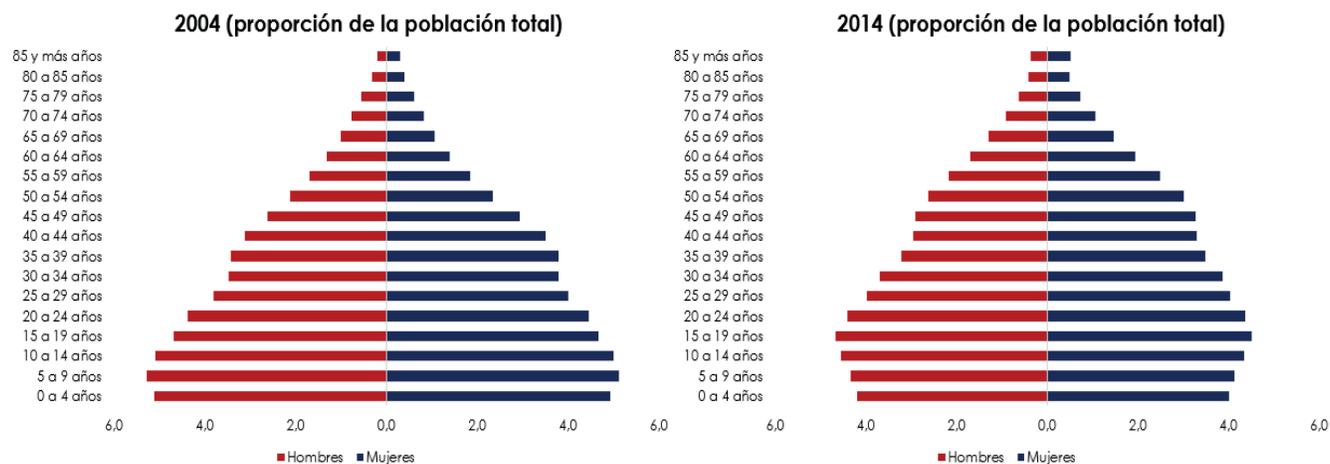
El país inicia el siglo XXI con una población aproximada de 40 millones de habitantes. En 2004 el registro el total era 41'188.093 personas, de las cuales 51% eran mujeres y 49% hombres. El grueso estaba concentrado en menores de edad. Según la distribución etaria se evidencia que la mayor proporción está en menores de 15 años, donde se encontraba el 30% del total de la época.

Diez años después (2014) la población había crecido 11%, es decir, el total correspondía a 45'866.010. La distri-

bución entre hombres y mujeres se mantuvo igual, pero el grueso ya no estaba concentrado en las primeras edades, sino entre 10 y 24 años, es decir, en buena parte de la población en edad de trabajar. Este es un cambio significativo en la distribución y se asemeja a lo que ocurre en el mundo.

Este fenómeno indica un proceso de envejecimiento paulatino de la población. El ascenso del grueso poblacional hacia edades productivas es lo que se conoce como bono demográfico, lo que indica que existe un grupo que representa una oportunidad de desarrollo y refleja serios desafíos en el diseño de políticas.

**Gráfico 1: Pirámide poblacional colombiana 2004 vs. 2014**



Fuente: DANE.

Nótese en la pirámide 2014 cómo la parte inferior correspondiente a las primeras edades se reduce con respecto a la pirámide poblacional de 2004, al tiempo que la edad entre 15 a 19 años aumenta la proporción. Esto indica el reto que representaba para la economía ver el ascenso del grueso de la población, luego era previsible la presión

que se tendría en materia laboral en los periodos siguientes.

Además del fenómeno de envejecimiento poblacional el mundo y el país también experimentan la transición de la población de zonas rurales a urbanas. Mientras el mundo alcanzó su nivel 50/50 en 2008, Colombia había

llegado a esta distribución a finales de los setenta. Eso significa que en el país hay más personas viviendo en zonas urbanas con las implicaciones que ello tiene, como la presión que se ejerce sobre la demanda de servicios públicos y de todo tipo de bienes. Esta mayor concentración de la población en zonas urbanas representa serios desafíos para las autoridades locales y nacionales, pues en principio se producen los problemas propios de las aglomeraciones que, si no se manejan adecuadamente y se logra ordenar el territorio, ocasiona dificultades para la política social y genera altos costos sociales.

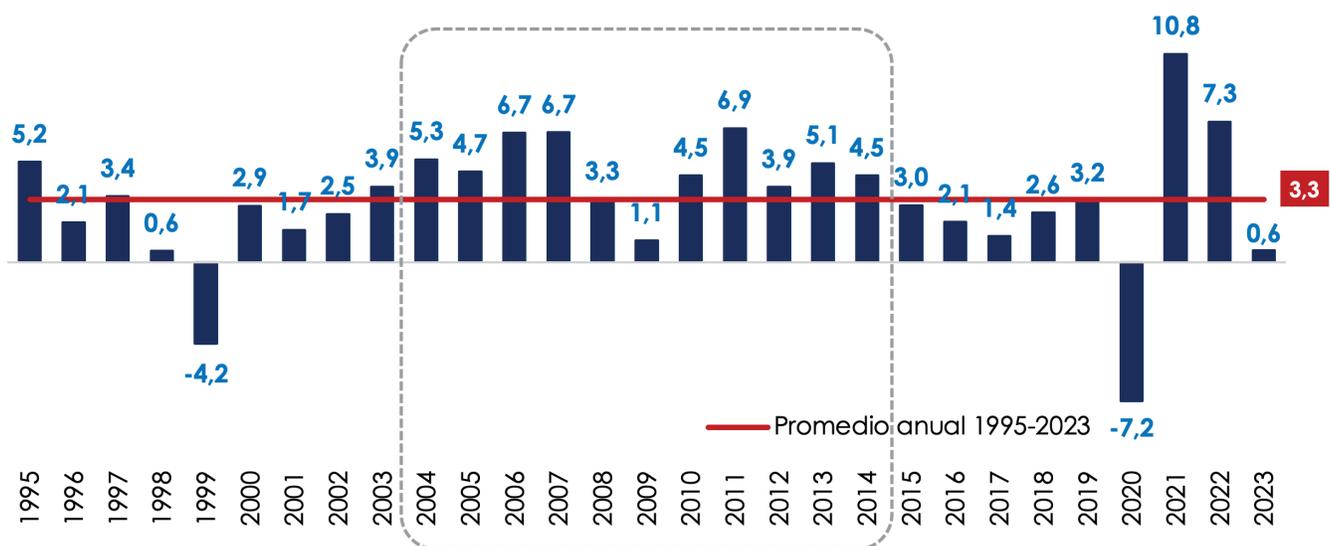
## 2. Desempeño económico y reflexiones sobre el modelo de desarrollo

El desempeño económico durante 2004-2014 estuvo interferido por la crisis financiera mundial ocurrida en 2008-2009. La economía colombiana

na creció 4,8% en promedio en toda la década analizada, incluyendo la crisis financiera global; sin embargo, descontando el crecimiento obtenido en los años de la crisis (3,3% y 1,1%), el crecimiento promedio resultante es 5,4%.

Para el periodo analizado, la crisis financiera (2008-2009) parece representar una inflexión en el ciclo económico, es decir, es como si se hubiese atravesado a la tendencia creciente que venía desde el año 2000, justo tras la crisis anterior ocurrida en 1999 donde la economía registró un crecimiento negativo (-4,2%). Sin embargo, si se analizan bien los resultados es evidente que la economía no se recupera después de la crisis financiera y el crecimiento posterior al año 2011 es débil e insostenible, reflejándose una desaceleración paulatina casi hasta la pandemia desatada por el Covid-19.

**Gráfico 2: Variaciones anuales del PIB (%)**



Fuente: DANE – Cuentas Nacionales.



Los resultados económicos para la década analizada se explican por el comportamiento que tuvo el sector minero-energético. El buen comportamiento del precio de las materias primas y de *commodities*, en particular el precio del petróleo, explican bastante el ciclo económico 2004-2014. Dicho precio inició la década analizada en niveles de 30 dólares por barril y registró un aumento sistemático que lo elevó hasta 143 dólares a mediados de 2008, justo cuando empezó la crisis financiera.

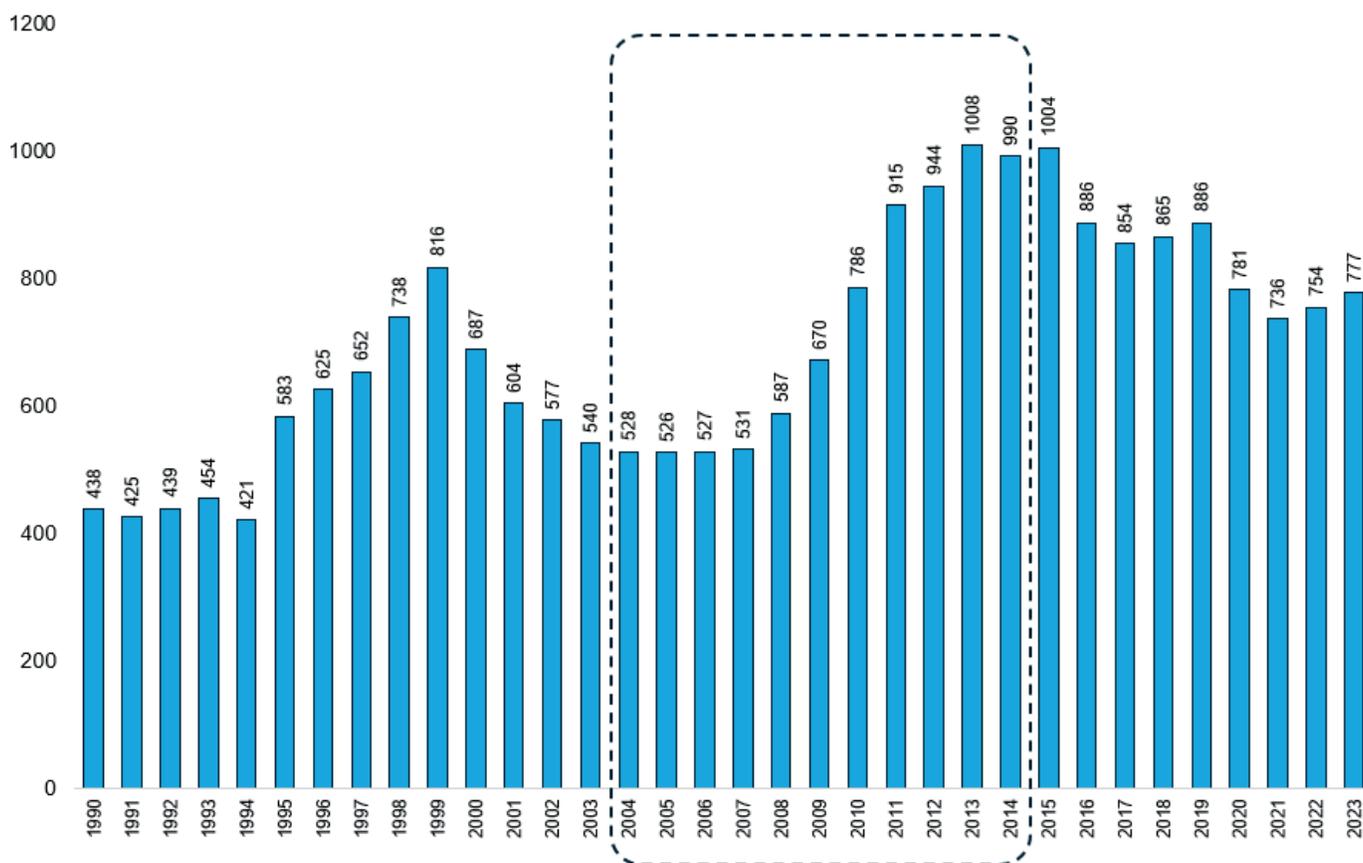
Con la llegada de dicha crisis, el precio se desploma a 36 dólares, nivel que registra en enero de 2009. Importante destacar que, mientras tardó cuatro años para subir a su techo máximo, en menos de un año había retornado a su nivel inicial. No obstante, inmediatamente en 2009 se vuelve a recuperar e inicia un ascenso sistemático que lo lleva, primero a niveles de 80 dólares por barril en 2010, y luego a 120 dólares a mediados de 2011. Durante 2011 y 2014 el precio osciló entre 100 y 120 dólares por barril.

A partir de lo anterior se puede inferir que la crisis financiera mundial no afectó en mayor medida al país gra-

cias a la demanda mundial de materias primas. Esta situación fue catalogada como resiliente en la mayoría de los análisis económicos, sin embargo, con el ánimo de ampliar miradas se podría decir que la reacción fue tolerante frente a la situación de demanda internacional de materias primas sobre lo cual coadyuvó notablemente el comportamiento alcista de los precios de dichos productos.

De hecho, el comportamiento internacional del precio del petróleo incentivó su mayor producción y desde 2008 el presidente de Ecopetrol envió el mensaje de que el país avanzaría hacia la meta de producción del millón de barriles diarios, la cual se lograría en el 2015 (Gutiérrez, 2008). El mensaje que se estaba enviando quería reflejar una especie de solidez y liquidez a costa de aumentar la producción petrolera. Los datos de producción son evidentes y sin duda, hubo un incentivo a crecer la producción tras el comportamiento del precio internacional, es decir, la producción termina repuntando por lo que se conoce como un choque externo y no por razones de más hallazgos de nuevos pozos. Fuente: Ecopetrol.

### Gráfico 3: Producción de petróleo (KBPD)<sup>2</sup>



Fuente: Ecopetrol.

Además de lo anterior, se produjeron cambios normativos en materia minera, como la flexibilización de contratos; la ampliación del espacio para la participación privada en procesos de exploración, explotación y producción; la eliminación de licencias ambientales para exploración; la reducción tributaria en renta; cambios en el pago de regalías; la eliminación del impuesto de remesas; la venta de acciones de Ecopetrol; entre otras medidas.

Estas acciones alteraron la participación del Estado en actividades minero-energéticas y concentraron las ex

portaciones del país en minerales. En perspectiva, dichas acciones también representaron un impacto fiscal, por lo tanto, valdría la pena animar estudios al respecto.

Interpretando esta situación desde el modelo económico plantea una contradicción, pues la apertura pretendía diversificar la oferta exportable y no concentrarla en un producto particular. Además, dicha situación provocó mayor dependencia económica del sector minero-energético y configuró lo que algunos han denominado la reprimarización de la economía. A manera de ejemplo, las exportaciones de petróleo pasaron de 3.383 millones de dólares en 2003 a 28.988 millones de dólares

<sup>2</sup> La producción de petróleo expresada en kbpm es la equivalente en miles de barriles por día.

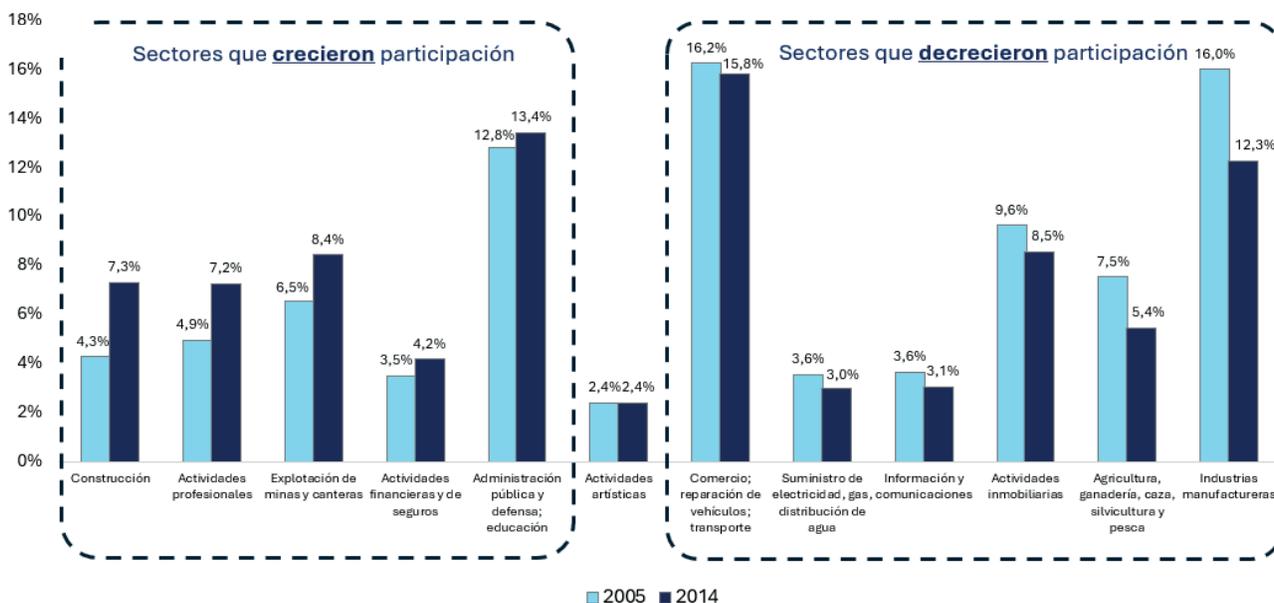
en 2014, significando un aumento de 757%. Con respecto al total de las exportaciones colombianas, pasó de representar el 25% al 52% en el mismo periodo.

Analizando los datos de participación sectorial en el PIB se evidencia que las actividades mineras pasaron de 6,5% a 8,4% y corresponde al tercer sector que más aumentó su participación en el producto interno bruto, antecedido por construcción que creció de 4,3% a 7,3% y actividades profesionales que pasó de 4,9% a 7,2%. Los otros sectores que también aumentaron parti-

cipación fueron actividades financieras y administración pública. El único que permaneció constante en 2,4% fue actividades artísticas.

Entretanto, dentro de los seis sectores que decrecieron el que más redujo participación fue industria manufacturera al pasar de 16% a 12,3%, reflejando sin duda el fenómeno de desindustrialización iniciado décadas atrás. El segundo sector que más decreció fue agricultura (7,5% a 5,4%). Estos resultados reflejan el enfoque de desarrollo sectorial de la economía colombiana y el énfasis dado por los gobiernos de turno.

**Gráfico 4: Participación sectorial en el PIB (%) 2005 vs. 2014**



**Fuente: DANE – Cuentas Nacionales.**

Los planes de desarrollo de ambos presidentes tuvieron como énfasis económico el apoyo al sector minero-energético. Mientras Álvaro Uribe hizo reformas para beneficiar la inversión privada en la minería y redujo la participación accionaria del Estado en Ecopetrol al emitir acciones; Juan Manuel Santos concentró sus esfuerzos en cinco sectores que llamó locomoto-

ras del crecimiento: i) nuevos sectores basados en la innovación, ii) agricultura y desarrollo rural, iii) vivienda y ciudades amables, iv) desarrollo minero y expansión energética y v) infraestructura de transporte.

El balance sectorial refleja el énfasis puesto en sectores como construcción y minería, pero no tanto, en industria



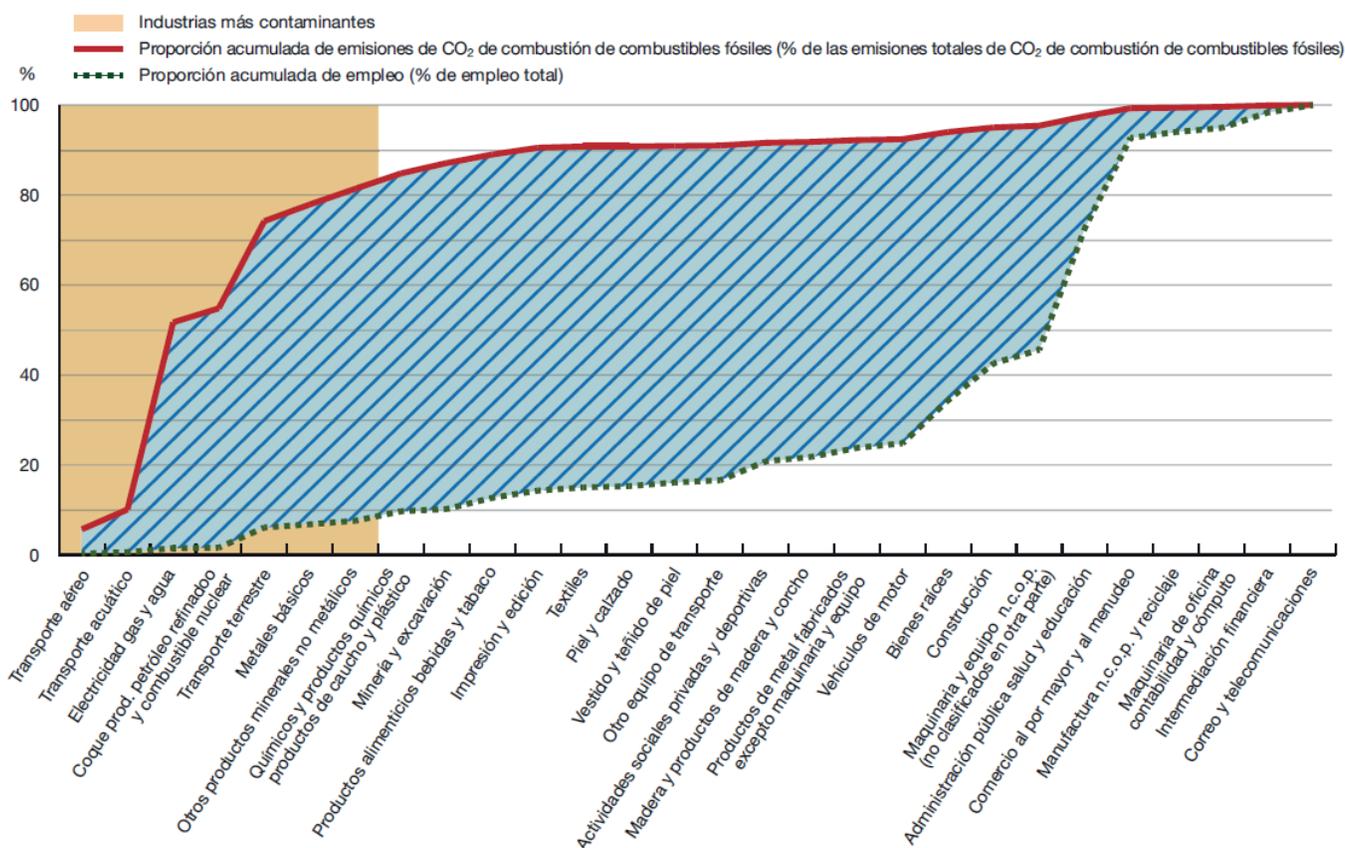
y agricultura. Dichos resultados muestran la consolidación del proceso de desindustrialización y la posible renuncia hacia sectores que podrían contribuir a diversificar la producción nacional y a ampliar la oferta exportable, en consonancia con los objetivos planteados desde la apertura económica.

El interés puesto en el sector minero-energético y la concentración de las exportaciones en minerales puede ser indicativo de la renuncia a políticas de desarrollo sectorial distinto al sector extractivo. Esta situación puso al país en condiciones de alta dependencia funcional, en el sentido que para sostener el crecimiento era necesario mantener las exportaciones de petróleo a costa de menor producción e inversión industrial, que es intensiva en mano de obra y genera empleo –a diferencia

del sector minero-energético–, incluso a costa de menor producción en agricultura que es vital para garantizar la seguridad o soberanía alimentaria.

Mientras la OCDE (2011, pág. 15) avanzaba en estudios sobre la relación entre empleo y emisiones de carbono, demostrando que las industrias más contaminantes son al mismo tiempo las que menos empleo generan; en el país se consolidaba la idea contraria, al punto de convertirse en un mito. Pese a esta y muchas más evidencias que invitan a repensar el modelo de desarrollo, y después de los cambios del clima que se han venido manifestando en prolongados y severos periodos del fenómeno del Niño o de la Niña, todavía se hace difícil introducir debates y reformas encaminados a mitigar el cambio climático.

## Gráfico 5: Empleo sectorial e intensidad de emisiones de CO<sub>2</sub><sup>3</sup>



Fuente: OCDE (2011).

### 3. Inflación, política monetaria e inflación objetivo

La crisis de 1999 en Colombia fue inmobiliaria y financiera. Parte del problema estuvo relacionada con el sistema UPAC (unidad de poder adquisitivo constante) debido a que, como lo dijo la Corte Constitucional (2000, pág. 1) la inclusión de la DTF y la capitalización de intereses dentro los cálculos de la UPAC y en el sistema de amortización habrían provocado severas lesiones en los deudores hipotecarios.

Esta situación hizo que miles de familias pagaran sus créditos hipotecarios varias veces, pero igualmente no pudieron cumplir con las cuotas que se les hacían impagables, básicamente porque dichas cuotas crecían a una tasa mayor a la de sus ingresos. Miles de familias perdieron sus viviendas al no poder cumplir con la obligación financiera y por esa razón las viviendas terminaron en manos de los bancos. Esto generó una crisis económica y social en los noventa que se acumuló y estalló en 1999.

Además, la entrada de productos importados puso en aprietos a la industria nacional, especialmente a las micro y pequeñas empresas, provocando

<sup>3</sup> Promedio no ponderado en 27 países miembros de la OCDE, 2004

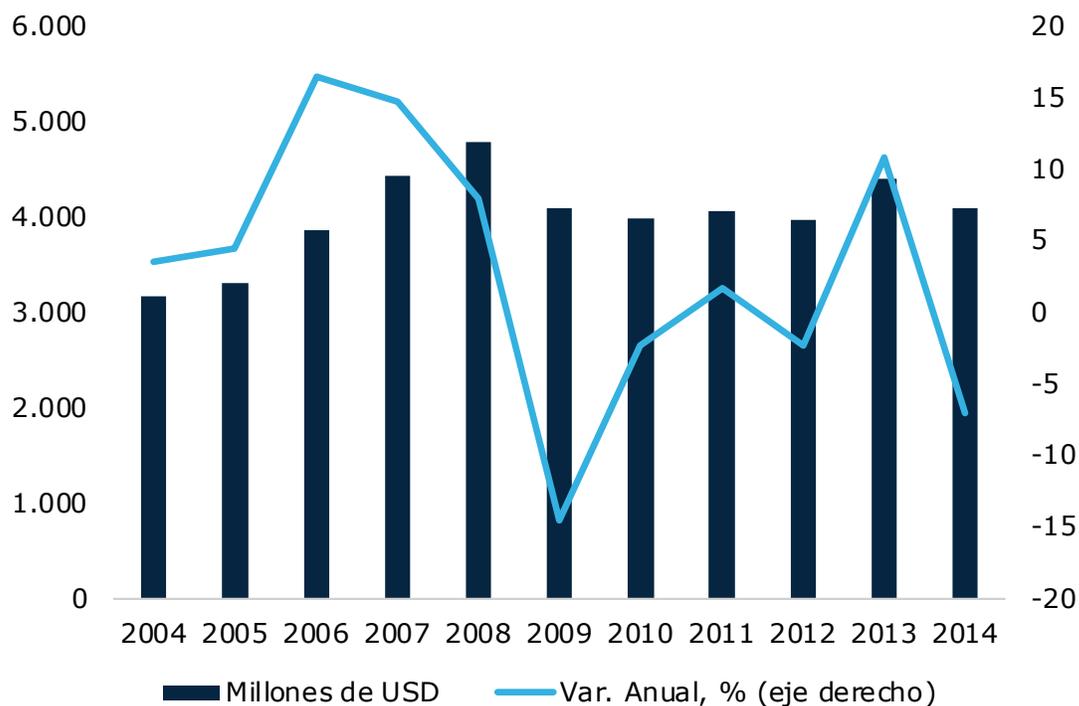
su cierre y liquidación o teniendo que tomar decisiones de reducir su tamaño. Esto generó desempleo, contrajo severamente la inversión y el consumo, y llevó a la economía a una recesión que terminó con la crisis económica que redujo el crecimiento a -4,2%. A raíz de lo anterior millones de colombianos emigraron del país, especialmente hacia Estados Unidos y España.

Este fenómeno migratorio resulta importante para la década analizada, pues convirtió a las remesas en fuente de ingreso y determinante del consumo para un conjunto de hogares colombianos, quienes destinaron estos recursos no sólo a la compra de bienes básicos, sino también a la adquisición de bienes durables.

Entre 2004-2014 las remesas pasaron de 3.170 millones a 4.193 millones de dólares, es decir, crecieron 32%. Buena parte de las remesas fueron destinadas a la compra de vehículos, especialmente de servicio público, también sirvieron para comprar propiedad raíz, generando demanda de vivienda que sirvió para la recuperación del sector construcción tras la crisis de 1999.

Esta mayor demanda se alimentó de la reducción de la tasa de interés, la cual se bajó gracias a que la inflación había entrado en una senda de descenso permitiendo que la tasa de interés también disminuyera: el costo de vida anual pasó de 5,5% en 2004 a 3,66% en 2014 y la tasa de interés de intervención se redujo de 7,25% en 2004 a 4,5% en 2014, pero conviene señalar que en 1999 estuvo en 26%.

**Gráfico 6: Evolución de las remesas y variación anual 2004-2014**



**Fuente: Banco de la República.**



A partir de enero de 2003, el Banco de la República adopta el esquema de inflación objetivo mediante la fijación del rango y de la meta para este indicador. Con esta medida la autoridad monetaria y crediticia pretendía mantener estable el costo de vida y lograr que la economía recuperara los máximos niveles de empleo y producción.

En términos generales fue un periodo caracterizado por una tasa de inflación estable y con tendencia a la baja, pues solamente entre 2007 y 2008 (crisis financiera mundial) se desvió de su meta al ubicarse en 5,6% y 7,6% respectivamente. Para dichos años se había estimado un rango entre 3% y 5%. La política monetaria entonces se concentró en la conquista de su objetivo que era reducir y mantener controlada la inflación, al tiempo que el Banco de la República cumplía cabalmente su misión constitucional y reflejaba su carácter de autonomía e independencia. Durante esta década no se presentaron mayores discrepancias entre las

autoridades económicas sobre decisiones tomadas, básicamente porque el periodo no puso en jaque las metas económicas y los choques externos que recibía la economía, como el aumento del precio de las materias primas, no representaban una amenaza para la inflación o el crecimiento del producto. Al contrario, ayudó a que creciera por el incentivo que generó el auge de precios externos.

El problema que trajo esta situación externa se pudo evidenciar en el comercio internacional, particularmente en el comportamiento de la tasa de cambio. Esto debido a los efectos que provocaron la mayor producción de petróleo y su exportación a altos precios, lo cual expuso la economía a la revaluación y a la enfermedad holandesa<sup>4</sup>.

#### **4. Comercio exterior y tipo de cambio: ¿Se cumplieron las promesas de la apertura?**

Entre 2004-2014, la economía colombiana atravesó una bonanza petrolera producto del ascenso acelerado del precio internacional del crudo desde el año 2003. El precio de referencia Brent alcanzó una cotización de 144 dólares por barril en 2008, pero esta tendencia se interrumpió transitoriamente hasta principios de 2009, cuando el precio se redujo hasta los 36 dólares por barril debido a los efectos

<sup>4</sup> Se conoce como *enfermedad holandesa* al fenómeno que produce una apreciación (revaluación) de la moneda producto una entrada masiva de divisas, especialmente, por el auge del precio de las materias primas o el descubrimiento de algún recurso natural que termina reduciendo la competitividad del resto de la canasta exportable. Su nombre viene justamente del hecho ocurrido en los Países Bajos en los años sesenta tras el descubrimiento de yacimientos de gas, donde la extracción y posterior exportación produjo una apreciación del florín afectando la competitividad de las exportaciones no minero-energéticas.

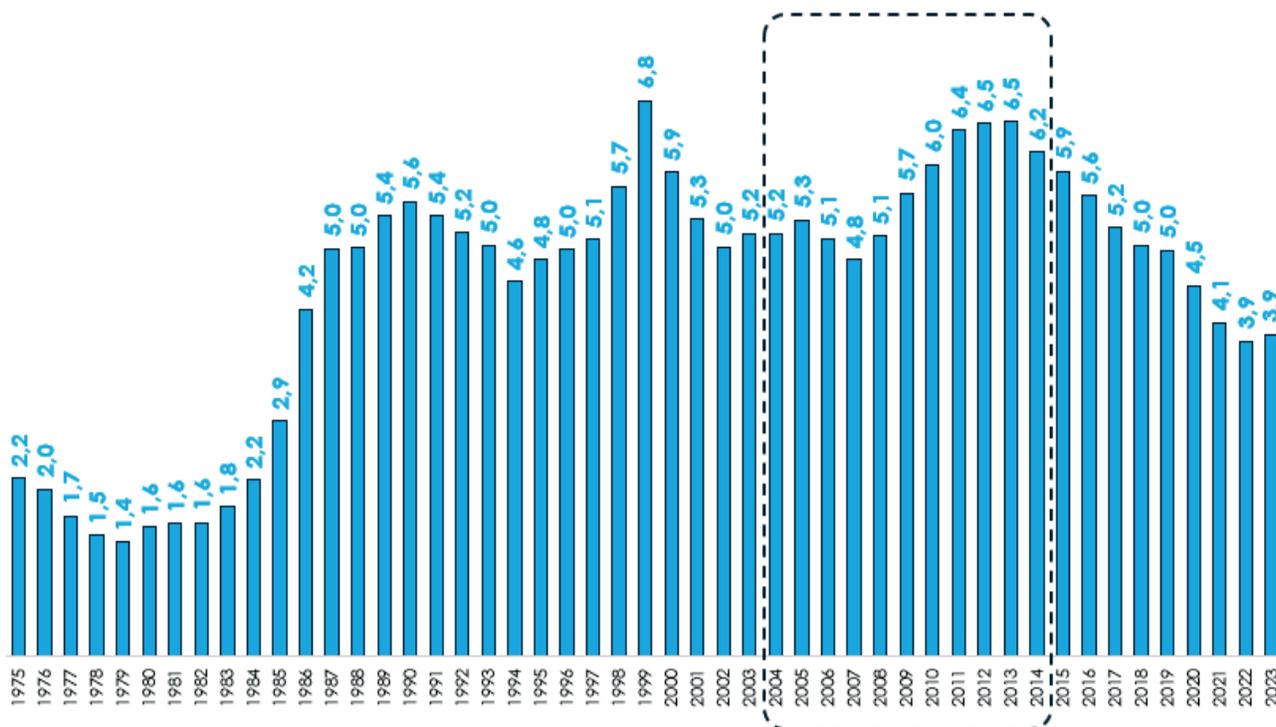
económicos derivados de la crisis financiera internacional, también conocida como crisis *subprime*. No obstante, el precio del petróleo se recupera nuevamente y asciende a niveles superiores a \$100 dólares por barril hasta mediados de 2014, cuando se registró una caída significativa por el aumento de la oferta mundial de crudo y la reducción de la demanda de los principales compradores de materias primas.

La participación del sector de *explotación de minas y canteras* en el PIB registró un ascenso durante el periodo 2004-2014. Dicha participación pasó de 5,2% a 6,2% respectivamente, y representa los niveles de participación más altos junto al logrado en 1999. Se demuestra así que el modelo económico se inclinó sobre la minería y que el comercio exterior tuvo sesgo hacia

actividades extractivas, provocando contradicciones en el mismo modelo de apertura, pues la promesa de internacionalización, ante el agotamiento del proteccionismo anterior, era que la economía ampliara y diversificara su oferta exportable, a la par que generara divisas distintas a las que venía generando el sector primario.

La promesa en ningún momento fue inducir una reprimarización de la economía, término que han utilizado algunos analistas para significar la mayor participación de industrias extractivas; sin embargo, los resultados dejan abierta la discusión sobre la orientación de la política económica y los énfasis dados a los objetivos del modelo. Estos resultados también invitan a pensar hasta dónde en este periodo la economía avanzó en su promesa de modernización.

**Gráfico 7: Participación del sector de explotación de minas y canteras en el PIB (1975-2023)**

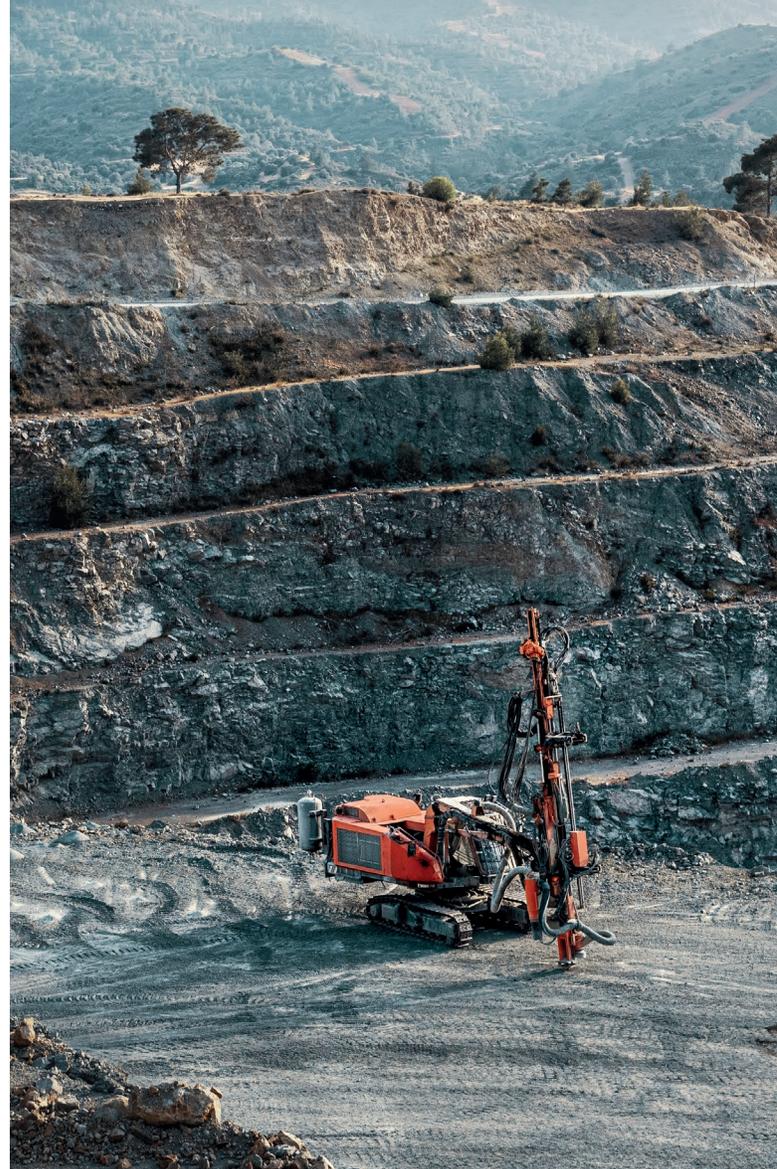


Fuente: Dane.

Resulta importante destacar que el precio internacional del café también registró tendencia al alza pasando de 0,73 dólares la libra en marzo de 2004 a niveles de 1,78 dólares por libra en marzo de 2014, pero su precio más alto en la década analizada lo alcanzó en abril de 2011 cuando se cotizó en 2,99 dólares por libra. Algo parecido ocurrió con los precios del carbón, explicado por el incremento de la demanda en Asia, la disminución de la producción de China y los altos precios del gas natural en Europa, según la Unidad de Planeación Minero-Energética - UPME (s.f., pág. 26)

Este comportamiento de precios internacionales, particularmente el alza del precio del petróleo, estimuló la producción de crudo en el país y favoreció las exportaciones. Ya se mencionó antes que el petróleo y el carbón aumentaron su participación en las exportaciones entre 2004-2014. Sin duda, esto representa una contradicción frente a los objetivos propuestos en la apertura económica, pues se había prometido pasar de un esquema proteccionista a un modelo abierto con la finalidad de invertir la relación que existía entre exportaciones tradicionales y no tradicionales, relación que para principios de los noventa representaba casi 50/50.

En otras palabras, se puede decir que al cabo de dos décadas de la apertura económica los resultados del comercio exterior, que deberían empezar a mostrar avances en la exportación de bienes no tradicionales (diferente a café, flores, banano y minerales) indicaban lo contrario. Los esfuerzos institucionales realizados en la creación de entidades promotoras de comercio, así como la desregulación para facilitar la inversión privada en ciertas activida-



des económicas, no se compadecían con los resultados. Otra reflexión que subyace a partir de estos resultados tiene que ver con la visión de desarrollo promovida durante la década 2004-2014.

Al analizar la tasa de cambio del peso con respecto al dólar se evidencia que reflejó una tendencia decreciente durante el periodo 2004-2014, pasando de un promedio anual de \$2.628 pesos/dólar en 2004 a \$2.001 pesos/dólar en 2014, comprobándose así una apreciación nominal de 23,9% y real de 13,7%. Dicha apreciación se explica por el incremento de los precios internacionales de las materias primas, el diferencial de tasas de interés fa-

vorable frente a Estados Unidos y la entrada de inversión extranjera directa –IED–, la cual tuvo como destino el sector minero-energético gracias a los cambios normativos que flexibilizaron la llegada de capitales extranjeros a esta industria, así como la salida de las ganancias con ciertos beneficios tributarios.

Esta situación deja un espacio importante para la investigación académica en el sentido de describir, comprender y analizar, por ejemplo, el costo fiscal

de los cambios al Estatuto de Inversiones Internacionales, el impacto en el Presupuesto General de la Nación – PGN– y el costo de oportunidad que pudo representar en la política social.

Hay que decir también que la tasa de cambio estuvo afectada por el ingreso de divisas provenientes de privatizaciones, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla, advirtiendo que se sobreentiende que las transacciones allí valoradas en pesos tuvieron su correspondiente pago en dólares.

**Tabla 1: Privatizaciones 2004-2014**

Año	Entidad privatizada	Nuevo propietario	Valor de la transacción
2005	Granahorrar	BBVA	970 mil millones de pesos
2006	Telecom	Telefónica	368 millones de dólares
2006	Ecogas	Empresa de Energía de Bogotá (EEB)	3,2 billones de pesos

**Fuente: Elaboración propia.**

Se estima que la venta de Ecogas fue aproximadamente de 400 millones de dólares y no se incluyó en la tabla anterior la venta de acciones de Ecopetrol a personas naturales y jurídicas que tuvo lugar en 2007, porque fue un proceso que implicó en mayor medida transacciones en moneda local. No obstante, conviene señalar que, en 2008, Ecopetrol inició operaciones en la Bolsa de Nueva York y en 2011 realiza su segunda emisión de acciones consolidando la venta del 11% de la participación que tenía el Estado colombiano en la compañía de petróleos y la más importante del país.

Los argumentos para la venta patrimonial de acciones de las empresas públicas han sido de diversa índole, desde razones de ineficiencia administrativa y financiera, hasta la necesidad de mejorar el perfil de la deuda pública con las calificadoras de riesgo, pasando por la urgencia de recursos para financiar el gasto público del gobierno de turno y el alivio de la carga pensional de las empresas, como si quien comprara no tuviese que responder por los derechos adquiridos entre otros argumentos.

Tras la crisis económica de 1999, el Gobierno Nacional firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional –FMI– donde se redefinió el cronograma de privatizaciones, principalmente porque el conflicto armado había entrado en una fase que mantenía en permanente confrontación a los grupos armados y se presentaron además una serie de atentados contra puntos estratégicos, como la red de energía y el sistema de oleoductos, además de otros hechos.

Esta situación llevó a redefinir el plan de privatizaciones, el cual había sido preparado desde 1991, cuando el Departamento Nacional de Planeación –DNP– diseñó y discutió *"Un programa de privatización para Colombia"* (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1991). Dicho informe planteó en su diagnóstico tres elementos básicos para justificar la política de privatización: *"i) la dispersión e ineficiencia de ciertas actividades del Estado, ii) el reducido tamaño del mercado de valores, y iii) la concentración de la propiedad"* (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1991, pág. 3).

En 1997 la misma entidad de planeación –DNP– produce otro informe denominado *"Balance de los Procesos de Vinculación de Capital Privado - Las Privatizaciones-"* donde considera que el proceso de privatización que se adelantaba tenía con los objetivos de aumentar la participación privada en la generación de energía eléctrica, promover la democratización de la propiedad, desarrollar el mercado de capitales y maximizar los ingresos de la Nación (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1997, pág. 3).

Este tipo de informes prueban que el proceso de privatización fue pensado desde el mismo inicio de la apertura económica como una estrategia para ampliar la participación de la inversión privada y separar al Estado de la prestación directa de servicios, tal como quedó expresado por el DNP (1997, pág. 1). Las razones para llevar a cabo las privatizaciones, según DNP (1991, pág. 3) fueron: *"i) el gran tamaño del sector público descentralizado, ii) el déficit fiscal y iii) ineficiencias del sector público descentralizado"*.



El proceso de privatización implicaba reformas al papel del Estado para facilitar la participación privada en actividades económicas. Dichas privatizaciones conducían a reducir el tamaño y la intervención del Estado, dejando su campo de actuación casi que exclusivamente al papel de planeación, regulación y control de la provisión de bienes y servicios (Departamento Nacional de Planeación -DNP-, 1997, pág. 1).

Esta idea es planteada por Bonilla (2021, pág. 127) de la siguiente manera:

---

**El grado de intervención del Estado se reduce a las funciones básicas de seguridad y administración de lo público, a variaciones sobre la forma de prestar servicios públicos y servicios de asistencia social, y al desmonte de las actividades de producción y comercio, dejándolas exclusivamente en áreas estratégicas. El proceso está dirigido a limitar el crecimiento del tamaño del Estado y priorizar la iniciativa privada en las áreas de su competencia, dejando al Estado las funciones de administrador de los recursos públicos y regulador de la actividad privada.**

---

Los análisis sobre el balance de la IED para este periodo suelen coincidir en afirmar que su aumento y el mayor ingreso de divisas fue la respuesta a la generación de confianza dada a los inversionistas, entendida dicha confianza como un proceso de superación del conflicto armado y el establecimiento de mecanismos que brindaran seguridad jurídica a los agentes inversores, bajo la política de *Seguridad Democrática* que fue el principal eje del gobierno del presidente Álvaro Uribe. No

obstante, este análisis estaría desconociendo el proceso de planeación de las privatizaciones con sus efectos sobre el perfil de la deuda y la reducción en el tamaño y el papel del Estado; por lo tanto, aquí se sugiere otra mirada distinta, advirtiendo que los objetivos del modelo económico coinciden con los criterios de evaluación de las firmas calificadoras: i) lograr crecimiento económico, ii) reducir el tamaño de la deuda pública en proporción al PIB y iii) controlar la inflación.

Los objetivos sociales como reducción del desempleo, la pobreza y la desigualdad, incluso la mejor distribución del ingreso, no hacían parte de la primera línea de objetivos económicos, sino que estaban sujetos al logro de ciertos niveles de crecimiento y de inflación, es decir, este modelo supone que al lograrse determinadas tasas de crecimiento e inflación se produce un efecto derrame en la economía que conduciría a reducir el desempleo y a mejorar el resto de indicadores sociales; además, porque también supone que las actividades económicas se desarrollan a través de mercados en competencia perfecta, que es la idea de la teoría neoclásica.

Pues bien, la inexistencia de dichos mercados, sumado a la creación de condiciones para que la inversión se mueva hacia sectores intensivos en capital, no tanto en mano de obra, inevitablemente conduce a más inversión, tanto extranjera como nacional; además porque la regresividad tributaria resulta favorable, pero con poco o nulo impacto en indicadores sociales.

No hay duda de que las privatizaciones se llevaron a cabo para modificar el papel del Estado y lograr mejorar los

ingresos públicos para poder contar con recursos que financiaran el gasto; pero, al mismo tiempo para reflejar mejores balances financieros de la Nación y una mejor capacidad de liquidez pensando en el perfil de la deuda. Entonces, ¿Cuál ha sido el costo fiscal, social y económico que le ha representado al país dichas privatizaciones para lograr obtener mejores resultados ante las calificadoras de riesgo? ¿Se exploraron todas las opciones posibles para llegar el mismo objetivo evaluando el conjunto de costos que dichas decisiones implicaban?

Estas preguntas surgen porque el trabajo de Alvaredo y Londoño (2014) deja indicios de que el país tenía espacio para aumentar el recaudo tributario por la vía del impuesto de renta, incluso provocando impactos positivos en la disminución de la pobreza, la desigualdad y en una mejor distribución del ingreso. En la sección sobre finanzas públicas se amplía esta idea con los resultados del estudio realizado por Alvaredo y Londoño.

Finalmente, se puede decir que el aumento de los precios de las materias primas representó una amenaza nacional, en el sentido en que atrajo y movilizó recursos hacia su industria, como efectivamente ocurrió, afectan-

do el empleo de los demás sectores e incentivando las exportaciones de dichas materias primas, como también ocurrió. Esta llegada de divisas, sumadas a las que llegaron a través de la IED crearon todas las condiciones para que el país sufriera la *enfermedad holandesa*. Ya se dijo antes cuánto fue la apreciación del peso y se sobreentendió los efectos negativos que provocó en los demás sectores con vocación exportadora debido a la pérdida de competitividad.

Bonilla, Umaña y Zerda (1998) habían señalado, al igual que otros investigadores, la urgencia de avanzar hacia estrategias de desarrollo industrial que permitieran superar el agotamiento de la industria y evitar que la economía se anclara en sectores de bajo valor agregado e intensivos en capital.

Desde una perspectiva académica, vale la pena insistir en la importancia de evaluar los impactos de la privatización y de la reducción del Estado, así como la alteración a su tamaño, ya que aquellos países que han avanzado hacia la configuración de un Estado de Bienestar no necesariamente lo han logrado, por lo menos, medido desde la relación entre el gasto público como porcentaje del PIB, tal como lo revela Bonilla (2021, págs. 127-128).



## 5. Balance del empleo/desempleo y los cambios en la protección social

La reducción del Estado también se puede apreciar según la participación del empleo público sobre el total de ocupados. Mientras en 2004 los empleados del gobierno representaban el 6,2% del total, en 2014 se había reducido y representaba 4%, según datos del Dane. Esta es otra de las consecuencias del proceso de privatización y de reducción del tamaño del Estado. En cambio, la participación del empleo privado, donde se incluyen obreros, jornaleros y empleados particulares pasó de 38,4% a 41% entre 2004 y 2014, semejante a lo ocurrido con los trabajadores por cuenta propia, quienes crecieron su participación de 40,3% a 42,6% respectivamente.

El aumento del desempleo producido por la crisis de 1999 y el deterioro de los indicadores sociales motivaron el proyecto legislativo que derivó en la Ley 789 de 2002, también conocida como Ley de Protección Social. El objetivo era crear un proceso de ajuste en la regulación de las relaciones laborales a través de la flexibilización de las condiciones y modificando las medidas de protección social. Según Quevedo y Giraldo (2009, pág. 177) *“esta ley significó la profundización del proceso de flexibilización laboral, iniciado por el gobierno de César Gaviria con la Ley 50 de 1990”*.

La crisis económica había afectado laboralmente a los jefes de hogar y a los jóvenes, lo cual repercutió seriamente en los ingresos de las familias y su consumo. Por esta razón, los jóvenes que estaban estudiando y las mujeres dedicadas al oficio del hogar, es

decir, parte de la población inactiva y miembros secundarios de las familias, se vieron presionados para insertarse en el mundo laboral, aunque la falta de oportunidades formales los obligó a participar de la informalidad y de actividades de “rebusque”, tal como lo indican Quevedo y Giraldo (2009, pág. 175) quienes afirman que la informalidad en el año 2002 fue el 61% del empleo urbano y casi la totalidad del empleo rural.

Los datos del Dane sobre informalidad para 13 áreas metropolitanas revelan que en 2004 el promedio anual fue 50,4% y en 2014 fue 48,4%. Acero (2021, pág. 230) afirma que los estudios tradicionales sobre informalidad asumen que, tanto los trabajadores como las empresas *“se comportan como agentes racionales operando en mercados competitivos que evaden «voluntariamente» la regulación estatal, con el único fin de minimizar sus costos”*, concepto que es tomado de la definición de economía sumergida o subterránea. Esta premisa hace parte de aquella corriente que ha pretendido políticas de formalización en el país, justamente, reduciendo o flexibilizando los obstáculos que considere que pueda ocasionar la regulación vigente.



Sin embargo, el mismo autor cuestiona esta aproximación sobre la informalidad y afirma que no se compadece con la realidad socioeconómica predominante para un país como Colombia y que se distancia del mismo postulado de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, quien asevera que *"en los países en desarrollo y en transición, la mayoría de las actividades del sector informal no son ni subterráneas ni ilegales, ya que representan simplemente una estrategia de supervivencia de las personas que participan en ellas y de sus hogares"* (Acero, 2021, pág. 230).

Otro enfoque utilizado para estudiar la informalidad proviene de la escuela institucionalista. Esta escuela se caracteriza por analizar el comportamiento de los agentes de forma individual y los efectos producidos por el marco institucional y regulatorio, sin considerar otras condiciones, como el contexto macroeconómico, las relaciones de producción, el poder de mercado de las empresas, etc. Por eso es que le resulta indiferente un país industrial con vocación exportadora frente a otro con bajo desarrollo de la industria y con exportaciones concentradas en sectores con bajo valor agregado, finalmente la recomendación para formalizar termina siendo la misma: *"eliminar las rigideces del mercado y las «malas instituciones laborales»"* (Acero, 2021, pág. 233).

Quizá por estas ideas fue que la normatividad laboral empezó a flexibilizar las modalidades de contratación, por ejemplo, al ampliar el contrato de aprendizaje incluyendo estudiantes universitarios, técnicos y tecnólogos, así como a los jóvenes de los dos últimos años de bachillerato en ciertas

condiciones. Sin embargo, la misma normatividad prohibía la firma de contratos con negociación colectiva para desestimular el pleno derecho de asociación. Además, dichos contratos privaron de garantías y derechos laborales a sus beneficiarios en materia de seguridad social, no reconocían salario mínimo, prestaciones sociales, entre otros, como lo afirma Coronel (2023).

El estudio evaluativo de la Ley 789 realizado por Gaviria (2005, pág. 95) concluye que:

---

**Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo y agrega que tampoco sugieren un efecto sobre la formalización del empleo. Además, consideró que "Los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo no han funcionado como se previó inicialmente. Los primeros siguen enfrentando problemas de demanda a pesar de algunos avances recientes, y los segundos han fracasado estruendosamente".**

---

Si bien Gaviria (2005) advierte que el estudio puede tener limitaciones porque los efectos de las políticas toman tiempo en presentarse y por los supuestos adoptados para el ejercicio estadístico, habría que decir que dicha ley en el artículo 45 estableció la creación de la Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo, con el compromiso de rendir informes trimestrales sobre la disminución de la tasa de desempleo como consecuencia de lo previsto en la ley. Dado que dicha Comisión nunca fue creada, no le queda otra opción

que apelar a trabajos como el citado, que además concluye lo siguiente sobre el tema de la contratación:

---

**La mayor dinámica de contratación, evidente tanto en las cifras oficiales como en los resultados de la encuesta empresarial, indica que los cambios normativos aprobados incentivaron la demanda por aprendices. Existen, sin embargo, quejas recurrentes de las empresas sobre la imposición de una cuota de contratación por encima de las necesidades reales y sobre la calidad de los aprendices suplidos por el SENA. Cabe reiterar, de otro lado, que la mayor contratación de aprendices pudo haberse dado a expensas de un aumento en los impuestos a la nómina (Gaviria, 2005, pág. 95)**

---

Si bien la Ley 789 fue aprobada antes de la década objeto de estudio, se toma como referencia en esta sección porque sin duda alguna fue la norma que orientó la política laboral de este periodo. Por ejemplo, una de las medidas adoptadas se orientó a hacer más sencillo y menos costoso el proceso de despido sin justa causa al reducir las tablas de indemnizaciones que ya estaban establecidas desde la Ley 50 de 1990.

La reducción de costos por indemnizaciones, sumada a la habilitación que brindaba el Código Sustantivo del Trabajo para contratar de forma independiente, en un contexto donde crecían las Cooperativas de Trabajo Asociado –CTA–, constituyeron condiciones propicias para que aumentara la tercerización laboral.



Según Farné (2008, págs. 261-262) las CTA existen desde 1931 pero adquirieron vida propia en 1963 bajo el nombre cooperativas de producción y trabajo. No obstante, la Ley 79 de 1988 y el Decreto 468 de 1990 las definieron como entidades sin ánimo de lucro y el Decreto 4588 de 2006 las cataloga como entidades capaces de generar trabajo para sus asociados a través de su propia gestión.

Uno de los asuntos sustantivos es que la relación entre la cooperativa y sus afiliados no se regía por el Código del Trabajo. El auge de las CTA, al menos en los registros administrativos, ocurre en el año 2000 cuando son obligadas a

contar con registro mercantil y a presentar informes a la Superintendencia de Economía Solidaria.

Según Farné (2008, pág. 265), entre el año 2000 y 2001 el registro de cooperativas pasó de 572 a 710, respectivamente; pero en el año 2022 fueron 1.110 y en el 2004 llegaron a 2.631. El crecimiento se mantuvo y en 2007 los registros reportaron 3.505 cooperativas de trabajo asociado en Colombia.

No hay duda de que esta modalidad de contratación tercerizada junto a lo comentado antes representó una promoción del trabajo independiente y del autoempleo. La tercerización se convirtió en un predominio dentro de las relaciones laborales y a la fecha hay suficientes fallos judiciales que reconocen que dichos contratos por prestación de servicios sí generan vínculos laborales tras la evidencia palpable de los elementos constitutivos del mismo. Si bien la norma había puesto límites a esta tercerización quedando habilitada solamente para actividades no misionales, la realidad es que hubo un abuso de la figura tal como lo han reiterado los fallos judiciales donde se ha señalado que dicho abuso ocurrió como estrategia para reducir costos y esconder relaciones laborales.

Los datos muestran que en 2004 hubo en promedio 16 millones de ocupados, donde el 41% eran trabajadores por cuenta propia o independientes, seguidos del 34% que correspondía a empleados particulares. Diez años después (2014) los ocupados totales en promedio habían subido a 20,8 millones, es decir, un aumento promedio de 4,7 millones de personas ocupadas,

pero, la distribución también se acentuó en los trabajadores por cuenta propia, quienes ahora representaban el 43%, mientras que los empleados privados llegaron a 38%.

Las críticas que desde las organizaciones sociales y sindicales se hicieron sobre lo que acontecía en el mundo del trabajo giraron, entre otros temas, sobre la flexibilización laboral por considerarla peligrosa. Sus argumentos consistían en que lesionaba los ingresos de los trabajadores, el consumo de los hogares y las ventas de las empresas; luego era un mecanismo que afectaba, tanto a empleados como a empleadores, aunque no se comprendía así. También la consideraban peligrosa porque finalmente no discrimina por cualificaciones, como bien lo señala Coronel (2023) *"al principio ataca a los menos preparados, pero cuando avanza amenaza a los más cualificados y a los mejor remunerados. Expone a los trabajadores a contratos frágiles, temporales y precarios"*. Y agrega:

---

**La flexibilidad fue un instrumento que hizo creer en las teorías del capital humano, la cual empuja al individuo a comprar certificaciones para lucir "más competente" en el mercado de trabajo, donde es valorado por su "capital humano acumulado" pero lo reciben con contratos por prestación de servicios y remuneración y horarios sin compensación real por el esfuerzo (Coronel, Reforma laboral, flexibilidad y personas, 2023).**

---

Otro cambio incluido en la Ley 789 fue la eliminación del recargo nocturno entre 6 y 10 de la noche y la reducción al 75% del pago por dominical y

festivo. Bonilla (2021, pág. 33) planteó que este cambio lo que hizo fue ampliar *"la alternativa de tener doble jornada sin mayor costo en las cuatro horas adicionales"*. Y agrega que la norma también redujo el valor de las horas extras bajo la premisa de que quienes trabajaban más de 48 horas semanales recibían dicho pago adicional; pero, resulta que quienes deciden sobre el tiempo adicional son los empleadores, no los trabajadores, y *"quienes trabajan más tiempo y no se les paga las horas extras son los trabajadores por cuenta propia o los de manejo y confianza"*.

La Ley 789 puso como meta la creación de 640 mil empleos y el gobierno de la época se comprometió a instalar la Comisión de Seguimiento y Verificación con el fin de producir informes que permitieran verificar el impacto de la reforma al transcurrir dos años. Dicha Comisión nunca se creó y por esa razón el país nunca conoció, desde este estamento, los resultados de la política laboral implementada. Ha sido gracias a los datos oficiales del DANE y a algunos trabajos académicos como se ha podido obtener información, coincidiendo los estudios en concluir que la meta propuesta no se cumplió.

Estos planteamientos deberían motivar reflexiones sobre las políticas aplicadas, además de ayudar a comprender el debate nacional sobre las políticas de empleo, pues no es lo mismo hacer reformas para reivindicar derechos que para flexibilizar relaciones que lesionan derechos reconocidos.

Al mirar el comportamiento de los indicadores generales, se evidencia que la tasa de desempleo durante la década

2004-2014 mostró una disminución, pasando de 13,6% en 2004 a 9,4% en 2014. Además, la población ocupada creció continuamente y pasó de 16,1 millones a 20,4 millones en el mismo periodo. El crecimiento promedio de los ocupados fue de 2,2%.

Se puede decir que el mundo laboral responde al modelo económico imperante, por lo tanto, si el modelo es incapaz de ampliar la producción en sectores intensivos en mano de obra y caracterizados por la promoción de trabajos estables, se van abriendo grietas por donde las bonanzas van indicando. En otras palabras, el problema estructural del mundo del trabajo va más allá de la simple manera de contratar y de los costos laborales. El problema radica en la búsqueda de una estrategia que permita hacer tránsito hacia otros sectores económicos con agregación de valor. Bonilla (2021, pág. 30) lo plantea de la siguiente manera:

---

**El mundo laboral colombiano tiene problemas estructurales que se relacionan con la incapacidad de los modelos rentista y primario exportador, ya que estos limitan la diversificación productiva y se quedan con una canasta exportable de pocos productos, pasando de la monoexportación, con el café, a la combinación café y petróleo más carbón. El sector minero-energético genera muchas rentas, pero escaso empleo... Así pues, son actividades intensivas en capital, que aportan el 6% del PIB, pero solo el 1% de puestos de trabajo.**

---

En virtud del modelo económico propuesto, donde el crecimiento económico era garante del nivel de empleo y el



país avanzaba hacia un Estado Social de Derecho, vale la pena preguntar si la Ley 789 fue una política de empleo sustentada en el reconocimiento del derecho al trabajo. Adicionalmente, si el derecho al trabajo con enfoque de género busca que las mujeres tengan la misma remuneración que los hombres ¿De qué manera haber permitido contrataciones más flexibles, sin el reconocimiento de recargos nocturnos y dominicales y festivos, afectó los ingresos de los trabajadores, especialmente de las mujeres? ¿Cuál fue la relación entre la ley 789 y la informalidad? La flexibilidad en la contratación creó condiciones para trabajos informales, de hecho, se puede decir que la flexibilidad y los salarios funcionaron como variable de ajuste en este periodo.

Otra norma importante para destacar en este periodo corresponde a la Ley 1429 de 2010, la cual tuvo como objetivos impulsar la competitividad del

aparato productivo, la promoción del emprendimiento y la generación de incentivos para la creación de trabajo en el sector formal. La norma partió del reconocimiento de la tasa de desempleo, la informalidad y la población vulnerable: mujeres, jóvenes, población en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad y no calificadas (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011, págs. 150-151).

Dicha norma se orientó principalmente a las micro y pequeñas empresas a través del otorgamiento de un beneficio en el pago gradual del impuesto de renta que consistió en permitir que las empresas que se constituyeran a partir de la promulgación de la ley estarían los dos primeros años exentas del impuesto, mientras que entre el tercer año y el quinto año pagarían 25%, 50% y 75% respectivamente, es decir, que a partir del sexto año empezarían a pagar el 100% del impuesto. Dichos



beneficios fueron extensivos a las contribuciones parafiscales –ICBF, SENA, Cajas de Compensación–. La lógica de esta iniciativa era que los costos tributarios y parafiscales impedían la creación de empresas y, por lo tanto, obstaculizaban la creación de empleo.

Además, la norma estableció que las empresas que contrataran a menores de 28 años, personas en situación de desplazamiento, en condición de discapacidad, mujeres mayores de 40 años y trabajadores de bajos ingresos sin calificación, podían descontar los aportes parafiscales de su impuesto de renta y complementarios. También buscó aumentar la formalización empresarial a través de la simplificación de trámites comerciales y laborales en asuntos como el registro mercantil, entre otros.

Pasando ahora a dar una mirada el coeficiente de Gini, se evidencia que pasó de 0,558 a 0,538 entre 2004 y 2014. Según dominios geográficos la mayor

variación ocurrió en las 13 áreas metropolitanas al pasar de 0,541 a 0,504. Las cabeceras tuvieron un Gini de 0,539 en 2004 y terminaron la década (2014) en 0,514, mientras que la preocupación sobre la evolución de este indicador está en las zonas rurales y otras cabeceras, pues no disminuyó, sino que aumentó, por ejemplo, en las zonas rurales pasó de 0,437 a 0,463, y en las ciudades intermedias creció de 0,472 a 0,490.

## 6. Finanzas públicas

La aplicación de la política fiscal y el manejo de las finanzas públicas al inicio de la década 2004-2014 estuvo guiada por un marco normativo que había planteado el establecimiento de límites a la capacidad de endeudamiento de los entes territoriales, el fortalecimiento de la descentralización, la determinación de medidas para limitar el gasto público, la creación de mecanismos para reestructurar la deuda de los gobierno subnacionales, la mejora en la transparencia sobre el manejo de los recursos públicos y la garantía en la sostenibilidad de la deuda.

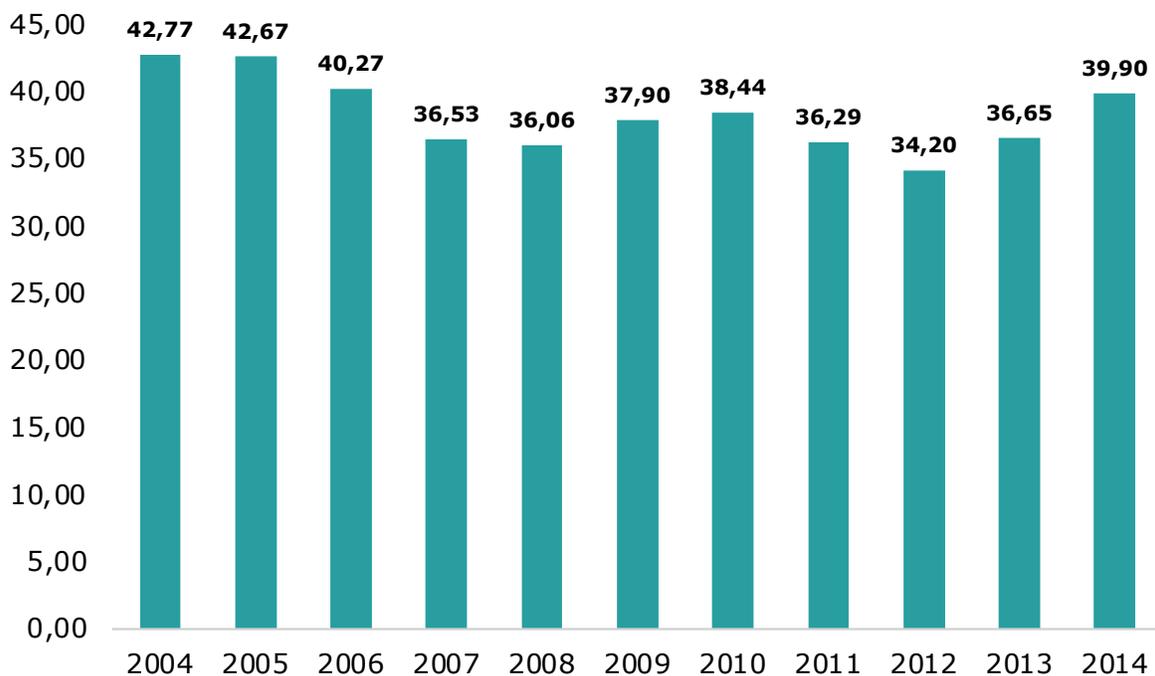
La década 2004-2014 recibe una base normativa que es producto de los debates fiscales y de hacienda pública dado en los años noventa, los cuales estuvieron concentrados en los temas de deuda pública, gasto público y descentralización. Por esta razón, la década estudiada recibe las siguientes leyes: 358 de 1997, 550 de 1999, 617 de 2000 y 819 de 2003, que finalmente determinan la orientación de la política fiscal al inicio del periodo estudiado.

El balance de las finanzas públicas para esta década naturalmente que

está correlacionado con el comportamiento del precio de las materias primas, lo que permitió un flujo significativo de divisas hacia el país, aumentó los ingresos fiscales y apreció el tipo de cambio. Además, las bajas tasas de interés en el mundo desarrollado después de la crisis *subprime* (2008-2009) llevaron a un aumento en la demanda internacional por deuda pública de los

países emergentes, como fue el caso de Colombia. Gracias al amplio acceso y a los bajos costos en los mercados de capitales la deuda en términos nominales aumentó; no obstante, como porcentaje del PIB se mantuvo en niveles relativamente estables alrededor de 38% para la deuda neta del Gobierno Nacional Central –GNC–.

### Gráfico 8: Deuda Bruta GNC (%PIB) 2004-2014



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Para analizar la década 2004-2014 en materia fiscal es importante tener en cuenta las leyes 788 de 2002 y 819 de 2003, conocida esta última como ley de Responsabilidad Fiscal, la cual estableció disposiciones fundamentales en cuanto a presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal. Esta ley introdujo el Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP– como un importante instrumento de planificación financiera, publicado por primera vez en junio de

2004. El MFMP se diseñó para asegurar que las proyecciones fiscales y presupuestales fueran consistentes con la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico.

Además de estas normas, durante la década se implementaron reformas con el objetivo de modernizar el sistema tributario y mejorar el recaudo. Dichas reformas fueron: Ley 1111 de 2006, Ley 1370 de 2009, Ley 1430 de

2010, Ley 1607 de 2012 y Ley 1739 de 2014, las cuales incluyeron mejoras en la depuración del impuesto sobre la renta, la introducción del impuesto al patrimonio, ajustes en la presentación y pago de declaraciones de retención en la fuente, medidas contra la evasión fiscal, y la creación del IMAN y el IMAS que pretendieron el alineamiento progresivo del impuesto de personas naturales hacia estándares internacionales.

La Ley 1111 de 2006 aumentó de 30% a 40% la deducción del impuesto de renta del valor de las inversiones realizadas en activos fijos. Esta deducción la había establecido la Ley 863 de 2003 y había definido el 30% como porcentaje de deducción. La Ley 1111 también trasladó algunos bienes al 16% de IVA.

En 2007, el Gobierno nacional estableció el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles –FEPC– con el objetivo de mitigar en el mercado interno las repercusiones de las fluctuaciones en los precios internacionales de los combustibles, especialmente

la gasolina motor corriente (GMC) y el ACPM. La implementación del FEPC logró reducir la volatilidad en los precios de los combustibles líquidos, de manera que quienes eran consumidores no experimentaban cambios bruscos ni repentinos en un contexto marcado por cambios fuertes en el precio del crudo que alcanzaron máximos históricos en 2008 y 2011.

El funcionamiento del FEPC consideró dos tipos de situaciones, la primera, donde el precio local es mayor al precio internacional, lo que se denominó *diferencial de participación*. Este diferencial no es otra cosa que el ahorro generado por tener que remunerar menos al productor o refinador. Mientras que la segunda situación corresponde a lo contrario, es decir, cuando el precio internacional es mayor que el precio local, denominado *diferencial de compensación*. La idea del FEPC era generar el suficiente nivel de ahorro para que el mayor gasto fuese cubierto con dicho ahorro, no obstante, se sobreentiende que al no existir el ahorro necesario entonces el déficit debería ser cubierto por el Presupuesto General de la Nación.



El balance del FEPC para la década estudiada revela que solamente en los años 2008 y 2009 hubo ahorro por 0,4 billones de pesos corrientes en cada periodo, pues entre 2010 y 2014 se arrastraron déficits equivalentes a seis billones de pesos. Estas diferencias de compensación se tradujeron en subsidios implícitos al consumo que representaron en promedio anual 0,1% del PIB. La inexequibilidad por parte de la Corte Constitución del literal c) del artículo 101 de la Ley 1450 de 2011, también tuvo influencia en la generación de diferencias de participación<sup>5</sup>. Este tema del FEPC es un asunto vigente en el país y que hace parte del debate actual en virtud de la necesidad de cerrar el déficit que ha acumulado el fondo.

En el año 2010 se promulga la Ley 1430, la cual eliminó la deducción del impuesto de renta por razón de inversión en activos fijos a partir del año 2011, por considerar que la función establecida –estimular la inversión– ya había sido cumplida. También establece el cobro de una sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica para el sector industrial, los estratos 5 y 6 y el sector comercial, con el fin de subsidiar los consumos de menores ingresos, es decir, correspondió a una contribución especial para financiar un subsidio cruzado.

En 2011 se implementó la *regla fiscal* mediante la Ley 1473, convirtiéndose en un indicador, no sólo de seguimiento y monitoreo sobre el estado de las finanzas públicas y determinante para las firmas calificadoras de riesgo, sino

también en un indicador de contrapeso político. Esta medida establece la obligatoriedad de cumplir metas sobre el balance fiscal definidas por una regla paramétrica, la cual es sustantiva al momento de tomar decisiones de asignación presupuestal. Además de la regla fiscal, también se creó el Comité Consultivo de la Regla Fiscal (CCRF), integrado por expertos independientes de la academia o de centros de investigación económica, encargados de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Estos pasos se dieron con la intención de aumentar la confianza institucional y brindar mayor transparencia, representando un cambio en el diseño de la política fiscal en Colombia. Este mismo año el país recupera el grado de inversión y como era previsible, los costos de endeudamiento se redujeron notablemente.

El Gobierno Nacional, a través del Acto Legislativo 05 de 2011, liderado por los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Minas y Energía, reformó los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de Colombia, estableciendo así las bases del actual Sistema General de Regalías –SGR–. Las principales modificaciones introducidas por este acto legislativo incluyen: i) cambios en la distribución de los recursos del Sistema para mejorar la equidad, priorizando una mayor proporción de ingresos para las regiones más afectadas por la explotación de recursos naturales no renovables; y ii) disposiciones para dirigir los recursos del SGR hacia inversiones en infraestructura, desarrollo regional, protección ambiental y programas sociales, especialmente en las regiones productoras.

<sup>5</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2036%20comunicado%2010%20y%2011%20de%20septiembre%20de%202013.pdf>



En 2012 se promulgó la Ley 1607 que tuvo como objetivo la generación de empleo y la reducción de la desigualdad. Se destaca que en la exposición de motivos del proyecto de ley reconoce que el país no reflejaba avances en la distribución del ingreso analizado desde el Gini antes y después de impuestos, el cual prácticamente no sufría ningún cambio. Dicho proyecto también consideró que el problema de la informalidad y de la generación de empleo estaba en la excesiva regulación (Cámara de Representantes, 2012, pág. 39).

Por tal razón, la norma promovió la reducción de la parafiscalidad y los costos de nómina. El denominado Impuesto sobre la Renta para Equidad – CREE, fue el impuesto que sustituyó las contribuciones parafiscales que realizaban las empresas por sus trabajadores. Además, creó el Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que aplicaba para personas empleadas y el Impuesto Mínimo Alternativo Simplifi-

cado (IMAS) que aplicaba a los trabajadores por cuenta propia. Estos cambios generaron alivios en las personas jurídicas, pero limitaron los recursos de salud, Sena e ICBF. Dicha reducción en los parafiscales produjo un tránsito en los mecanismos de financiación de la parafiscalidad hacia el Presupuesto General de la Nación.

No obstante, pese al conjunto de reformas tributaria llevadas a cabo, los indicadores de concentración del ingreso no disminuyeron. Una forma de reducir la desigualdad es a través de un sistema tributario amparado en los principios de progresividad y justicia tributaria. Por ejemplo, Alvaredo y Londoño (2014, pág. 165) demostraron que la participación del 1% del ingreso más alto en Colombia captaba el 18% del ingreso en 2004 y aumentó a 20,4% en 2010, indicando mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

Los autores concluyeron que entre 1993 y 2010 el 1% más alto de ingresos no modificó su participación en el ingreso total, pues mientras en 1993 captaba el 20,5%, en 2010 captaba el 20,4%, es decir, *“el ingreso está distribuido tan desigualmente en 2010 como a comienzos de los noventa”*. Evidenciaron que los cambios en la participación del ingreso sólo fueron provocados por razones del ciclo económico, especialmente, cuando había contracción, por lo tanto, queda abierto el debate sobre la función distributiva de los tributos a partir de la aplicación de la política fiscal. Estos resultados sobre concentración del ingreso y su relación con las reformas tributarias guardan relación y coincidencia con los trabajos realizados por Garay y Espitia (2019), (2020) y (2021).

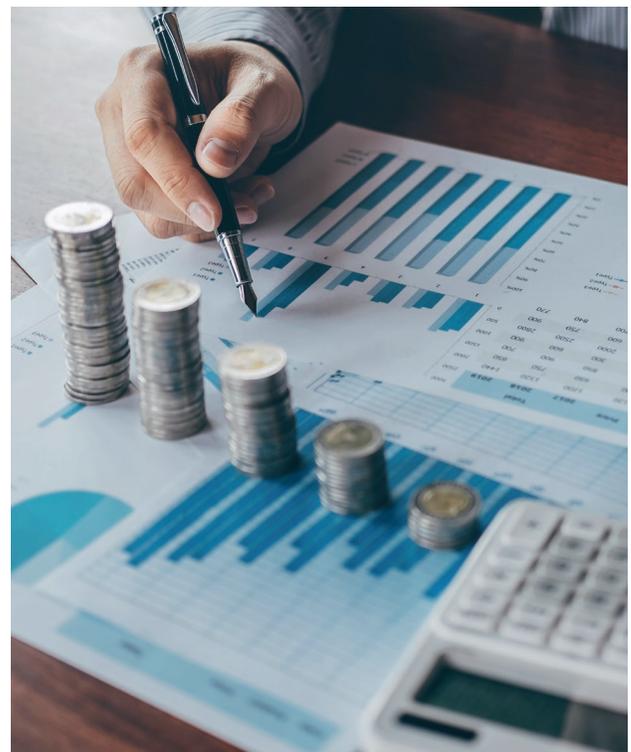
Finalmente, durante el período 2004-2014 se observó un ajuste sostenido en el balance fiscal de Colombia, pasando de un déficit del 4,5% del PIB en 2004 a un déficit del 2,3% en 2008. En 2009, debido a la crisis financiera mundial, el déficit fiscal aumentó al 4.1% del PIB, aunque se corrigió rápidamente para volver a niveles sobre 2% en 2014. Si bien esta

## A manera de conclusión

Para entender la década 2004-2014 es necesario no aislar el periodo de su década precedente, especialmente porque allí fue cuando se produjeron cambios importantes en materia política y económica. El punto de partida para el análisis es la Constitución, pero especialmente la definición del modelo de desarrollo dentro de ella. Por tal razón, se consideró que el proceso de internacionalización de la economía o la apertura económica marcan un norte en el análisis descrito. Así mismo, los objetivos propuestos en dicho modelo, como el crecimiento económico, el control de la inflación y la mayor inserción de la economía a los mercados internacionales, determinaron una línea analítica transversal.

En tal sentido y según los datos presentados se puede decir que el país cumplió los dos primeros objetivos, pues el tercero se ve obstaculizado por la baja diversificación de la oferta exportable. La concentración de las exportaciones en productos como petróleo y carbón, revelan la incapacidad de la economía para avanzar hacia otros sectores que permitieran ampliar las exportaciones no tradicionales, pero al mismo tiempo, refleja la contradicción

dinámica reflejó compromiso fiscal y propendió por un equilibrio que contribuyera a mejorar el perfil financiero, económico y crediticio de la Nación, la persistencia del déficit fiscal y del déficit en cuenta corriente, que pasó de -0,7% como porcentaje del PIB en 2004 a -5,2% en 2014, revela que el país tuvo durante este periodo déficit gemelos.



del modelo de apertura en el sentido que la promesa nunca fue pretender abrir la economía para exportar más bienes primarios. Una razón expuesta que explica porque se presentó este sesgo fue el comportamiento de los precios de las materias primas, el cual fue interpretado por los gobiernos del momento como una oportunidad para generar divisas a partir de la mayor producción de dichos bienes, lo que indica que el país fue altamente sensible a este factor externo.



Una de las consecuencias derivadas de la bonanza minero-energética fue la aparición de la enfermedad holandesa, que lesionó la competitividad nacional. Otra consecuencia está relacionada con la imposibilidad de haber producido avances sectoriales en otras actividades que permitieran transitar económicamente hacia un modelo menos dependiente del petróleo y el carbón. Para la década analizada la economía empezó a gravitar sobre la minería y se creó el mito de que el país era petrolero, cuando las reservas probadas de petróleo estuvieron sobre 7,1 años entre 2004-2014 y llevan varias décadas comportándose así.

Otra conclusión de esta década tiene que ver con la crisis económica de 2008-2009, la cual, puede ser que

haya interrumpido una fase de crecimiento de la economía, pero sería importante destacar que luego de la crisis la actividad económica no logra recuperarse plenamente y se presenta una desaceleración casi sistemática y paulatina que se extiende hasta la llegada del Covid-19.

Más allá de las consideraciones presentadas, las conclusiones de esta década también invitan a reflexionar sobre el enfoque de desarrollo. Es habitual que en materia económica se confunda fases de crecimiento con desarrollo, es decir, se supone que el mayor crecimiento trae consigo desarrollo, pero no siempre es así, además de que existe la necesidad de precisar y delimitar lo que se entiende por desarrollo. Considerando lo expuesto, se puede decir que los objetivos propuestos por el modelo económico promovieron menos participación del Estado a través de la ola de privatizaciones, lo cual se pudo constatar en la década analizada. En otras palabras, durante este periodo hubo acciones que contribuyeron a reducir la participación y el tamaño del Estado.

Finalmente, se puede decir que el periodo 2004-2014 fue una época donde confluyeron varios fenómenos económicos, por ejemplo, hubo bonanza, crisis y enfermedad holandesa. Es un periodo que ayuda a entender la década siguiente, pues sentó las bases de un modelo que en materia de comercio exterior se concentró en minerales y es una década donde se llevaron a cabo reformas en favor del mercado, pero reduciendo el papel del Estado.

## Bibliografía

- Acero, J. S. (2021). Informalidad y mundo del trabajo, un debate abierto. En M. A. MAEI, *Propuestas para una Colombia incluyente* (págs. 207-262). Bogotá: Escuela Nacional Sindical - ENS.
- Alvaredo, F., & Londoño, J. (2014). Altos ingresos e impuestos de renta en Colombia, 1993-2010. *Revista de Economía Institucional*, vol. 16, n.º 31, segundo semestre, pp. 157-194.
- Bonilla, R. (2021). Ampliar la demanda agregada, mejor con trabajo decente. En M. A. Ingresos, *Propuestas para una Colombia incluyente* (pág. 605). Medellín: Escuela Nacional Sindical - ENS.
- Bonilla, R. (2021). Papel del Estado, tamaño y funciones. En M. A. -MAEI-, *Propuestas para una Colombia incluyente* (págs. 119-176). Bogotá: Escuela Nacional Sindical - ENS.
- Bonilla, R., Umaña, G., & Zerda, Á. (1998). Una propuesta de política industrial para Colombia. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Universidad Nacional de Colombia.
- Cámara de Representantes. (5 de Octubre de 2012). Proyecto de ley número 166 de 2012 Cámara, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. *Gaceta del Congreso*, págs. 1-64.
- Coronel, J. (3 de Mayo de 2023). Reforma laboral vs. Deformas laborales. Portafolio, págs. Disponible en: <https://www.portafolio.co/reforma-laboral-vs-deformas-laborales-opinion-582296>.
- Coronel, J. (1 de Agosto de 2023). Reforma laboral, flexibilidad y personas. Portafolio, págs. Disponible en: <https://www.portafolio.co/reforma-laboral-flexibilidad-y-personas-opinion-586658>.
- Corte Constitucional. (2000). Sentencia C-1140 de 2000. Bogotá: Corte Constitucional.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1991). Un programa de privatización para Colombia. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (1997). Balance de los procesos de vinculación de capital privado - Las privatizaciones-. Bogotá: DNP.
- Farné, S. (2008). Las cooperativas de trabajo asociado en Colombia: balance de la política gubernamental 2002-2007. *Revista de Economía Institucional*. Vol 10. N° 18. Primer semestre., 261-285.
- Garay, L. J. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Grupo Método, Fundación Avina y Corporación Transparencia por Colombia.
- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2019). Dinámicas de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socio-económico, tributario y territorial. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2020). Desigualdad y reforma estructural tributaria en Colombia. *Hacia una economía política de inclusión social*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

- Garay, L. J., & Espitia, J. E. (2021). Concentración y composición de ingresos y gastos de los hogares y reforma de la tributación en Colombia. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Gaviria, A. (2005). La Reforma Laboral de 2002: ¿funcionó o no? Bogotá: En: Coyuntura Económica volumen XXXV, No. 1, primer semestre. Fedesarrollo.
- Gutiérrez, L. F. (27 de Julio de 2008). "Produciremos un millón de barriles". El Espectador, págs. Disponible en: <https://www.elespectador.com/economia/produciremos-un-millon-de-barriles-article-28770/>.
- Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-. (2021). Auto N°033 de 2021. Caso 03. Asunto: Hacer de público conocimiento la priorización interna del Caso 03 denominado "muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate por agentes del Estado". Bogotá: Jurisdicción Especial para la Paz -JEP-.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2011). Marco Fiscal de Mediano Plazo 2011. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Ocampo, J. A. (2015). Historia económica de Colombia. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Orduña Rojas, R. O. (2006). Generalidades de la inversión extranjera y tributación en Colombia. Bogotá: En: Cuadernos de Trabajo - Oficina de Estudios Económicos. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE. (2011). Hacia el crecimiento verde. Un resumen para los diseñadores de políticas. París: OCDE.
- Quevedo, R., & Giraldo, C. (2009). Balance del componente social del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado Comunitario 2002-2006". En F. C. CESDE, Crisis del modelo neoliberal y desigualdad en Colombia: dos décadas de políticas públicas (pág. 302). Bogotá: Desde Abajo.
- Stiglitz, J. (2012). El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Bogotá: Taurus.
- Unidad de Planeación Minero-Energética – UPME. (s.f.). Carbón térmico. Balance 2012-2016. Modelo oferta y demanda 2018-2035. Bogotá: UPME.