

- + **El mercado laboral colombiano:**
Desempeño reciente y agenda de reformas
- + Mercado de trabajo,
informalidad y seguridad social
- + Producto Potencial y **política económica**

+ Entrevista a **Rafael Pardo**, ministro de Trabajo

financiera

carta

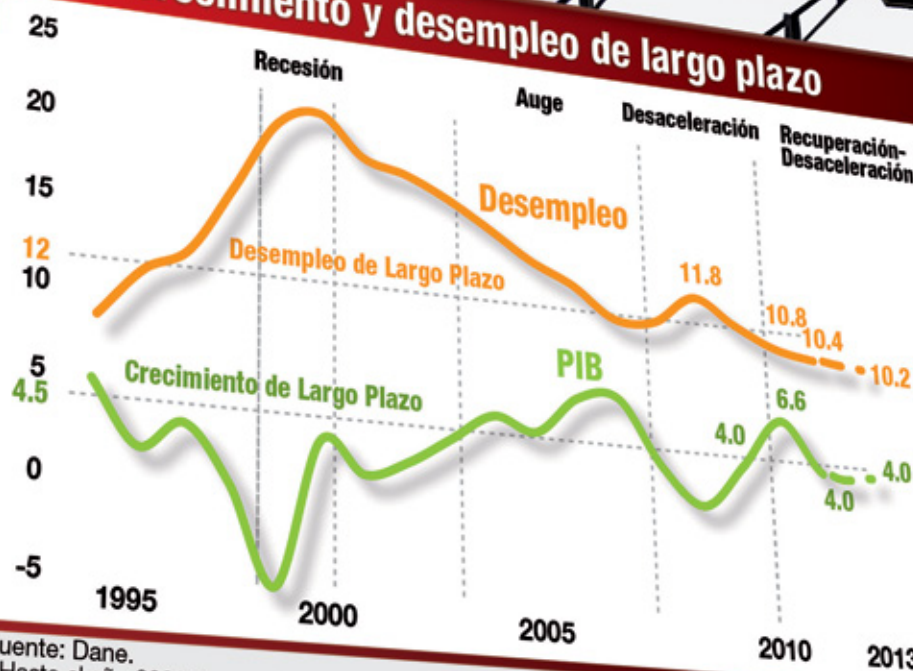
JUNIO 2013

162

ANIF

Mercados laborales e informalidad

Crecimiento y desempleo de largo plazo



Fuente: Dane.

* Hasta el año 2000 desempleo 7 principales ciudades. A partir del año 2001 corresponde al desempleo de las 13 principales ciudades.

COL \$12.000

ISSN 0120-3436



7 709998 002494



No.162 Junio de 2013

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

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

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Alejandro Vera

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADOR JEFE
David Malagón

INVESTIGADORES ANIF
Margarita Cabra
Ekaterina Cuéllar
Raúl Alejandro Fandiño
Manuel I. Jiménez
Liliana Ordoñez
Álvaro Parga
Nelson Vera
Sandra Zamora
Ana M. Zuluaga

EDITORA
Ximena Fidalgo

DISEÑO Y PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez

ILUSTRACIÓN CARÁTULA
Luz Stella Sánchez

IMPRESIÓN
Legis

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



SUSCRIPCIONES

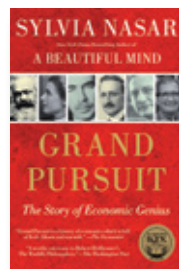
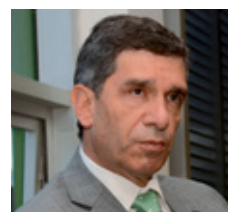
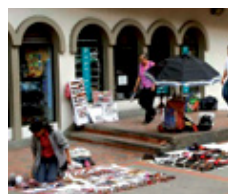
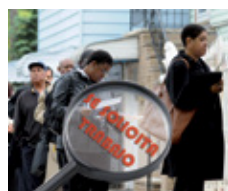
Amanda González
Calle 70 A No.7-86

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

DISTRIBUCIÓN
DISTRIBUIDORA COLOMBIA

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

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



Sumario Junio de 2013

EDITORIAL

- 4** Un análisis comparado de la
visión de la OECD

ACTUALIDAD ECONÓMICA

- 8** El mercado laboral colombiano:
Desempeño reciente y agenda de reformas
Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Margarita Cabra
- 18** Mercado de trabajo, informalidad y seguridad social
Juan Carlos Ramírez
- 23** Fallas estructurales del mercado laboral colombiano
Jairo Núñez Mendez
- 28** Producto Potencial y política económica
César Vallejo Mejía
- 36** ¿El fin de la apreciación cambiaria?
Camilo Pérez Álvarez

NOTAS DESTACADAS DE ANIF

- 44** Industria y cambios estructurales sectoriales:
¿Qué nos dice el Índice de Cambio Estructural
Manufacturero (ICEM)?
- 48** Distribución del ingreso en Colombia:
percepciones vs. realidades
- 53** Concentración exportadora y desbalances
externos-fiscales

Entrevista

- 58** Rafael Pardo, ministro de Trabajo

TORRE DE MARFIL

- 66** La gran búsqueda: historia de economistas genios
Libro escrito por Silvia Nasar
Comentado por: Sergio Clavijo

Un análisis comparado de la **visión de la OECD sobre Colombia**

Se acaba de anunciar en París la invitación formal a Colombia a vincularse al “Club” de países ricos y relativamente bien manejados. Sin duda, ello representa un importante triunfo para la Administración Santos y debe ahora constituirse en una excelente excusa para acelerar toda una serie de reformas estructurales, aún pendientes. Siguiendo el procedimiento utilizado con Chile durante 2009-2010, ahora Colombia deberá convenir con la OECD un cronograma para entrar a implementar dichas reformas, antes de ser admitido formalmente.

Esta “iniciación feliz” de ingreso a la OECD tendrá como marco de referencia el reporte que presentara, en enero de 2013, la OECD sobre su visión de Colombia, tras cerca de un año de cuidadoso análisis. Ese documento destacó el buen momento por el que atraviesa el país, en medio de una continua turbulencia económica en el mundo desarrollado. Sin embargo, el camino que nos resta por recorrer para convertirnos en un verdadero mercado emergente dinámico es todavía dispendioso.

En el plano positivo, la OECD recalcó el buen crecimiento económico que ha tenido el país en la última década (promediando un 4.4% real por año), pero se quedó corta en señalar que se trata del mismo promedio histórico de los últimos 50

años y aún sin mayores perspectivas de aceleración hacia crecimientos quinquenales promedio superiores al 5% anual. Según la OECD, ese resultado de estabilidad provino de: i) ordenar mejor la política macroeconómica; ii) aprovechamiento del reciente auge de los *commodities*; y iii) mejora en las condiciones de seguridad del país (aunque lejos de convertirnos en un “país normal”).

Tal vez el elemento más valioso del reporte de la OECD tiene que ver con haber señalado las tareas concretas que deben llevarse a cabo para “graduarnos” como un país emergente dinámico (tipo México o Chile, ambos miembros de dicho “Club”). En primer lugar, Colombia debe diversificar su base productiva y exportadora para poder enfrentar la volatilidad en los términos de intercambio. Sin ir muy lejos, el arranque de 2013 nos está dando una pequeña muestra de dicha debilidad estructural, al haberse borrado ya nuestro superávit comercial durante el primer trimestre. En segundo lugar, es urgente incrementar la productividad y competitividad de nuestra economía para lograr el aprovechamiento de los TCLs, en medio de un irreversible ambiente de globalización. Y, en tercer lugar, la OECD enfatizó la conveniencia de continuar profundizando las políticas pro-equidad social y de lucha contra la pobreza-indigencia. Las políticas recomendadas por la OECD se pueden agrupar de la siguiente manera: i) políticas para mejorar la calidad macroeconómica; ii) flexibilización del mercado laboral; iii) estrategias para incremen-

tar la productividad multifactorial; y iv) consolidación fiscal. En esta nota, analizaremos estas recomendaciones y las compararemos con lo dicho por el FMI (Artículo IV) en febrero de 2013 y con lo mencionado reiterativamente por los analistas locales, incluyendo la posición específica de Anif al respecto. Como veremos, la OECD coincide con el FMI y con Anif en la necesidad de implementar toda una serie de reformas estructurales que eleven la productividad de la economía para poder aprovechar así los TLCs. En efecto, entre dichas reformas se destacan: i) la necesidad de una mayor reducción de los costos no-salariales (de los cuales tan sólo se redujeron 13.5pp, a través de la reforma tributaria de la Ley 1607 de 2012, de un total de 60pp); ii) acelerar el gasto en infraestructura; y iii) profundizar el acceso al crédito y al mercado de capitales. También coinciden la OECD, el FMI y Anif en recomendar incrementos en la relación Recaudo Tributario/PIB y en la relación contribuyentes a la seguridad social PILA/PEA, sin generar costos fiscales

“ La OECD coincide con el FMI y con Anif en la necesidad de implementar toda una serie de reformas estructurales que eleven la productividad de la economía para poder aprovechar así los TLCs. ”

adicionales. No obstante, hubo un tema que brilló por su ausencia en las recomendaciones de la OECD y del FMI: la urgencia de reformar el paquidémico y ahora corrupto sistema de Justicia en Colombia, en lo cual Anif ha venido insistiendo durante décadas.

Recomendaciones de política macroeconómica

La OECD aboga por el mantenimiento de la flotación, aceptando “intervenciones” para amortiguar su volatilidad, pero sin que ello implique alterar su trayectoria de tendencia (ver cuadro 1). Tal vez a la OECD le faltó enfa-

tizar que dicha flotación cambiaria forma parte integral del esquema de Inflación Objetivo, como sí lo han venido señalando el FMI y Anif. Por ejemplo, dicha flotación cambiaria opera como válvula de escape externa en momentos de reversión en los términos de intercambio como los actuales (ver *Informe Semanal* No. 1170 de mayo de 2013).

En el tema fiscal encontramos matices para aclarar. La OECD es taxativa en materia de cumplimiento de la Regla Fiscal, lo cual implicaría llevar el déficit fiscal hacia la meta del -2.3% del PIB en 2014 y del -1.9% hacia 2018. Peor aún, el FMI ha recomendado ir más lejos en materia de ajuste fiscal,

Cuadro 1. Recomendaciones de políticas públicas según la visión de diferentes entidades

	OECD	FMI	ANIF
I. Política macroeconómica			
Posición fiscal	Regla Fiscal	Mayor ahorro que Regla Fiscal	Gastar en infraestructura
Tasa de cambio	Flotación administrada	Flotación administrada	Flotación administrada
II. Mercado de trabajo			
Costos no-salariales	Seguir reduciendo	Seguir reduciendo	Seguir reduciendo
Salario mínimo	Elevar sólo con inflación y diferenciar regionalmente	-----	Elevar con fórmula universal (inflación + productividad)
Capital humano	Fortalecer educación y sistema de entrenamiento	-----	Educación técnica

Fuente: elaboración Anif con base en OECD y FMI.

como un supuesto mecanismo para “combatir” la apreciación cambiaria. En cambio, Anif ha venido recomendando adecuar dicha Regla Fiscal a “cláusulas de oro” que nos permitan incrementar la inversión en infraestructura. Sólo de esta manera será posible generar ganancias en competitividad que nos permitan enfrentar las tendencias de apreciación cambiaria que ha traído la Enfermedad Holandesa de la última década. De hecho, esa mayor dotación de bienes públicos fundamentales (incluyendo puentes, vías, aeropuertos y hasta cárceles) lograrían “suavizar la absorción”, dado el prolongado horizonte de dichos proyectos (ver *Comentario Económico del Día* 19 de marzo de 2013). Hacia el mediano plazo, ello redundaría en una aceleración del crecimiento potencial de nuestra

economía (y mayor ahorro), como lo hizo Brasil en la década pasada.

El mercado laboral

En este frente tenemos consenso. La OECD destaca que se deben conti-

“Hubo un tema que brilló por su ausencia en las recomendaciones de la OECD y del FMI: la urgencia de reformar el paquidémico y ahora corrupto sistema de Justicia en Colombia, en lo cual Anif ha venido insistiendo durante décadas.”

nuar reduciendo las elevadas cargas no-salariales (restando 45pp, tras la Ley 1607 de 2012), tal como lo han venido señalando el FMI, Fedesarrollo y Anif. Hoy casi todo el mundo acepta que esa ha sido una fuente de elevada informalidad laboral, por alteración de los precios en la relación Capital/Trabajo.

No obstante, en el tema del salario mínimo persisten divergencias. Mientras que la OECD recomienda ajustarlo sólo con la inflación y diferenciarlo regionalmente, Anif ha mencionado que delegar en comités regionales la fijación diferencial del SML puede resultar en incrementos reales aún más marcados que el 1.6% promedio anual que se ha observado en la última década. Anif ha mencionado que, dada la convergencia del salario medio hacia el SML, no reconocer la transmisión de las ganancias en productividad la-

Cuadro 2. Recomendaciones de políticas públicas según la visión de diferentes entidades

	OECD	FMI	ANIF
III. Políticas para fomentar la productividad			
Regalías	Fortalecer técnicamente a territorios	Incrementar ahorro	Debió usarse en infraestructura
Infraestructura	Mejorar marco institucional	Mayor gasto	Mayor gasto y mejor estructuración de proyectos
Comercio exterior	Profundizar TLCs	Diversificar mercados y base exportadora	Profundizar TLCs sin rebaja unilateral de aranceles
Profundización financiera	Profundizar crédito	Fortalecer supervisión y profundizar	Profundizar crédito
Medio ambiente	Coordinación minería y medio ambiente	-----	-----
IV. Política fiscal			
Reforma Tributaria	Mayor recaudo	Mayor recaudo de actividades <i>no-commodities</i>	Mayor recaudo en un 2% del PIB
Sistema pensional	Menor regresividad y mayor cobertura	Aumentar cobertura	Eliminar subsidios y elevar edad de pensión
Sistema de salud	Reducir fragmentación e integración vertical	Aumentar cotizaciones a Régimen Contributivo	Ley Estatutaria y reforma financiera-administrativa
Transferencias condicionadas (subsidios)	Focalizar en población vulnerable	-----	Focalizar en población vulnerable

Fuente: elaboración Anif con base en OECD y FMI.

boral media a dicho SML no sólo sería injusto, sino macroeconómicamente erróneo. Los problemas que pueda generar esa transmisión, en materia de indexación de variables financieras para las AFPs-aseguradoras, deben resolverse directamente con los cambios regulatorios del caso, desligándolos del SML.

Políticas para fomentar la productividad

Aquí también existe coincidencia entre las tres instituciones. Se destacan: i) necesidad de un mayor gasto en infraestructura (Anif ha mencionado por lo menos un 6% del PIB por año); ii) mayor nivel de profundización financiera, eliminando el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) y flexibilizando los techos de usura; y iii) profundización de la apertura comercial, vía TLCs (ver cuadro 2).

En el tema de infraestructura, la OECD agrega que es necesario fortalecer el marco institucional, lo cual concuerda con lo señalado por Anif. En el tema financiero, el FMI adiciona que debe fortalecerse la supervisión, en línea con lo recomendado en el FSAP (ver *Informe Semanal* No. 1169 de mayo de 2013). Por último, en lo referente a comercio exterior, el FMI menciona que la profundización comercial debe buscar diversificar los mercados y la base de productos. Esto para reducir la concentración de las exportaciones en *commodities* (70%-75% del total), tema sobre el cual Anif ha hecho hincapié (ver *Informe ALI* No. 79 de marzo de 2013).

Sin embargo, en el frente de la política de regalías detectamos marcadas diferencias. La (OECD) es bastante optimista sobre los “logros” del nuevo Sistema General de Regalías, recomendando mejor capacitación regional para su buen manejo. El FMI, en cambio, muestra un enfoque más fiscalista, recomendando que las

regalías sean fuente de mayor ahorro nacional. Anif, por su parte, ha venido recomendando agilizar el gasto de esos recursos en infraestructura de carácter nacional-territorial, para mejorar la productividad multifactorial de la economía. Allí han debido replicarse esquemas de *matching funds*, lo cual le permitió a Estados Unidos realizar sus autopistas interestatales (ver Clavijo, Vera y Vera, 2013).

La política fiscal

En este punto, la OECD, el FMI y Anif coinciden en la necesidad de una reforma tributaria que genere mayor recaudo. En materia de seguridad social también se tienen diagnósticos similares. Nótese que hasta la OECD recomienda que la focalización de los subsidios se haga sólo en la población verdaderamente vulnerable. A nivel tributario, la OECD recomienda una reforma que eleve el recaudo de impuestos en el mediano plazo y que continúe reduciendo la desigualdad, en línea con lo iniciado en la Ley 1607 de 2012. El FMI también anota que es necesario elevar las fuentes de recaudo, pero sobre todo en las actividades de *no-commodities*, pues éstas serán las más afectadas durante la reversión en los términos de intercambio. Por su parte, Anif ha cuantificado que se requieren 2 puntos del PIB adicionales en recaudo y que una de las cosas que quedaron mal en la Ley 1607 de 2012 fue que justamente se desperdició la “ventana histórica” de relativa tranquilidad fiscal para haber elevado la relación recaudo/PIB del 14% al 16% (ver

Informe Semanal No. 1156 de enero de 2013).

En materia de seguridad social, se tienen coincidencias en los diagnósticos, pero prevalecen divergencias en las recomendaciones. Por ejemplo, en cuanto a pensiones, la OECD propugna por un sistema más progresivo, con énfasis en expansión de la cobertura, mientras que el FMI omite el tema de progresividad. Sin embargo, la OECD no menciona explícitamente la urgencia de realizar ajustes paramétricos en el sistema (menores tasas de reemplazo y mayores edades de pensión), sobre lo cual ha venido repicando Anif.

Esta pasividad de la OECD en sus recomendaciones de ajustes paramétricos a Colombia llama la atención después de lo que ha venido ocurriendo en Europa. Cabe recordar que, de forma atropellada, el grueso de la Zona Euro ha tenido que recurrir a elevar las edades de pensión, reducir las mesadas pensionales y elevar las tasas tributarias, especialmente del IVA (ahora promediando el 21%). Por último, en el frente de la salud, tanto la OECD como el FMI reconocen la grave crisis financiera del sector salud y propenden por una mejor organización institucional. Sin embargo, ninguna de esas entidades recomendó focalizarse en la aprobación de una Ley Estatutaria, lo cual ahora intenta impulsar (por segunda vez) la Administración Santos. La OECD y el FMI tampoco parecen conocer a fondo las serias implicaciones que tiene para Colombia la carencia de una adecuada Supersalud, ni los graves peligros que envuelven los servicios ilimitados que hoy se ejercen a través de las tutelas. 



El mercado laboral colombiano

Desempeño reciente y agenda de reformas

Sergio Clavijo, Alejandro Vera y Margarita Cabra *



Colombia se ha caracterizado por mantener una elevada tasa de desempleo estructural, actualmente bordeando el 10%-11%, la tasa más elevada entre las economías grandes de América Latina. Tras la grave crisis hipotecaria de 1998-2001, le ha tomado al país casi una década para reducir dicha tasa de desempleo de los umbrales del 15%-20% hacia el actual 10%-11%. El problema que ahora se presenta en el frente laboral tiene que ver con mejorar la formalidad y calidad del trabajo, para siquiera lograr formalizaciones del 70% de la Población Económicamente Activa (PEA) frente al actual 30%-40%, al tiempo que regresamos a tasas de desempleo inferiores al 8% estructural, como la que se tuvo, por ejemplo, en los años ochenta.

En efecto, la tasa de desempleo pasó de reducirse a ritmos de -0.9 puntos porcentuales (pp) anuales durante 2011 a sólo -0.5pp durante 2012. Dados los daños que ha producido la llamada Enfermedad Holandesa sobre los sectores tradicionales del agro y la industria, nuestra economía arriesga con estancar las reducciones en desempleo durante el período 2013-2014. Más aun, el posible fin anticipado del auge minero-energético en el futuro cercano, en vez del horizonte pensado de 2016-2018, podría poner presión adicional sobre el mercado laboral, llevándonos a promedios de desempleo en los niveles actuales del 10.2% para el año 2013, tal vez el riesgo macroeconómico más preocupante del momento.

Cabe recordar que en este frente laboral el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) era llegar a la meta de desempleo del 9% hacia finales del actual mandato de Santos. Aun si se cumpliera tal cometido, que luce difícil, el promedio de desempleo abierto durante su mandato habría sido del 10.5%, mostrando entonces tan

* Director, subdirector e investigadora de Anif respectivamente.
Email: sclavijo@anif.com.co



sólo una reducción de 1.2pp respecto del 11.7% observado durante 2005-2009 (ver Anif, 2011a).

Como ya comentamos, la otra arista de este problema tiene que ver con la elevada informalidad laboral. Según los criterios del Dane (insuficiencia horaria y/o desacoplamiento entre habilidades y oficios desempeñados), la informalidad laboral se ha mantenido en niveles del 50%-53% en las trece áreas metropolitanas durante el período 2007-2013. Sin embargo, si medimos dicha informalidad a través de la relación Cotizantes Activos al

65% (= 70% de no cotizantes – 5% de aquellos en desempleo friccional). Estos elevados niveles de informalidad laboral se reflejan en la baja productividad laboral (creciendo a ritmos de tan sólo el 1%-2% anual) y en la elevada inestabilidad laboral. En el gráfico 2 aparecen las diferentes medidas de subempleo utilizadas por el Dane. El denominado “subempleo subjetivo” corresponde a aquellos que manifiestan su deseo de: i) mejorar sus ingresos; ii) incrementar el número de horas trabajadas; y/o iii) emplearse en labores que correspondan a sus com-

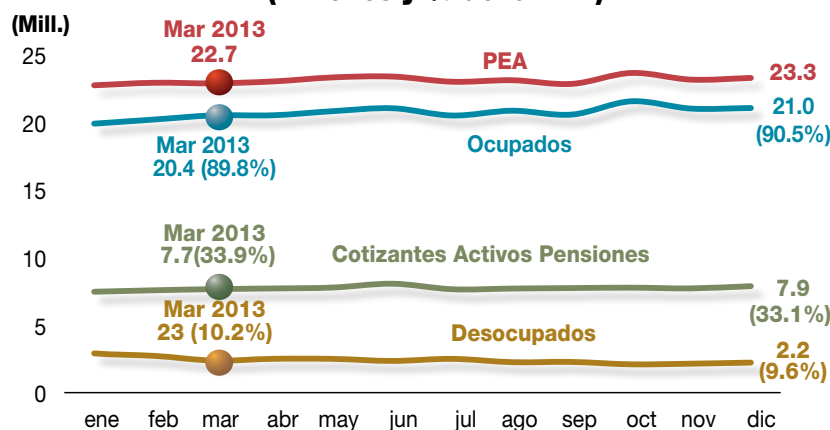
dispuesta a cambiar inmediatamente de actividad.

Nótese entonces que se tienen dos visiones sobre informalidad laboral bastante diferentes. La que postula Anif como la forma objetiva de medirla, a través del pago de la seguridad social (fluctuando entre el 60% y el 65%, según se incluya o no el desempleo friccional); y la que postulan las cifras oficiales del Dane, del 32% de la PEA en condición de “subempleo subjetivo” o del 11% de la PEA en condición de “subempleo objetivo”.

Dado que la informalidad resulta de las condiciones “objetivas” del mercado laboral (elevado salario mínimo y sobrecostos no salariales que afectan la relación Capital/Trabajo), Anif ha sido de la opinión de que el grado de subempleo debe medirse a través de quienes establecen relaciones formales de pago de seguridad social, pues el resto corresponde a relaciones subjetivas (ver Tamayo y Clavijo, 2007). Dicho de otra manera, esa formalización dependerá de si la firma está o no en capacidad de honrar sus onerosas obligaciones para-fiscales y de seguridad social. Dichas obligaciones representan actualmente un 55% de sobrecostos sobre la nómina, después de haberse desmontado un 5% a partir de mayo de 2013 (= 3% del ICBF y 2% del Sena) y restando por desmontar otro 8.5% de pagos en salud, según lo ordenado por la Ley 1607 de 2012. Así, sólo en 2014 dichos sobrecostos no salariales se habrían logrado reducir al 46%, cifra todavía muy onerosa para el empresariado colombiano.

Las cifras de subempleo e informalidad, medidas de forma objetiva a través de la relación pagos al PILA/PEA, nos indican que todavía un 60% o 65% de las contrataciones no cumple con sus obligaciones de seguridad social; señal de que el componente para-fiscal (cuasi tributario) continúa induciendo tercerización o abierta evasión de dichas obligaciones laborales. Mientras que el Dane se contenta con reportar que el subempleo objetivo sería tan sólo de

**Gráfico 1. Mercado laboral 2012 y 2013
(millones y % de la PEA)**

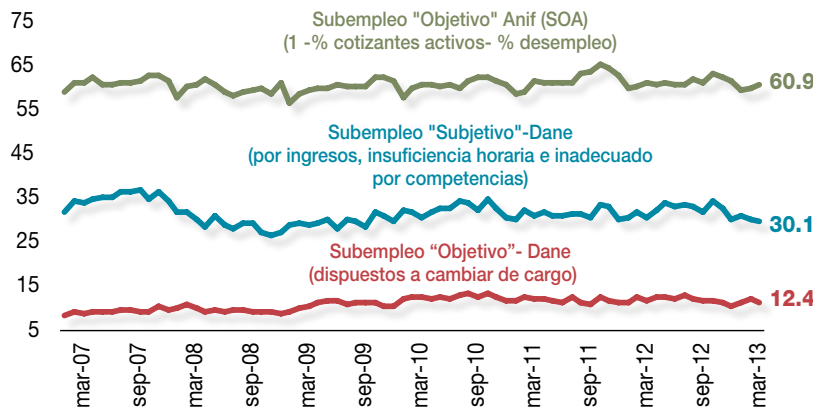


Fuente: elaboración Anif con base en Superfinanciera y Dane.

PILA/PEA, se observa que dicha relación se mantiene estática en el rango 32%-34%. Esto implica entonces que cerca de un 70% de la PEA no cotiza a la seguridad social, bien porque está desempleada (un 10% de dicha PEA), o porque está en sectores donde dicha informalidad se manifiesta no cotizando a la seguridad social (un 60% de la PEA), ver gráfico 1. Aun si aceptáramos que el desempleo friccional en Colombia puede ser tan alto como un 4%-5% de la PEA, en todo caso tendríamos niveles de informalidad laboral (medida de forma objetiva a través de ver quiénes cotizan a la seguridad social) del orden del

potencias personales. Cuando se suma la población que sufre alguna de estas deficiencias laborales, se observa que dicho subempleo subjetivo promedió un 32% de la PEA durante 2004-2012. Sin embargo, al ajustar dicha cifra de subempleo subjetivo por aquellos que responden que estarían dispuestos a abandonar inmediatamente su actual trabajo para ajustarse a sus deseos (mayor intensidad horaria o cambio de actividad), se observa que dicho subempleo bajaría del 32% a sólo el 11% de la PEA. De esta manera, el Dane concluye que “en realidad” el “subempleo objetivo” sería sólo de ese 11% de la PEA, la porción que estaría

Gráfico 2. Tasas de subempleo nacional en Colombia (2007-2013, %)



Fuente: cálculos Anif con base en Dane y Superfinanciera.

“La Administración Santos ha partido de un acertado diagnóstico sobre lo inadecuadas que eran las relaciones precio del Capital/Trabajo, plagadas de exenciones al capital y castigos a la generación de empleo formal, resultado de las erradas políticas adoptadas por Uribe I y II (2002-2010) en estos frentes. Sin embargo, los avances de la Administración Santos no han tenido la profundidad deseada.”

un 11%-12%, la tasa de “Subempleo Objetivo Anif” (SOA) bordea el 61% (donde el SOA = 100% - 34% cotizantes a pensiones - 5% de desempleados friccionales), ver Anif (2009).

Dada esta situación, consideramos pertinente analizar en esta nota los avances que se han logrado en estos frentes de lucha contra el desempleo y la informalidad laboral en lo corrido de la Administración Santos. Como veremos, la Administración Santos ha partido de un acertado diagnóstico sobre lo inadecuadas que eran las relaciones precio del Capital/Trabajo, plagadas de exenciones al capital y castigos a la generación de empleo formal, resultado de las erradas políticas adoptadas por Uribe I y II (2002-2010) en estos frentes. Sin embargo, los avances de la Administración Santos

no han tenido la profundidad deseada. En particular, la reducción inicial de las cargas no salariales para las Pymes resultó poco eficaz (según Ley 1429 de 2010) y el recorte más reciente de 13.5pp todavía se queda corto frente a los 60pp existentes antes de la Ley 1607 de 2012. Así, el resultado neto de estos tres años de gobierno han sido descensos en el desempleo de tan sólo 1.5pp, dejándonos todavía en niveles estructurales de desempleo del 10%-11% y altos niveles de informalidad laboral, que según nuestro SOA bordea el 61% de la PEA.

Sobrecostos no salariales

Una de las principales causas de la informalidad son los elevados costos

laborales que exige el mercado formal. El Salario Mínimo Legal (SML) sigue aumentando por encima de la fórmula universal: $\text{var. \% SML} = \text{Inflación} \pm \text{Productividad Laboral (PL)}$. Por ejemplo, el aumento del SML fue del 5.8% anual durante 2012, 3pp por encima de lo indicado por la fórmula universal ($2.8\% = 2.4\%$ de inflación + 0.4% de PL). No obstante, dadas las restricciones legales impuestas por la Corte Constitucional sobre el “mínimo vital”, resulta bastante difícil trabajar en esta línea de pensar en reducir el SML-real de sus niveles actuales, bordeando casi los US\$500/mes, lo cual nos torna poco competitivos a nivel global, donde, por ejemplo, en Asia el salario medio bordea la mitad de esa cifra.

Por ello, Anif ha venido manifestando que se debe trabajar por el lado de los costos no salariales (parafiscales). Según lo que hemos explicado, dichos costos no salariales tan sólo lograrán reducirse al 55% en 2013 y al 46% en 2014 (tras recortar los 13.5pp ordenados por la Ley 1607 de 2012, sustituyéndolos por la sobretasa de Importancia del CREE del 8%-9%).

Cabe recordar que en el primer año del gobierno Santos se creó la Ley de Formalización y Generación de Empleo (Ley 1429 de 2010), la cual reglamentó un subsidio en el pago de parafiscales en el caso de la Pymes. La idea era que las Pymes nos pagaran Importancia ni aportes parafiscales y sólo en el tercer año de funcionamiento pagaran el 25%; en el cuarto año un 50%; en el quinto un 75% y a partir del sexto pagaran plenamente.

El balance de resultados de esta Ley muestra que con ello sólo se logró dinamizar la creación de empresas, pero no el incremento de la relación cotizantes activos PILA/PEA, la cual sigue estancada en sus niveles históricos del 29%-34%. En efecto, el Ministerio de Trabajo nos habla de unas 265.000 empresas que se acogieron a los beneficios de esta ley, unas

147.000 firmas formalizadas, 83.000 que renovaron su matrícula mercantil y unas 64.000 nuevas empresas.

Pero la idea no era generar más empresas, sino formalizar a sus trabajadores (añadiendo nuevos cotizantes, no simplemente sustituyendo los existentes para hacerse a los subsidios estatales en el pago de los parafiscales). Según el Ministerio de Trabajo, a octubre de 2011, la Ley había creado 395.266 empleos para menores de 28 años, donde el 51.5% fue creado en empresas grandes, el 41.6% en Pymes y el 6.9% en microempresas.

Sin embargo, a diciembre de 2012, la relación Cotizantes Activos a Pensiones PILA/PEA era tan sólo del 33.4%. Al incluir las contribuciones que hacen los pensionados, dicha relación sube al 43.9% para el caso de la salud. Está claro entonces que dicha ley ha servido para crear empresas, pero sin mayor impacto sobre la formalización laboral (medida de forma objetiva; o sea, a través de cotizantes activos a la seguridad social), ver Anif, 2012a. De otra parte, la Ley 1607 de 2012 (reforma tributaria) hizo un buen esfuerzo por equilibrar la relación Capital/Trabajo, al sustituir por impuestos a las utilidades de las firmas (CREE) hasta 13.5 (=2% Sena + 3% ICBF + 8.5% salud) de los 64.7pp de pagos salariales no laborales, en el caso de asalariados hasta los 10 SML. Específicamente, el CREE estará gravando las utilidades empresariales con un 9% en 2013-2015 y un 8% de allí en adelante.

Sin embargo, ello se hizo de manera subóptima. Esto debido a que: i) no se desmontaron los recursos del 4% de las Cofamiliares, un ejemplo histórico de “rentas capturadas”; y ii) no se usó el mecanismo de tributación general para reemplazar el fondeo parafiscal del Sena, ICBF y salud, sino que se recurrió a rentas de “destinación específica” al atarlas al CREE. Así, se generaron serios problemas de “caja atrapada” (tal como hoy ocurre con

diversas cuentas de pensiones y del Fosyga), donde los recaudos de dicho CREE irían directamente a un fondo especial y, de ahí, al Sena-ICBF-salud (Art. 18 Ley 1607 de 2012). Dicho de otra manera, al no incluirlas en el manejo presupuestal, se renunció a buscar mayor eficiencia en esas entidades y, peor aún, se terminó premiándolas al indexar sus presupuestos a ritmos del 2% real anual, lo cual debió dejar a muchos parlamentarios con más poder burocrático.

Los estudios realizados para la Comisión de Pobreza y Desigualdad, convocada por el gobierno en julio de 2011, señalan necesidades operativas del 0.3% del PIB y del 1.9% del PIB en inversión para ICBF-Sena. Sin embargo, la solución a dichas necesidades no debió adoptarse a través de la indexación a tasas reales del 2% anual y mucho menos a través de continuar excluyéndolas del manejo presupuestal. Peor aun, la sobretasa temporal del CREE (1%) quedó “amarrada” a: universidades (40%), agro (30%) y UPC-salud (30%), sin que se hubieran realizado mayores estudios sobre su dinámica presupuestal. En síntesis, a través del CREE se alteró la fuente de financiamiento de dichas entidades y algunas ganancias en formalización laboral podrán ocurrir, pero su costo fiscal ha terminado por ser exagerado y con serios problemas de “caja atrapada”, ver Anif, 2013a.

Seguro de desempleo

La posibilidad de acceder a un seguro de desempleo ha sido otra de las obsesiones del gobierno Santos. Sin embargo, ya existe un esquema de este tipo en Colombia, a través de las cesantías. El problema de este esquema no es su diseño como tal, sino la facilidad de drenar sus recursos y la excesiva informalidad.

En efecto, bajo esta modalidad de cesantías las coberturas laborales mínimas requeridas para enfrentar la

“ Ya existe un esquema de seguro de desempleo en Colombia, a través de las cesantías. El problema de este esquema no es su diseño como tal, sino la facilidad de drenar sus recursos y la excesiva informalidad. ”



situación de cesante no se cumplen por diversas razones: i) por el lado de los ahorros, se tiene que la rotación laboral creciente hace que difícilmente el trabajador típico permanezca en su cargo por más de cinco años; ii) por el lado del desempleo, sabemos que los problemas de “desempleo friccional” (discrepancia entre las competencias del trabajador y los requerimientos empresariales) se han incrementado, luego esto induce períodos de cesación superiores a los seis meses. Además, la creciente informalidad laboral también viene afectando el ahorro a través de las cesantías. Anif ha estimado que el llamado subempleo “objetivo” del 61% de la PEA significa que sólo un 34% de la Población Económicamente Activa cotiza a un Fondo de Cesantías (el restante 5% son desempleados friccionales que suponemos podrán cotizar una vez se enganchen nuevamente en el mercado laboral). Un último factor que afecta el acervo del ahorro a través de las cesantías

se debe a que quienes sí cotizan son impacientes y proceden a retirar anticipadamente sus ahorros. Estos retiros son permitidos por Ley para los casos de “mejoras locativas” (usualmente del garaje), adquisición de vivienda o para gastos en educación. Dicho drenaje sólo debería

autorizarse una vez se haya alcanzado una masa de ahorro suficiente para garantizar cubrimientos de al menos 6-12 meses de desempleo, ver Anif, 2007.

Por ello, en busca de la protección del cesante, el Ministerio de Trabajo había propuesto inicialmente, con buen tino, una reforma que apuntaba a que “al menos” el 50% de los recursos ahorrados en fondos de cesantías debería destinarse a un verdadero seguro de desempleo. Sin embargo, el Congreso derrotó dicha iniciativa. A continuación veremos la importancia de generar una masa crítica, no retirable, para tener un verdadero seguro contra el desempleo.

El cuadro 1 muestra que sólo aquellos trabajadores que han logrado acumular cesantías por cinco o más años estarían en capacidad de mantener sus niveles de consumo inalterados por períodos de desempleo hasta de seis meses (sin tener que recurrir a otras fuentes). Aquellos afortunados que hayan logrado acumular cesantías por nueve o más años podrían resistir hasta un año de desempleo. Esto señala que pensar en destinar “sólo” el 50% de dichos recursos a ese seguro de desempleo resultaría totalmente insuficiente para dicho propósito. Allí suponemos que el salario permanece constante en términos reales y que el monto acumulado en las cesantías logra un

Cuadro 1. Desempleo al descubierto (meses)

Años trabajados	Longitud de desempleo	
	6 meses	12 meses
3	2.8	8.8
5	0.2	6.2
9	0	0

Fuente: cálculos Anif.

rendimiento real del 7.5% anual, si éste fuera inferior, pues entonces los requerimientos de ahorro serían mayores.

El cuadro 2 ilustra los montos requeridos de ahorro en fondos de cesantías que debería hacer una persona en función de su nivel de ingresos (en SML) y de la duración media estimada que se tenga del posible desempleo. Por ejemplo, una persona que devengue 2 SML (\$1.179.000) necesitaría generar ahorros por \$2.4 millones si estima que podrá estar cesante durante dos meses. Sin embargo, si la fase de desempleo

Cuadro 2. Ahorro requerido en cesantías

(en \$ millones)

Salario Mínimo (SML)	Duración media del desempleo (meses)		
	2	12	24
2	2.4	14.1	28.3
4	4.7	28.3	56.6
10	11.8	70.7	141.5

Fuente: cálculos Anif.

durara un año, dicho monto debería alcanzar los \$14.1 millones (cifra que sólo conseguiría tras nueve años de ahorro continuo). Sólo en aquellos casos en que los trabajadores hayan acumulado recursos que cubran al menos un año de desempleo debe pensarse en permitir retiros para pagos educativos o de bonos a hipotecas, en la suma que exceda dicha proporción, ver Anif, 2012b.

Por todo esto, Anif ha sido de la opinión de que Colombia no requie-

re reformar jurídicamente su actual esquema de seguro de desempleo, sino ponerlo a funcionar por medio de dos mecanismos: i) promoviendo la formalización laboral, a través de desmontar las exageradas cargas parafiscales que todavía han quedado en niveles elevados del 51.3% (tras reducirlos en un 13.5% hacia el año 2014,

según Ley 1607 de 2012); y ii) evitar que se drenen los ahorros de las cesantías.

Sin embargo, recientemente el Congreso aprobó (tan sólo falta la sanción presidencial) una reforma que, en vez de solucionar los problemas de raíz, busca comprometer más recursos asistenciales y presupuestales en lo que debería ser un sistema de aseguramiento de mercado. En efecto, fue aprobado un Proyecto de Ley que: i) crea un Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec); y ii) estructura una red de Servicios de Empleo. Esto se apoya en la Ley 789 de 2002, la cual, a su vez, había creado el Fondo de Subsidio al Desempleo (Fonede), con el fin de “liberar” recursos atrapados en las cajas de compensación. La idea es que el Fosfec use dichos recursos para ayudar a financiar aportes a la seguridad social (focalizados en ingresos de 1 SML) y la cuota monetaria del

subsidio familiar de quienes quedan cesantes. Como se ve, seguimos con los mismos problemas de siempre: excesivas “destinaciones específicas” que quedan atrapadas presupuestalmente, las cuales no cumplen sus funciones, y que después dan origen a la creación de nuevos fondos para nuevas destinaciones específicas, en un interminable círculo vicioso de informalidad laboral y de asistencialismo, ver Anif, 2013b.

Proyectos de Ley laborales: el Anti-PIPE

En esta última sección abordaremos tres proyectos de Ley que afectan el mercado laboral y que se encuentran en trámite en el Congreso. Dichos proyectos van en contravía de lo actuado en años recientes, pues buscarían elevar los costos de la mano de obra formal, incentivando el aumento de la informalidad y el desempleo y no al contrario. Algunos analistas (Díaz, 2013) los han denominado certeramente como el Anti-PIPE, pues a diferencia del PIPE promulgado recientemente por el gobierno, afectarían negativamente la competitividad del país, precisamente cuando han entrado a operar los TLCs, particularmente con Estados Unidos y Europa.

Estos proyectos tratan de: i) sancionar a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTAs) y otras formas de tercerización laboral que incumplan las obligaciones laborales (Proyecto de Ley 81 de 2012), lo cual significa atacar la tercerización y dejar sin defensa a un empresariado que todavía enfrenta cargas no salariales hasta de 50pp; ii) volver a establecer la rigidez de la jornada laboral, al regresar al esquema de costosas horas extras (Proyecto de Ley 82 de 2012); y iii) establecer una cuota adicional de aprendices para las empresas (Proyecto de Ley 184 de 2012).

El Proyecto de Ley 81 de 2012, que en marzo de 2013 fue aprobado en segundo debate, busca la regulación de las relaciones contractuales y de trabajo de las CTAs, que hoy en día son beneficiadas con las exenciones tributarias y no son sujetas a la legislación laboral. Adicionalmente, busca regular las nuevas formas de evadir el pago de obligaciones laborales. Según cifras de Cofecoop, a pesar de que el 33% de las CTAs que desviaron su objeto está en proceso de liquidación, éstas han cambiado su personería jurídica a S.A.S., a los



Contratos de Prestación de Servicios y a los Contratos Sindicales.

Por un lado, aplaudimos las modificaciones de este Proyecto, pues consideramos que está bien que el Ministerio de Trabajo sancione a las CTAs que incumplan las obligaciones laborales. Sin embargo, eso dejará a Colombia sin mayores posibilidades de competitividad en el mercado internacional, pues muchos “socios comerciales” no enfrentan semejantes sobrecostos laborales (en Chile y Costa Rica han desaparecido dichos sobrecostos), ver Anif, 2011b.

Una vez más, si se lograran reducir las cargas parafiscales, este proyecto que busca proteger al trabajador no generaría daños para la competitividad del país. Esto dado que han sido estas elevadas cargas la razón para el auge de las CTAs.

En el caso del Proyecto de Ley 82 de 2012, aprobado en primer debate en abril de 2013, se propone revertir algunos aspectos de la Ley 789 de 2002 orientados a flexibilizar los contratos laborales. Este Proyecto de Ley pretende: i) reducir la jornada de trabajo ordinario (diurna: de 6 a.m. - 10 p.m. a 6 a.m.-6 p.m.) y ampliar la nocturna (de 10 p.m.-6 a.m. a 6 p.m.-6 a.m.); ii) incrementar los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, del

“ Son tres los proyectos que van en contravía de lo actuado en años recientes, pues buscarían elevar los costos de la mano de obra formal, incentivando el aumento de la informalidad y el desempleo y no al contrario. ”

75% sobre la remuneración ordinaria a un 100%; y iii) recuperar el carácter laboral del contrato de aprendizaje, los cuales ganan menos del mínimo (hasta un 50% en la fase lectiva y hasta un 75% en la fase práctica) y no están incluidos en el sistema de seguridad social.

Cabe recordar que las ganancias netas producidas por la Ley 789 de 2002 han sido documentadas: a) se logró disminuir el subempleo por insuficiencia horaria, especialmente en el sector servicios (ver Gaviria, 2004); b) se creó más empleo, a razón de 650.000-700.000 durante 2003-2007; y c) se generaron aumentos en contratos de aprendices, aunque en volúmenes inferiores a los proyectados. En opinión de Anif, la aprobación de este paquete laboral Anti-PIPE conllevaría pérdida de dinamismo en la generación de empleo y mayor informalidad laboral, buscando eludir reglamentaciones tan onerosas para las firmas.

Finalmente, el Proyecto de Ley 184 de 2012 pasó el primer debate en noviembre de 2012, con la motivación de vincular más estudiantes del Sena a Contratos de Aprendizaje, debido a que sólo cubre el 28.3% de los estudiantes de la institución, de los 440.036 que podrían ser “aprendices”. Este Proyecto establece una cuota de aprendices para las empresas privadas que realicen

cualquier tipo de actividad económica (diferente de la construcción, y las empresas industriales y comerciales del Estado y de economía mixta) y que tengan más de 10 empleados, después de los dos primeros años de funcionamiento. Esta cuota sería determinada por el Sena y tendría sanciones de 1.5 SML/aprendiz no contratado.

La imposición de aprendices generará mayores costos para las empresas, pues se pretende obligarlas a crear empleo sin evaluar las necesidades de éstas y pagar remuneraciones de al menos 1SML y prestaciones. Esto tendrá consecuencias en la relación del Costo capital /Trabajo, aumentando los incentivos para seguir creando empresas intensivas en capital y menos en mano de obra. Lo correcto sería que el gobierno ampliara la cobertura educativa para capacitar a la PEA en las habilidades que las firmas requieren.

Conclusiones

El mercado laboral es uno de los principales lastres de la economía colombiana. Ejemplo de esto son el elevado desempleo (de dos dígitos) y la informalidad de dos terceras partes de los ocupados. La Administración Santos ha buscado atacar estos males a través de reducir las cargas no salariales y modificar el seguro de desempleo, aunque produciendo soluciones subóptimas en ambos casos. Además, la legislación que se discute en el Congreso intenta revertir algunos de los avances en materia de abaratamiento de la mano de obra en Colombia, generando un verdadero Anti-PIPE.

Como vimos, el resultado neto de estos tres años de gobierno ha sido haber reducido la tasa de desempleo promedio en 1.5pp, pero todavía estamos en un umbral de desempleo estructural elevado, del orden de 10%-11%, la tasa más alta entre los países grandes de América Latina. A su vez, preocupa que la tasa de informalidad laboral se ubique en un 61% de la PEA, medida

a través de aquellos que no cotizan a la seguridad social, mientras que las cifras “objetivas” del Dane nos habla de informalidad de sólo el 11%.

En el frente de los sobrecostos no salariales, la Administración Santos otorgó subsidios en el pago de los parafiscales para las nuevas Pymes (Ley 1429 de 2010), pero con resultados más bien pobres. Todavía está por verse el impacto que tendrá el recorte de costos no salariales en 5pp durante el año 2013 y en otros 8.5pp en 2014 (según Ley 1607 de 2012). Dado que las cargas no salariales todavía serán tan altas como un 55% en 2013 y un 46% en 2014, consideramos que la meta de elevar la relación PILA/PEA en 10pp luce algo optimista, pues históricamente ésta ha estado estancada en niveles cercanos al 33% desde que se expidió la Ley 100 de 1993. Todo esto luciría aún más exigente de cumplir si el Congreso aprueba el paquete laboral de leyes Anti-PIPE que actualmente allí se discute.

Finalmente, en materia de cesantías, Colombia ya cuenta con un buen esquema de seguro de desempleo, sólo que las prácticas actuales le hacen “trampa” al sistema y no lo dejan operar para el propósito que fue creado. El Proyecto de Ley aprobado recientemente (falta sanción presidencial) no sólo no solucionará los problemas estructurales, sino que peligrosamente deja la puerta abierta para que le toque al gobierno realizar aportes presupuestales adicionales, como si las presiones fiscales pensionales y de la salud no fueran de por sí ya bastante onerosas.

Así, es evidente que se ha logrado poco en materia de reducción del desempleo y de ganancias en formalidad laboral, a pesar de los buenos diagnósticos que ha venido manejando la Administración Santos frente a los desastrosos de la Administración Uribe I-II en este frente.

Por ello, para Anif el principal riesgo económico de corto plazo en Colombia proviene del agotamiento en las

reducciones en la tasa de desempleo, pues ya hemos alcanzado los niveles estructurales del 10%-11%, sin que se hayan emprendido reformas de gran calado que permitan romper esa barrera estructural ni reducir la informalidad (salvo por la reciente sustitución subóptima de fuentes de financiamiento del 13.5% de parafiscales de un total cercano al 60%), ver Anif, 2013c. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2013a), “Evaluación de la Reforma Tributaria de 2012”, *Informe Semanal* No. 1156 de enero de 2013.
- Anif (2013b), “Seguro de desempleo y reforma a las cesantías”, *Comentario Económico del Día* 5 de marzo de 2013
- Anif (2013c), “Desafíos de la política económica para 2013”, *Informe Semanal* No. 1154 de enero de 2013.
- Anif (2012a), “¿Cómo vamos en formalización empresarial y laboral?”, *Comentario Económico del Día* 21 de marzo de 2012.
- Anif (2012b), “Cesantías y reformas al seguro de desempleo”, *Comentario Económico del Día* 19 de junio de 2012.
- Anif (2011a), “Crecimiento, desempleo y reformas estructurales (¿cómo luce la curva de Phillips actualmente?)”, *Informe Semanal* No. 1092 de septiembre de 2011.
- Anif (2011b), “Mercado laboral colombiano y TLC con Estados Unidos: ¿nuestra competitividad trasquilada?”, *Comentario Económico del Día* 12 de octubre de 2011.
- Anif (2009), “Informalidad laboral y nivel de subempleo efectivo”, *Comentario Económico del Día* 28 de enero de 2009.
- Anif (2007), “El seguro de desempleo y la realidad de las cesantías”, *Informe Semanal* No. 865 de enero de 2007.
- Díaz, J. (2013), “El anti-PIPE”, *La República*, 4-5 de mayo de 2013.
- Gaviria, A. (2004), “Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?”, Documento CEDE 2004-45.
- Tamayo C. y Clavijo M. (2007), “La ‘paradoja’ entre el crecimiento y el desempleo: ¿qué dicen los costos de los factores de producción?”, revista *Carta Financiera* No. 139, agosto-septiembre de 2007.



Juan Carlos Ramírez *

Mercado de trabajo, informalidad y seguridad social



Son reducidas e insuficientes las coberturas y la protección que ofrece el sistema pensional en Colombia frente a los riesgos de ingresos durante la vejez. Hay motivos estructurales, económicos, demográficos e institucionales. Las condiciones del mercado laboral (alto desempleo, alta informalidad, bajos ingresos y poca continuidad) no permiten prever mejoras en plazos mediatos.

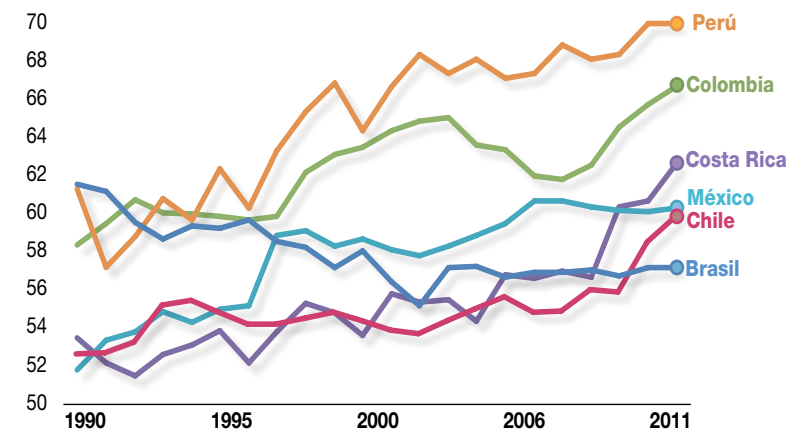
Las reformas al sistema pensional pasan por aspectos regulatorios, y por integrar protecciones pensionales al sistema más general de protección social, en forma progresivamente independiente de las condiciones del mercado laboral. Son necesarios esfuerzos de largo plazo en educación y productividad, que aseguren ingresos y ahorros durante el ciclo laboral. Las presiones por ampliar significativamente las coberturas pensionales son apremiantes ante el progresivo envejecimiento de la población.

En la situación del sistema de protección para la vejez conviven elementos estructurales, donde se asocian dinámicas poblacionales, económicas e institucionales. En primer lugar, el crecimiento económico per cápita promedio en los últimos veinte años apenas roza el 2%, lo que no significa un nivel destacado, y no favorece la expansión de la modernidad en el grueso de la producción ni para una población todavía creciente en el mercado laboral.

La tasa de desempleo ha disminuido en forma muy favorable, desde su punto más crítico (20% en 1999) a niveles promedio anuales del 10%, marcando un nuevo nivel de desempleo estructural. Este nivel de desempleo también está fuertemente asociado con comportamientos de la participación laboral, particularmente la urbana, que de niveles del 60% durante los primeros años noventa, trepó con la crisis hasta el 65%, se redujo en el período de recuperación (2003-2007) hasta el 62% y se ha vuelto a incrementar más allá del 66% (gráfico 1).

* Director de la Oficina de la Cepal Colombia.
E-mail: juancarlos.ramirez@cepal.org

Gráfico 1. Tasa Global de Participación Urbana



Fuente: Cepal (para 2011 Cepal/OIT).

En el contexto latinoamericano, Colombia presenta niveles de desempleo y de participación laboral superiores al promedio latinoamericano, y en particular superiores a los de Chile, Brasil, México y Argentina (sólo Perú presenta una participación laboral urbana superior). Con una situación económica que apenas supera el promedio latinoamericano, las particularidades del empleo están más relacionadas con la estructura productiva, demográfica e institucional. En el mismo espacio latinoamericano, Colombia se caracteriza por un moderado grado de envejecimiento de la población. En principio, se espera que la participación laboral disminuya

con el envejecimiento, como sucede en Chile o en Brasil, que tienen un grado de envejecimiento en transición hacia el estadio avanzado.

El mercado de trabajo y la seguridad social

En este marco, en el mercado de trabajo se observan estructuras y tendencias poco favorables y esperanzadoras. El empleo asalariado en Colombia viene cayendo desde mediados de los años noventa, representaba cerca de la mitad en el año 2000, se incrementó hasta el 55% en los años 2006-2007, y ha venido teniendo un decrecimiento

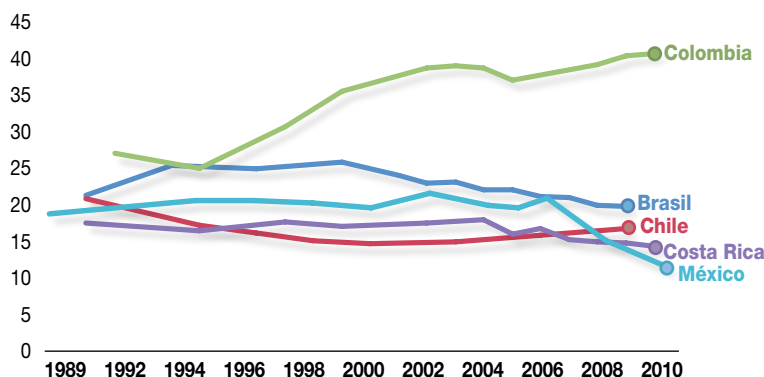
proporcional que lo sitúa en el 49%. Este comportamiento se refleja en la dinámica inversa en términos de los ocupados por cuenta propia.

El grado de informalidad que presenta Colombia (medido como el porcentaje de ocupados que son trabajadores independientes no calificados) es el mayor entre varios países latinoamericanos (Brasil, Chile, México, Costa Rica, Argentina), y también es creciente, mientras que en estos otros países es decreciente (gráfico 2).

En medio de este comportamiento poco favorable para el empleo asalariado en los últimos años, la proporción de cotizantes entre los ocupados pasó del 25% al 32% entre 2002 y 2008, y recientemente se ha estabilizado en torno al 30%. Esto significa que en los últimos diez años, y más aun, en los últimos treinta años, la capacidad de formalización (cotización) pensional no se ha transformado en forma importante.

En consecuencia, la protección social asociada al empleo asalariado ha dejado por fuera de ella, en forma adecuada o equivalente, a amplios sectores poblacionales, especialmente a familias de trabajadores informales o con baja productividad, en particular dedicados a actividades no formales y rurales, y con mayor gravedad en el caso de las mujeres. Esta situación

Gráfico 2. Trabajadores independientes no calificados



Fuente: Cepal, con base en datos oficiales.

“El grado de informalidad que presenta Colombia es el mayor entre varios países latinoamericanos (Brasil, Chile, México, Costa Rica, Argentina), y también es creciente, mientras que en estos otros países es decreciente.”

ha conducido a que hoy en Colombia esté cubierto con pensiones menos de un cuarto de la población mayor de 65 años, mientras que el promedio de los países de América Latina es del 40% y en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile supera el 80%.

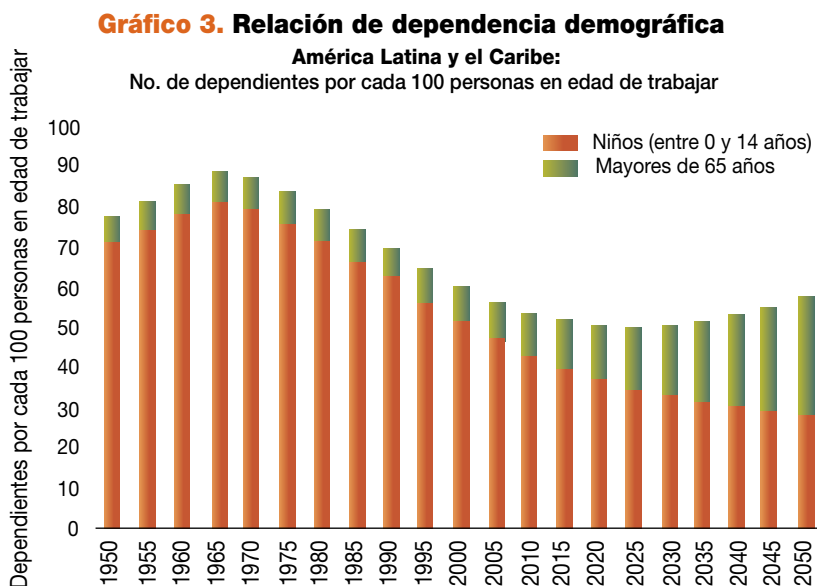
Este reducido grado de protección económica durante la vejez se suma a una situación económica y social del conjunto del sistema de protección, en el que Colombia presenta un grado de desarrollo medio en América Latina, al igual que México y Venezuela, mientras que Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay tienen un desarrollo mayor.

Las expectativas

Hoy sabemos que la población latinoamericana y la colombiana, en particular, presentan un proceso progresivo de envejecimiento relativo. La población latinoamericana de 60 años y más habrá pasado del 8% en 2000 al 23.4% en 2050. En Colombia, en igual período habrá pasado de cerca del 6% a cerca del 21%. Y la tasa de dependencia, que ha venido disminuyendo por la caída de la participación de los menores, se volverá a incrementar a partir de 2030, con una participación creciente de las personas mayores (gráfico 3).

Este proceso de envejecimiento se presenta a un ritmo más rápido que el que se produjo en Europa. Para incrementar la potencialidad de cobertura pensional que ofrece el actual sistema en Colombia, es necesario trabajar en reglamentaciones, flexibilidades y control. Medidas en este sentido puedan ser eficaces. Ya lo fue la implantación de la planilla unificada de aportes (PILA); sus rendimientos cuantitativos podrían ser importantes, pero no transformadores.

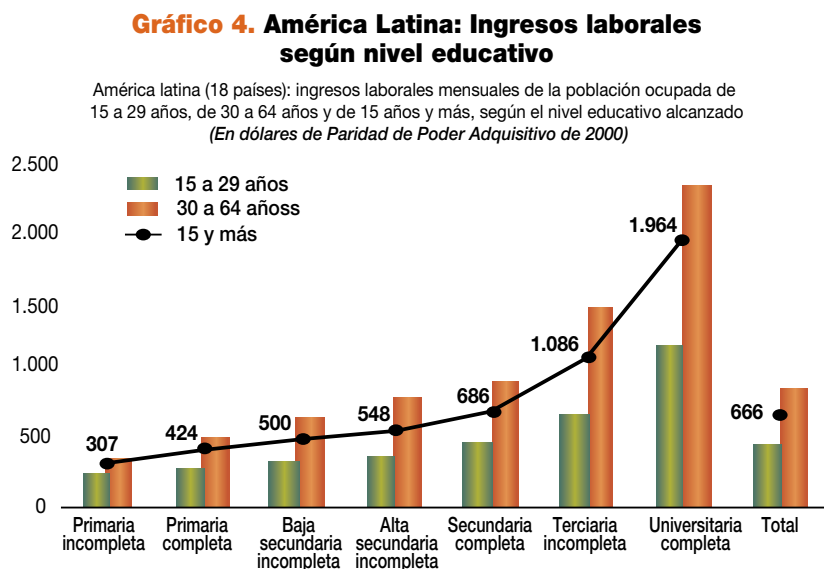
Existen dos factores estructurales que tienen impacto en la ampliación del actual sistema pensional para el mediano plazo, incluso en una



Fuente: Protección social de cara al futuro, Cepal, 2006.

o dos generaciones laborales. En particular, el incremento de los niveles educativos de los trabajadores, que en el agregado de un buen crecimiento debe ir asociado con mayores oportunidades, productividad e ingresos. Los trabajadores sin educación

superior difícilmente consiguen hacer una carrera laboral con las condiciones de contratación y continuidad requeridas en el sistema pensional, y están fuertemente asociados con vida en condiciones de pobreza (gráfico 4). También resultarán importantes las transformaciones productivas que se



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.



“ En Colombia, y ante una expectativa reducida de ampliación de los beneficios pensionales bajo el actual sistema, aun en circunstancias económicas razonablemente favorables, es importante avanzar en direcciones complementarias, que tengan el sentido de la protección económica en la vejez, estado de la población de creciente importancia cuantitativa. ”

realicen, que puedan favorecer el empleo y los ingresos para vastos sectores poblacionales, para lo cual son definitivas las decisiones públicas de política productiva y comercial. En todos los escenarios previsibles, es impensable la aspiración de una sociedad salarial virtualmente universal. Por ello es necesario pensar un sistema de protección para la vejez a la luz de las actuales condiciones económicas, laborales y demográficas.

Elementos de reforma

Las reformas recientes en América Latina a los sistemas de “previsión social” se han orientado con las siguientes características: más integrado al conjunto del sistema de protección social, buscando propósitos de universalidad en la protección, con mecanismos contributivos y solidarios, en lo posible comunicados, con reconocimiento social a las labores de cuidado (reconocimiento a las madres de años de cotización por cada hijo).

En Colombia, y ante una expectativa reducida de ampliación de los beneficios pensionales bajo el actual sistema, aun en circunstancias económicas

razonablemente favorables, es importante avanzar en direcciones complementarias, que tengan el sentido de la protección económica en la vejez, estado de la población de creciente importancia cuantitativa.

Es necesario incentivar el ahorro diferente al pensional durante la vida activa, con propósito de protección durante la vejez, con la generación de mecanismos que permitan convertir activos en renta. En la actualidad, mientras que el 30% de las personas cotiza a un fondo de pensiones, el 26% organiza un negocio o activo que le genere una renta, el 20% no hace nada y el 20% ahorra o invierte en sus hijos.

Es importante revisar algunos parámetros que impiden el acceso a una pensión, y que se pudiera dar paso a reconocimientos de pensiones parciales (inferiores al salario mínimo), lo que llama a un diálogo constitucional. También es bienvenida la discusión e implantación de mecanismos solidarios, como el desarrollo de los Beneficios Económicos Periódicos BEPs. Existe una discusión de gran interés y trascendencia relacionada con que diversos componentes de la seguridad social estén asociados o no a reglamen-

taciones del mercado laboral, como son el salario mínimo, las contribuciones, y su distribución entre empleador y empleado. Así como si el trabajo debe tener cada vez más características de una mercancía normal, o si está atado a concepciones macrosociales, que pretenden un carácter integrador y distributivo de las oportunidades laborales y de ingresos

Finalmente, se vive en una dinámica en la que el trabajo es un importante elemento competitivo y donde también se dan formas mediante las cuales sus beneficios son logros a la vez individuales como sociales. Sin desconocer este panorama, las sociedades avanzan en reconocimientos sociales básicos, independientes de la vinculación y rendimiento laboral, con mayor importancia de las finanzas públicas generales. ANILF





Jairo Núñez Mendez *

Fallas estructurales del mercado laboral colombiano

Usualmente quienes estudian el mercado laboral, al referirse a las fallas del mismo tienden a recurrir a dos conceptos convencionales. De una parte, está la existencia de una Tasa Natural de Desempleo, entendida como aquel nivel de desempleo generado porque la oferta laboral –dado su nivel educativo– no concuerda con las necesidades de las firmas; en otras palabras, éstas requieren ciertas calificaciones que no existen o no están disponibles en los hogares. De otro lado, al referirnos a las “fallas estructurales” queremos llamar la atención en cuanto a que las soluciones son de muy largo plazo y no se dan hasta que el sistema educativo responda a las necesidades del mercado laboral. No obstante, más allá de este análisis convencional, es necesario fijar la atención en tres temas que están íntimamente ligados: el sistema educativo, el mercado laboral y el sistema de pensiones. Las fallas en el sistema educativo tendrán efectos en el mercado laboral y posteriormente en el sistema de pensiones. Nótese que para un individuo los problemas se replican durante el ciclo de vida, tal como se presenta en el siguiente esquema:



El papel del sistema educativo

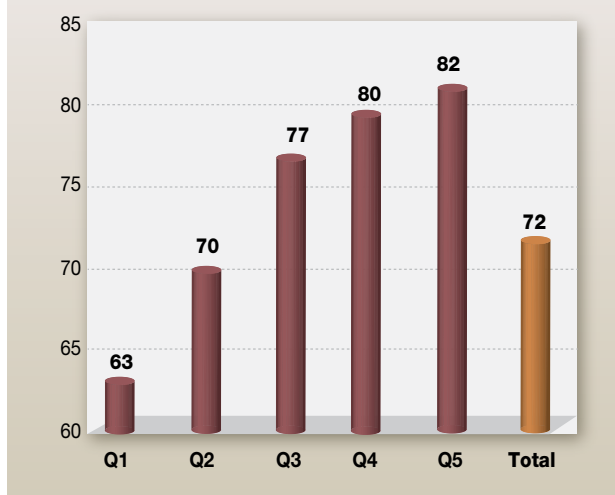
Las grandes fallas del mercado laboral colombiano se deben a los problemas que surgen de la baja cobertura y calidad del sistema educativo. La educación, que en otros países es un elemento que ayuda a cerrar las brechas de ingreso al nacer, en Colombia, por el contrario, ayuda a aumentarlas. Basta con mirar el Gráfico 1, que presenta la cobertura en el ciclo preescolar, para entender que las diferencias que existen entre la población en términos de educación se generan desde la primera infancia: mientras que el 82% de los niños de los hogares con mayores ingresos recibe educación preescolar, esta cifra solamente asciende al 63% en el caso de los hogares más pobres (quintil 1). Si a la situación anterior se suma el hecho de que la asistencia escolar a nivel urbano, para la población perteneciente a los niveles 1 y 2 del Sisben, comienza

a deteriorarse a partir de los doce años, por cuenta de un proceso de deserción acelerado, al final del ciclo educativo podemos observar un rezago educativo en términos de cantidad y calidad (Gráfico 2). De este modo, se ve truncado el acceso a la educación superior de la población de bajos ingresos. Estrechamente relacionado con lo anterior, si se toma en cuenta que los estudiantes que entran a las mejores universidades del país tienen en promedio un puntaje superior a 55 sobre 100 en las pruebas del ICFES, cuando se analizan los resultados de este examen por decil (Cuadro 1), se evidencia que solamente los estudiantes de los deciles 9 y 10 cuentan con las garantías

* Investigador de Fedesarrollo. El autor agrade a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), a Asofondos y, en especial, a Sergio Clavijo. Las opiniones que aquí se presentan son personales y no comprometen a Fedesarrollo.

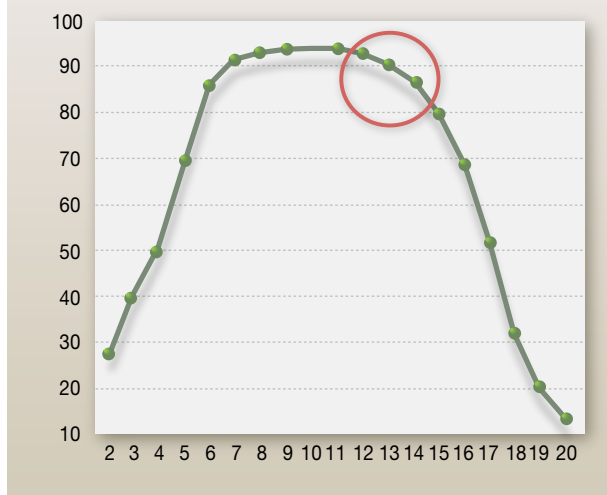
E-mail: jnunez@fedesarrollo.org.co

Gráfico 1. Tasa de Cobertura Neta en Preescolar



Fuente: Dane, Encuesta de Calidad de Vida (2008).

Gráfico 2. Asistencia escolar urbana



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Sisben.

suficientes en términos de calidad para poder acceder a una educación superior en los mejores centros educativos del país. En este orden de ideas, se podría decir que los deficientes resultados de los estudiantes ubicados en los deciles más bajos son el reflejo de la baja cobertura preescolar (brecha de desarrollo sicosocial y cognitivo), la baja calidad de la educación primaria y secundaria, la deserción temporal y el rezago escolar que se presentaron anteriormente.

Ahora bien, si se ponen en perspectiva las cifras anteriores de cara al mercado laboral, es posible entender el impacto que tiene el sistema educativo sobre el mismo. En el Cuadro 2 se muestra la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) según su nivel educativo y se evidencia que los trabajadores no calificados—entendidos como aquellos con nivel educativo de básica secundaria o inferior— representan el 56% de la PEA. Este hecho es motivo de preocupación, dado que la gran mayoría de estos trabajadores no son empleables en el sector formal, por lo que quedan excluidos del mercado de trabajo con acceso a seguridad y previsión social. Mientras tanto, el 33% de la PEA que corresponde a trabajadores semicalificados que

permanecen en un proceso de tránsito entre el desempleo, la informalidad y la formalidad, al mismo tiempo entran y salen de la pobreza con igual regularidad. Por su parte, el 10% restante de la PEA corresponde a trabajadores calificados, con título profesional o algún tipo de posgrado, quienes en su mayoría tienen una vinculación formal en el mercado de trabajo, de tal forma que cuentan con estabilidad laboral, acceso a previsión y seguridad social y posibilidades de ahorro y crédito.

Visto desde otra perspectiva, se podría decir que la estructura del mercado laboral en Colombia es un fiel reflejo de las calificaciones educativas de

sus trabajadores, ya que el segmento informal agrupa a gran parte de la PEA no calificada y semicalificada, mientras que la población restante está en la formalidad. Nuevamente, el hecho de que a lo largo del sistema educativo aumenten las restricciones de gran parte de los colombianos para acceder a educación superior de calidad termina por redundar en su posición dentro del mercado laboral, lo que a su vez afecta sus posibilidades de movilidad social. Además, al comparar la situación entre el sector rural y el urbano, también se encuentra una brecha de casi cuatro años de educación (parte baja del Cuadro 2), lo que indica que las fallas estructurales del mercado laboral se acentúan en el campo. En este orden de ideas, se evidencia una tendencia hacia una acumulación de desigualdades que termina por marcar el futuro de cada segmento de la población dentro del mercado de trabajo, lo que se debe principalmente al mismatch entre la oferta de mano de obra y la demanda por parte de las firmas.

Impacto sobre el mercado laboral

En segundo lugar, tal como se indicó en la sección previa, las fallas del sistema

Cuadro 1. Puntaje del ICFES por decil

Decil ICFES	Puntaje Promedio
1	38.2
2	40.8
3	42.3
4	43.7
5	45.1
6	46.6
7	48.4
8	50.6
9	54.0
10	61.6

Fuente: ICFES.

Cuadro 2. Años de educación de la PEA

Calificación	Nivel	Porcentaje	Acumulado
Trabajador no calificado	Ninguno	7%	
	Básica Primaria	34%	
	Básica Secundaria	15%	
Trabajador semicalificado	Media	23%	33%
	Técnico	6%	
	Tecnólogo	3%	
	Universidad sin título	2%	
Trabajador calificado	Universidad con título	7%	10%
	Posgrado	3%	
Nacional		Urbano	Rural
7.6		8.4	4.6

Fuente: ICFES.

educativo repercuten negativamente sobre la estructura del mercado laboral colombiano, razón por la cual resulta conveniente analizar puntualmente las consecuencias que esto tiene sobre los trabajadores. Desde la perspectiva de la firma, cuando un empresario decide contratar un trabajador adicional con

remuneración de SMMLV se debe a que el ingreso que éste le genera es superior al costo que le representa. Para el año 2013, la inversión mensual por trabajador que debe realizar una empresa asciende a aproximadamente \$1.039.201, incluyendo todas las prestaciones sociales establecidas por la ley

(Cuadro 3); en términos prácticos, esto quiere decir que el ingreso generado por un trabajador debe ser mayor a este valor para que una empresa decida contratarlo. No obstante, dado el bajo nivel de calificación de gran parte de la PEA, es difícil que un trabajador pueda ser enganchado formalmente al mercado laboral bajo estas condiciones.

Bajo la situación de costo-beneficio descrita, en la cual la productividad de la oferta laboral es inferior a los costos, el mercado laboral queda segmentado entre la formalidad y la informalidad. En este último sector quedan laborando todos aquellos trabajadores que por sus características no son empleables en la formalidad. Sin embargo, la informalidad puede ser una opción deseable para ciertos trabajadores; es necesario abordar, por lo tanto, el impacto que tiene la política social actual, dado que puede generar incentivos a la informalidad y cierta dependencia del Estado. Para ello, vale la pena retomar el ejercicio realizado por Núñez (2012), en el que

Cuadro 3. Costo por trabajador de SMMLV

Inversión mensual por trabajador*				
	Sin Reforma		Con Reforma	
Salario Mínimo Legal		589.500		589.500
Subsidio de transporte	11.96%	70.500		70.500
Salario mensual		660.000		660.000
Ingreso base de cotización		644.500		644.500
Nómina mensual de salarios		669.063		669.063
Pensiones	12.00%	77.340	12.00%	77.340
Salud	8.50%	54.783	0.00%	-
Riesgos profesionales	2.44%	15.700	2.44%	15.700
Prima de servicios (1/2 salario cada semestre)	8.33%	55.000	8.33%	55.000
Cesantías (1 salario) más intereses de 12%	10.45%	61.600	10.45%	61.600
Vacaciones remuneradas	4.17%	24.563	4.17%	24.563
Aportes parafiscales	9.00%	60.216	4.00%	26.763
Total en dinero	71.20%	1.009.201	56.23%	920.965
Calzado y vestido 3 juegos anuales (pago en especie)	5.09%	30.000	5.09%	30.000
Costo asumido por el empleador	76.29%	1.039.201	61.32%	950.965
Total anual		12.470.408		11.411.580
Salario diario		34.640		31.699
Salario hora		4.330		3.962

* Actualizado de Núñez (2008).

se cruzan las bases de datos de registro en seguridad social (PILA), beneficiarios de la asistencia social (RUAF) y el Sisben, con miras a identificar población que: i) tiene un puntaje inferior a 22 puntos (nivel I y II del Sisben); ii) ha perdido su empleo formal por tres meses consecutivos o más; y iii) es beneficiaria de Familias en Acción tras la pérdida de su empleo. Una vez determinada esta población, se analizó la probabilidad de reenganche sostenido¹ de los individuos y se encontró que para aquellas personas que reciben transferencias del programa Familias en Acción, su probabilidad de vincularse nuevamente al mercado laboral se reduce en un 17% con respecto a quienes no la reciben. Particularmente, esta situación resulta más preocupante para las mujeres y las personas menores de 30 años, ya que la probabilidad de reenganche es mucho más baja (21% y 39% respectivamente).

¿Cuál es el efecto final sobre el sistema pensional?

He señalado que la acumulación de desigualdades durante el ciclo educativo termina por marcar el futuro de la población en la sociedad y el mercado laboral. Pero también lo hace hasta la vejez. En otras palabras, el tercer elemento que se debe tener en cuenta para comprender el problema al que se hace referencia

en este texto (la reproducción de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida) es el acceso al sistema pensional. Para entender esta dinámica se elaboró un ejercicio que consistió en hacer seguimiento durante 43 meses a los 15.5 millones de personas registradas en la PILA que habían cotizado a pensiones al menos un mes en este lapso, con el fin de determinar cuánto tiempo cotizaron a pensiones (densidades). Al ordenar esta población por los deciles del Ingreso Base de Cotización (IBC)² y estimar la probabilidad de obtener una pensión (Núñez y Castañeda, 2012), se encontró que solamente los hombres del decil 7 y las mujeres del decil 10 en adelante podrían acceder a una pensión. Por su parte, la población de los deciles 1 y 2 requiere de 221 y 92 años, respectivamente, para poder pensionarse, lo cual pone de relieve un panorama bastante desalentador para los trabajadores de ingresos bajos.³

En conclusión, las imperfecciones del mercado laboral colombiano se explican en gran parte por brechas que se generan desde los primeros años de vida. Dicho de otro modo, los problemas se transmiten a lo largo del ciclo de vida de las personas, desde el sistema educativo, pasando por el mercado laboral hasta llegar al sistema pensional. No obstante, en esta cadena no se puede desestimar el efecto que introduce la política puesto

que ésta produce efectos colaterales negativos (incentivos perversos a la informalidad y el progreso). De otro lado, es claro que las personas de bajos ingresos enfrentan largos períodos de desprotección ante los riesgos de invalidez y muerte, lo que puede llevar a los hogares a la pobreza. Por lo tanto, es necesario que la política social se articule con el mercado de trabajo y debe tener en cuenta las distintas interacciones, considerando las necesidades de la población en términos de acceso a educación de calidad y prevención de riesgos. En otras palabras, la falta de una visión integral de la política social (sistema educativo, mercado laboral, protección social) hace que los mecanismos o instrumentos contra la pobreza tengan efectos muy pequeños sobre los objetivos buscados e, incluso, en algunos casos, efectos negativos. 

¹ Este tipo de reenganche se da cuando el individuo ha cotizado por tres meses consecutivos tras la pérdida de su empleo formal.

² Nótese que se ordena por IBC y no por la densidad de cotizaciones para no entrar en una falacia de composición.

³ Cuando este mismo análisis se hace con base en las semanas cotizadas para poder recibir una pensión (1.300), solamente los hombres del decil 7 en adelante, que están en edad de pensionarse, podrían llegar a hacerlo; en los demás casos difícilmente cuentan con este número de semanas.

Cuadro 4. Densidades de cotización por sexo

Inversión mensual por trabajador*

Decil	Años necesarios para pensionarse	Semanas a la edad de pensión (Edad Laboral 25 años)		Semanas faltantes para pensión (Edad Laboral 25 años)	
		Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
1	221	206	176	1.094	1.124
2	92	492	422	808	878
3	54	838	718	462	582
4	43	1.060	908	240	392
5	41	1.122	961	178	339
6	37	1.226	1.051	74	249
7	35	1.300	1.114	0	186
8	34	1.355	1.162	-55	138
9	32	1.439	1.234	-139	66
10	29	1.555	1.333	-255	-33
Promedio	42	1.078	924	222	376

* Tomado de Núñez y Castañeda (2006).



César Vallejo Mejía *

Producto Potencial y política económica



Hay preguntas que con frecuencia nos hacemos los colombianos sobre el desempeño de la economía, que no siempre encuentran respuestas satisfactorias. ¿Por qué la tasa de desempleo en nuestro país ha llegado a ser la más alta de América Latina y se resiste a bajar, desde hace más de una década, de cifras de dos dígitos? ¿Por qué una tasa de crecimiento superior al 5% anual, durante un período prolongado, resulta ser exagerada en Colombia, desestabiliza la economía, genera inflación y riesgos financieros y obliga a aplicar políticas contracíclicas que frenan la actividad productiva? ¿Por qué países comparables al nuestro, expuestos a

influencias parecidas desde el actual contexto externo, como Chile y Perú, están creciendo a tasas superiores al 5.8% y el 6.5% desde hace varios meses, y no han experimentado una desaceleración tan pronunciada como la que ha mostrado la economía colombiana en el último año? ¿Por qué los pronósticos de crecimiento de esos países, para los próximos años, son significativamente superiores a los colombianos? ¿Cuáles son las diferencias que nos separan de esas economías?

Buena parte de las respuestas a esas preguntas radica en que el nivel de Producto Potencial de la economía colombiana y su tasa de creci-

miento son bajos y probablemente inferiores a los de países como los mencionados.

El producto potencial

Podemos definir el Producto Potencial como la máxima cantidad de bienes y servicios que una economía puede producir en un momento dado, es decir, el producto que resulta de la utilización plena y eficiente de los factores de producción disponibles en la economía, en un contexto de precios flexibles y de equilibrio (compatibles con un nivel y una estructura del Producto socialmente eficientes). Y podemos definir la variación anual del Producto Potencial como el crecimiento o la reducción que tiene ese Producto Potencial o eficiente en el lapso de un año.

De esas definiciones se concluye, en primer lugar que, en un momento dado, una economía tiene un límite “natural” o de “equilibrio” (consistente con una inflación estable) para el

* Codirector del Banco de la República.
E-mail: fvalleme@banrep.gov.co

nivel eficiente de su producción, que depende del potencial o capacidad que posee en ese momento para producir; y, en segundo lugar, que ese límite o Producto Potencial puede aumentar o disminuir.

Pero también se deduce, por una parte, que la producción observada de una economía no siempre corresponde a su nivel potencial: en presencia de precios flexibles, cuando existen distorsiones reales que la alejan de éste (concentración de mercado, rigideces salariales, etc.) o, por cuenta de choques exógenos, cuando los precios y salarios nominales son rígidos, se genera entonces una brecha positiva, cuando el Producto observado alcanza un nivel superior a su límite natural, o negativo, cuando la producción, en un determinado período, no alcanza el nivel que la economía es capaz de producir (Producto observado inferior al potencial). Por otra parte, también se deduce que la tasa de crecimiento de la producción observada no siempre coincide (de hecho casi nunca coincide) con la del Producto Potencial: puede ser mayor o menor que esta última y, en consecuencia, alejar la economía de su nivel natural o eficiente de producción o acercarla a su Producto Potencial (generando fases de auge o recesión en el primer caso, o estabilizando la economía, en el segundo).

Objetivos y políticas en torno al producto potencial

Con relación al crecimiento estable de la economía, la política económica tiene, entonces, tres objetivos claros e igualmente importantes: el primero, referido al nivel y a la tasa de crecimiento del Producto observado, busca que la economía genere el máximo excedente o valor agregado que es capaz de alcanzar en cada momento, es decir, su máximo nivel posible de producción (o, lo que es lo mismo,

que logre tasas de crecimiento que lleven la producción observada de la economía al nivel de su Producto Potencial); el segundo, referido al nivel y a la tasa de crecimiento del Producto Potencial, busca aumentarlo cada vez más, es decir, aumentar la capacidad productiva de la economía (e impedir que disminuya), elevando, en forma creciente, el límite máximo ("natural" o eficiente) al que puede llegar la producción en un momento dado; el tercero referido a la formación de precios de equilibrio (los compatibles con la producción socialmente eficiente), como condición que hace posibles las decisiones acertadas por parte de los agentes económicos. El

depende fundamentalmente de políticas acertadas que, además, neutralizan o, al menos atenúan, el efecto de esos choques. Esas políticas, aunque complementarias, son fundamentalmente distintas.

El primero y el tercero se obtienen mediante políticas dirigidas a crear o preservar las condiciones y la flexibilidad de precios necesarias para que los agentes vinculados a la economía (nacionales o extranjeros, inversionistas y empresarios, funcionarios y trabajadores, consumidores y ahorradores) puedan tomar decisiones de calidad (socialmente eficientes: óptimas o convenientes para los individuos y para la sociedad) evitando, por ejemplo, que choques exógenos alejen el Producto observado del Potencial. Se trata de incidir en factores coyunturales, de oferta o de demanda, que, por distintas razones

“ La disponibilidad de mejores y más eficaces factores estructurales de producción y las condiciones de estabilidad y de formación de precios para su asignación eficiente son, en síntesis, el núcleo de las políticas que giran en torno al Producto Potencial y su tasa de crecimiento. ”

primer objetivo tiene que ver con la eficiencia con que la economía asigna los recursos de que dispone (humanos y financieros, institucionales y culturales, físicos y naturales) y logra obtener de ellos el máximo beneficio para la sociedad; el segundo tiene que ver con la eficacia con que la sociedad genera más y mejores condiciones de eficiencia y crea nuevas posibilidades de bienestar; el tercero tiene que ver con la condición de posibilidad para lograr los dos anteriores.

El logro de los objetivos mencionados está, por supuesto, condicionado por el comportamiento, previsible o imprevisible, de variables internas o externas no siempre controlables (choques de oferta o de demanda), pero

(generadoras de ciclos económicos), en un momento o período dado, entorpecen la formación de precios y obstaculizan la utilización plena de la capacidad existente en la economía, o generan una sobreutilización de la misma y, en uno y otro caso, se apartan de su Producto Potencial. Son políticas monetarias y fiscales que buscan incidir en el tamaño y composición del gasto, o cambiarias, institucionales y de regulación que, junto con las anteriores, se orientan a conservar o recuperar la estabilidad en el crecimiento del Producto observado, alrededor del nivel y el crecimiento del Producto Potencial, y a evitar desequilibrios, financieros o del sector real, que atentan contra el bienestar de la sociedad, con costos especialmente grandes para sus integrantes de menores recursos. Con ellas se pretende corregir distorsiones, neutralizar fallas de mercado y permitir la formación de precios de

equilibrio que cumplan con su papel fundamental de guiar las decisiones de los agentes económicos. Una tasa de interés que despeje el mercado de dinero y garantice crédito y financiamiento adecuado de las transacciones económicas (compatible con el nivel y el crecimiento del Producto Potencial y, por tanto, con la meta de inflación de largo plazo), una tasa de cambio que flote y equilibre los flujos de capitales y el intercambio de bienes y servicios con otras economías, un balance fiscal ajustado a la necesidad de ahorro neto de la economía, transparencia en los flujos de información y fomento a la competencia son algunos de los instrumentos con los que se fortalece la confianza de los agentes y se contribuye a una formación eficiente de precios y a una mayor tasa de crecimiento del Producto observado. Se trata de acercar el nivel de Producto, de precios flexibles al Producto Potencial o eficiente, mediante la remoción de obstáculos y distorsiones que impiden la asignación eficiente y utilización plena de recursos, aun en presencia de precios flexibles.

El segundo objetivo, elevar el nivel y el crecimiento del Producto socialmente eficiente, exige la aplicación de políticas dirigidas a mejorar el potencial de crecimiento, a optimizar y aumentar la capacidad de producción de la economía, mejorando los factores estructurales que la determinan (el argumento de la función agregada de producción): capital humano, generación de conocimiento, innovación y tecnología, instituciones y capital social (conciencia de nación y región, identidad y cultura ciudadana), infraestructura y capital físico. Se trata de crear las condiciones de un mayor crecimiento en forma estable y permanente (no el aparente de las fases positivas de ciclos económicos, ni el marchitado de las fases depresivas). La erradicación de la pobreza y políticas de educación y salud que hagan efectivo el potencial de las



“ El bienestar permanente y estable depende, entonces, de lo que ocurra con el Producto Potencial y de las políticas destinadas a aumentarlo y alcanzarlo de forma permanente. ”

personas, la equidad en la distribución de oportunidades, el fomento y promoción de la ciencia, la innovación y la tecnología, la calidad de la educación superior y el intercambio con centros de pensamiento de otras partes del mundo, la profundización de la democracia y la descentralización, la eficacia y eficiencia de las instituciones (especialmente de las

medulares del Estado como la justicia), el apoyo y reconocimiento de las dinámicas regionales, la construcción de infraestructura y la provisión de bienes y servicios públicos de calidad, todos ellos son programas necesarios para aumentar las posibilidades de crecimiento y bienestar para todos los ciudadanos, objetivo último de las políticas económicas y de desarrollo. Y, como el primer objetivo, también éste requiere la formación de precios flexibles que garantice la disponibilidad o el acceso oportuno a los recursos y factores de producción de la economía y, por tanto, también de ellos depende el nivel del Producto Potencial.

La disponibilidad de mejores y más eficaces factores estructurales de producción (segundo objetivo) y las condiciones de estabilidad y de formación de precios para su asignación eficiente (precios de equilibrio socialmente eficiente para alcanzar el primero y tercer objetivos) son, en síntesis, el núcleo de las políticas que giran en torno al Producto Potencial y su tasa de crecimiento (las mismas que explican la competitividad de una economía). Aunque distintas, son políticas necesarias en la contribución de la economía al desarrollo, que se interrelacionan y complementan entre sí. El bienestar permanente y estable (como lo entiende la teoría económica) depende, entonces, de lo que ocurra con el Producto Potencial y de las políticas destinadas a aumentarlo y alcanzarlo de forma permanente. Dada una función agregada de producción, en un momento dado de la economía, a un nivel de Producto Potencial, con precios flexibles (de equilibrio socialmente eficiente), corresponde un nivel de empleo eficiente de los factores de producción disponibles (nivel “natural” de empleo de mano de obra y de capital), así como un nivel eficiente de inversión, de gasto y de ahorro, más allá de los cuales aparecen manifestaciones de “recalentamiento”

ÍNDICE LÍDER COMPUESTO

ALI

ANIF LEADING INDEX

ANIF Centro de Estudios Económicos
Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Un Mundo de Conocimiento
La Fortaleza de la Inversión

PRINCIPALES INDICADORES LÍDERES PARA EL PAÍS



ALI provee mensualmente un completo análisis sobre la dinámica de los principales indicadores de alerta anticipada de la economía colombiana y en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre incluye un pronóstico del crecimiento trimestral del PIB.

SUSCRÍBASE

ANIF • Asociación Nacional de Instituciones Financieras
Calle 70A No. 7-86. Teléfonos: 310 1500 - 310 1860
Línea gratis fuera de Bogotá 01 800 0119907.
Correo electrónico: mivanegas@anif.com.co. www.anif.co

que se manifiestan en euforia de los agentes, inflación, burbujas de precios, sobreendeudamiento y excesos de apalancamiento financiero, o por debajo de los cuales se configuran procesos recesivos caracterizados por desconfianza, excesos de capacidad instalada, bajos niveles de ocupación de factores y empobrecimiento. En cualquier caso, combinaciones ineficientes en la asignación de los recursos de la sociedad, con niveles crecientes de riesgo e inestabilidad.

Colombia, una economía con bajo nivel y bajo crecimiento del Producto Potencial

Son varios los síntomas de que el Producto Potencial de Colombia (y

su competitividad) y su tasa de crecimiento son bajos con relación a los de economías parecidas como Chile y Perú y, en consecuencia, también son inferiores las posibilidades de que nuestra economía les brinde bienestar estable y permanente a todos los colombianos. Allí reside una de las causas más importantes de la elevada tasa de desempleo estructural (la más alta de América Latina) que padece el país. Los índices de desempleo son, por consiguiente, una de las manifestaciones más importantes del atraso estructural de la economía colombiana. Dicho de otro modo, la tasa “natural” de empleo (la que es compatible con la capacidad productiva de la economía o Producto Potencial) o capacidad que tiene la economía de absorber o vincular

mano de obra al proceso productivo, sin generar inflación, es baja con relación al aumento de la población y los efectos de la transición demográfica sobre la oferta de empleo (Tasa Global de Participación). La productividad de la mano de obra en Colombia es baja (son deficientes las políticas de capital humano y capacitación, que la mejoran directamente, y deficientes las que la aumentan indirectamente, como las inversiones en tecnología e innovación) y, por esa razón, en presencia de normas que le ponen un piso a la remuneración laboral y hacen rígida su contratación, el costo de la mano de obra resulta superior a su nivel de equilibrio y, tanto el nivel del salario mínimo como los impuestos a la masa salarial (que en buena hora se han empezado a desmontar con la reciente reforma tributaria), se convierten en restricción limitante del empleo al encarecer el costo de la producción y, con ello, reducir el Producto Potencial.

Al buscar las causas del bajo nivel de nuestro Producto Potencial es necesario reconocer fallas en las políticas económicas que se han aplicado desde hace muchos años, que ponen al descubierto deficiencias institucionales, particularmente en los procesos de toma de decisiones (como por ejemplo la captura del Estado por parte de intereses particulares y la subordinación de una visión de largo plazo a las urgencias o presiones del momento), que han entorpecido la construcción de un proyecto nacional compartido. Y es necesario reconocer que las fallas de política se encuentran más en las que tienen que ver con el objetivo de aumentar el nivel del Producto Potencial y su crecimiento (segundo objetivo) y en las relacionadas con la formación de precios (tercer objetivo), que en las políticas macroeconómicas (monetaria, cambiaria y fiscal) que tienen que ver con la consecución del primer objetivo.



“ Los índices de desempleo son, por consiguiente, una de las manifestaciones más importantes del atraso estructural de la economía colombiana. ”

Tenemos un bajo nivel de Producto Potencial a pesar de tener condiciones macroeconómicas propicias para aumentarlo, para crecer a tasas más elevadas, para neutralizar o estabilizar los ciclos de la economía, para reducir significativamente el desempleo y para aumentar el bienestar de los colombianos: en particular, una tasa de inflación anclada a la meta de largo plazo; una tasa de cambio flotante que, en su tendencia central, cumple una función contracíclica importante, protege los grados de libertad de la política monetaria y desestimula la especulación y el exceso de pasivos externos; indicadores de déficit fiscal (consolidado) y de endeudamiento externo en descenso y en niveles históricamente bajos; un sector financiero con elevados índices de solvencia; y un déficit en cuenta corriente que, aunque muy expuesto a lo que ocurra con los precios de los *commodities*, se encuentra en niveles reducidos.

No podemos decir lo mismo de las condiciones que hacen posible un mayor Producto Potencial y de las políticas que mejoran su crecimiento y la capacidad productiva del país. Ellas no han estado entre las prioridades de los gobiernos a nivel nacional o territorial (a pesar del texto de sus planes de desarrollo), ni de buena parte del sector privado (empresarios, trabajadores y consumidores), más dedicado al lobby, a mendigar o presionar por subsidios y a capturar las decisiones del Estado en el parlamento y en los despachos ministeriales. Es en la deficiencia histórica de esas políticas donde hay que buscar el origen del bajo nivel de nuestro Producto Potencial, de la elevada tasa de desempleo estructural y de la frágil competitividad de la economía colombiana, muchas de cuyas carencias han quedado al descubierto, a nivel de las empresas y a nivel de los bienes públicos que necesitan para competir, con la inevitable devaluación de la moneda de los

países avanzados, particularmente durante la crisis de los últimos años, y la consiguiente apreciación de las monedas en países que, como el nuestro, ostentan una macroeconomía sólida y estable.

Los obstáculos del sector productivo

Sin entrar en las deficiencias propias de la gestión de las empresas o de las decisiones de los distintos agentes vinculados a la actividad económica (cada uno conoce sus fallas y su responsabilidad en los resultados), son protuberantes los obstáculos que encuentra el sector productivo en Colombia para mejorar su productividad, aumentar el valor agregado de su producción y ser competitivo en el comercio internacional: factores

rural, los resultados de las pruebas Saber del Ministerio de Educación, las comparaciones internacionales en el dominio de competencias, y la deserción escolar, por una parte, así como los elevados índices de inasistencia al trabajo, por otra, además de las deficiencias nutricionales en numerosos grupos de la población, especialmente entre los niños, son algunos de los signos de que el capital humano no ha sido la prioridad del país y que allí radica uno de los factores que explica el bajo nivel de su Producto Potencial.

En el nivel “meso o intermedio”, al que pertenecen las instituciones y el capital social (que hacen posible la interacción eficiente de los actores de la sociedad), las condiciones de eficiencia social para una producción mayor y más eficiente son tan pre-

“En el nivel “meta” de las condiciones de eficiencia social, también hay que mencionar fallas determinantes del bajo nivel del Producto Potencial en Colombia, que revelan la ausencia de norte en las políticas públicas que hacen posible su crecimiento continuo.”

necesarios para alcanzar un mayor Producto Potencial en el agregado. En el nivel “micro” de las condiciones de eficiencia social, el principal obstáculo a una producción eficiente está en los elevados índices de pobreza e inequidad en el acceso a las oportunidades de desarrollo personal, que margina a un porcentaje significativo de la población de la posibilidad de aportar y participar en los beneficios del crecimiento: a pesar del significativo gasto en educación y salud, son deficientes sus resultados cuando se los mide en términos de capacidad productiva. Los bajos niveles de escolaridad en el sector

carias como las anteriores y revelan, si no la falta de voluntad política, al menos el fracaso en los intentos de organizar el funcionamiento del Estado colombiano. En primer lugar, hay que mencionar la enorme deficiencia institucional que padece el país en distintos ámbitos de la vida nacional, que encarece significativamente la producción, entorpece la contratación y la ejecución de proyectos, aumenta los costos de transacción y reduce las posibilidades de un mayor Producto Potencial. Se mencionaron antes los problemas de corrupción, clientelismo y privatización de lo público, asociados con la captura del

Estado y la subordinación del interés común a intereses particulares. En segundo lugar, debe mencionarse la deficiente regulación en materia de competencia que sigue entorpeciendo la formación de precios de equilibrio en sectores tan importantes como transporte, telecomunicaciones, energía y fertilizantes (para no mencionar sino algunos) que, junto con la baja productividad de la mano de obra y la inflexibilidad de las normas de contratación, antes mencionadas, elevan los costos de producción, conducen a decisiones que no son socialmente eficientes y, en consecuencia, reducen el Producto Potencial. En tercer lugar, la ineficiencia en el funcionamiento de la Justicia y la inseguridad jurídica que ello ocasiona es otro factor que aumenta los costos de transacción, reduce la confianza de los agentes económicos y disminuye el Producto Potencial de la economía. En cuarto lugar, también en el ámbito institucional, hay que mencionar, por su importancia para aumentar la capacidad productiva de la economía, el muy bajo valor que le ha dado el país (como lo revelan las escasas asignaciones presupuestales) a la investigación, la ciencia, la innovación, la tecnología y la asistencia técnica, motores indiscutibles de la economía en la sociedad del conocimiento, característica del siglo XXI.

Finalmente, en el nivel “meta” de las condiciones de eficiencia social, también hay que mencionar fallas determinantes del bajo nivel del Producto Potencial en Colombia, que revelan la ausencia de norte en las políticas públicas que hacen posible su crecimiento continuo. No sólo se ha rezagado el país notoriamente, en comparación con los países vecinos, en la construcción de infraestructura física y social, con gravosas consecuencias para el funcionamiento eficiente de la actividad económica y la movilidad de factores y productos, sino que ha renunciado a su voca-

ción de país de regiones, frenando la descentralización y ahogando las dinámicas propias de las comunidades, con argumentos discutibles de corto plazo, y con notorias y negativas consecuencias para el mejor aprovechamiento del mayor activo productivo de la nación que es la diversidad de sus regiones.

El verdadero desafío: aumentar el nivel y el crecimiento del Producto Potencial

El desafío no está en el nivel “macro” de las condiciones de eficiencia social. Colombia ha aprendido a manejar bien su política macroeconómica. En esa materia, la tarea consiste en afinar la observación e interpretación de las condiciones, internas y externas, y hacer oportunamente los ajustes necesarios para que el crecimiento del Producto se “anclé” al del Producto Potencial y, de esa manera, atenuar los ciclos y hacer posible un crecimiento sostenible que brinde oportunidades estables de bienestar a los ciudadanos. Una inflación baja y anclada en la meta de largo plazo, un sector financiero solvente, sin burbujas ni estrecheces, un equilibrio en las finanzas públicas y una tasa de cambio de equilibrio forman parte del escenario macroeconómico que se ha venido construyendo y que sirve de base sólida a las decisiones de los diferentes agentes de la economía.

El verdadero desafío de la política económica colombiana en la actualidad está en aumentar el nivel y el crecimiento del Producto Potencial como condición necesi-

ria para reducir significativamente y de manera estable la tasa de desempleo, crear oportunidades de trabajo digno y de calidad, erradicar la pobreza y aumentar el bienestar de la población. La construcción de una mayor capacidad productiva (reduciendo, en la coyuntura actual, la dependencia con respecto al sector de minas, energía y petróleo) pasa por un aumento significativo en la inversión en capital humano, reformas y fortalecimiento de las instituciones nucleares del Estado (justicia, en primer lugar), incorporación de la ciencia (la investigación, la innovación, la tecnología y la asistencia técnica) a las bases del crecimiento, construcción de capital social, profundización de la descentralización, estímulo a las dinámicas regionales e inversión en infraestructura moderna. Todo ello sabemos cómo hacerlo y tenemos los recursos para hacerlo. Sólo falta lo esencial: un salto cultural que redefina prioridades y nos aleje del clientelismo y de la privatización del Estado. 





Camilo Pérez Álvarez *

¿El fin de la apreciación cambiaria?

Completándose casi diez años continuos de la apreciación de la tasa de cambio, vale la pena preguntarse si los factores que propiciaron dicho comportamiento siguen tan vigentes como en los últimos años. Y la respuesta es que probablemente no, que quizá hacia el futuro algunos de estos factores ya no aportarán más al fortalecimiento del peso colombiano, sin que esto implique una espiral devaluacionista. Investigaciones Económicas ha estudiado los factores de fondo que han propiciado la apreciación del peso y ha simplificado los mismos en tres que se describen a continuación.

En el margen se reduce el beneficio de los elevados precios de los *commodities*

En la última década Colombia ha recuperado su capacidad exportadora de materias primas luego de varios años de poca dinámica en el sector por cuenta de la falta de inversión y los limitantes institucionales vigentes. Con el resurgimiento del petróleo y su posicionamiento como principal producto de exportación, y el for-



talecimiento de la producción de carbón, la dependencia del comercio de las materias primas se magnificó, beneficiándose el país de una coyuntura particularmente favorable de los precios internacionales. En los últimos diez años los precios de los productos básicos aumentaron en conjunto un 44%, pero a mediados de 2008 lograron un pico de casi un 140% de incremento. El petróleo tuvo un ciclo mucho más marcado con un aumento del 240% en los últimos diez

años y más del 400% en su pico de 2008. Algo similar vivió el carbón, aunque las variaciones fueron algo más moderadas (90%, 365%).

La entrada de divisas que esta situación implicó para el país fue significativa, multiplicándose por ocho las exportaciones tradicionales, incluyendo oro, al pasar de un poco más de US\$5.000 millones (M) en 2002 a más de US\$45.000 M en 2012. No obstante, al descontar los precios de esta dinámica, las exportaciones tradicionales incluyendo oro tan sólo se multiplicaron por dos. Es más, mientras que en 2002 las exportaciones tradicionales incluyendo oro ascendían a un 5.5% del PIB, hoy este monto es de sólo el 3.0% si se descuenta el efecto precio (12% al contabilizar los precios).

A la luz de los hechos, vale la pena preguntarse entonces si la tendencia de precios de los *commodities* va a continuar, de tal forma que el auge de divisas por este concepto se mantenga inalterado.

El debate sobre el futuro de los precios de las materias primas es complejo y

* Gerente de Investigaciones Económicas del Banco de Bogotá.
E-mail: cperez3@bancodebogota.com.co

existen argumentos a favor y en contra de la continuidad en lo que se ha denominado el súper ciclo de precios de los *commodities*. La mayoría de analistas coincide en que desde 1998 se inició un nuevo ciclo de precios que alcanzó un máximo relativo a mediados de 2008, y que desde entonces se ha venido moderando. Más recientemente, los precios han tendido a estabilizarse.

En particular, la perspectiva para los *commodities* energéticos incluye riesgos no depreciables sobre nueva oferta global, que bien podría suplir la creciente demanda, y cambios importantes en el panorama de productores. La Agencia Internacional de Energía pronostica que Estados Unidos tenderá a convertirse en un exportador neto de energía, mientras que en la actualidad importa casi una quinta parte de sus necesidades energéticas. Este cambio no sólo se explicaría por la explotación de fuentes no convencionales de energía como el gas y el petróleo de esquisto, sino también por un aumento en la eficiencia en el consumo de energía, punto común para todas las economías desarrolladas. Para las economías emergentes la entidad augura una dinámica de crecimiento robusta en la demanda de productos energéticos, pero es bastante probable que ésta sea menor a la observada en los últimos años. En efecto, China, uno de los mayores compradores de *commodities*, creció en promedio un 10% desde 1980, demandando gran parte de la nueva oferta de energéticos y materias primas del mundo para soportar su fuerte expansión en infraestructura. Pero a futuro se espera que el gigante asiático modere su crecimiento a una tasa cercana al 8.0%, lo cual si bien sigue siendo excepcional, implicará una menor demanda marginal por materias primas.

El comportamiento más reciente de los mercados de *commodities* parece apoyar la teoría de Investigaciones Económicas Banco de Bogotá de una tendencia lateral en los precios de estos productos, con unas perspectivas de crecimiento mundial que si bien han mejorado, probablemente son insuficientes para respaldar valorizaciones como las vistas en el pasado. Mientras que entre 2005 y 2008, y el año 2010, períodos de mayor incremento en los precios de los *commodities*, la economía mundial creció cerca del 5.0% en conjunto, para el próximo lustro el Fondo Monetario Internacional prevé un crecimiento promedio más

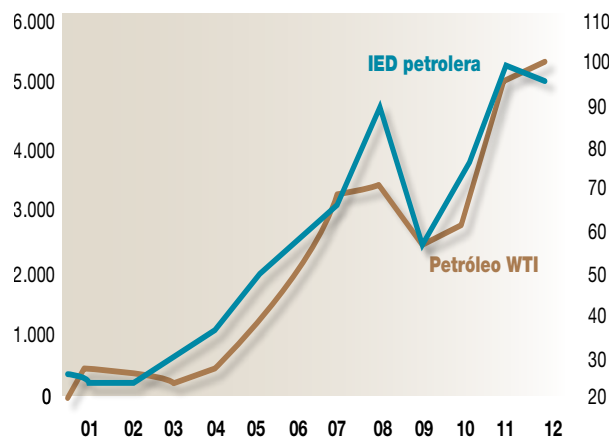
brio de los precios internacionales de *commodities*, y en particular para el petróleo, es el de los incentivos que ha tenido la inversión. Los elevados precios, que ya completan varios años, han promovido nuevos proyectos de exploración y explotación que han logrado ampliar las reservas y la producción del mundo. Colombia es un claro ejemplo de ello. En 2003 la producción de petróleo venía retrocediendo de manera sustancial, pero tras la promoción del sector, la mejora en seguridad y un auge inversionista, la producción prácticamente se duplicó desde entonces, superando hoy el anhelado millón de barriles diarios. A pesar

de los buenos resultados, a Colombia le ha faltado un golpe de suerte para encontrar un nuevo gran yacimiento como Cusiana, que le permita al país ampliar sus reservas de crudo. A la fecha la Agencia Nacional de Hidrocarburos prevé que las reservas de petróleo convencional en Colombia irán poco más allá de 2020 si no se hacen nuevos descubrimientos, marcando un pico máximo de producción alrededor de 2016 con algo menos de 1.4 millones de barriles diarios.

El caso del carbón es el contrario, pues el potencial de Colombia es inmenso, con reservas para más de cien años de explotación al ritmo actual de producción. El problema en este caso es de precios internacionales, que como se mencionó anteriormente estarían limitados por una dinámica de crecimiento no tan robusta como en el pasado y por la sustitución de este combustible por fuentes no convencionales, como ocurre en Estados Unidos. En los últimos dos años los precios del carbón han caído casi un 25%.

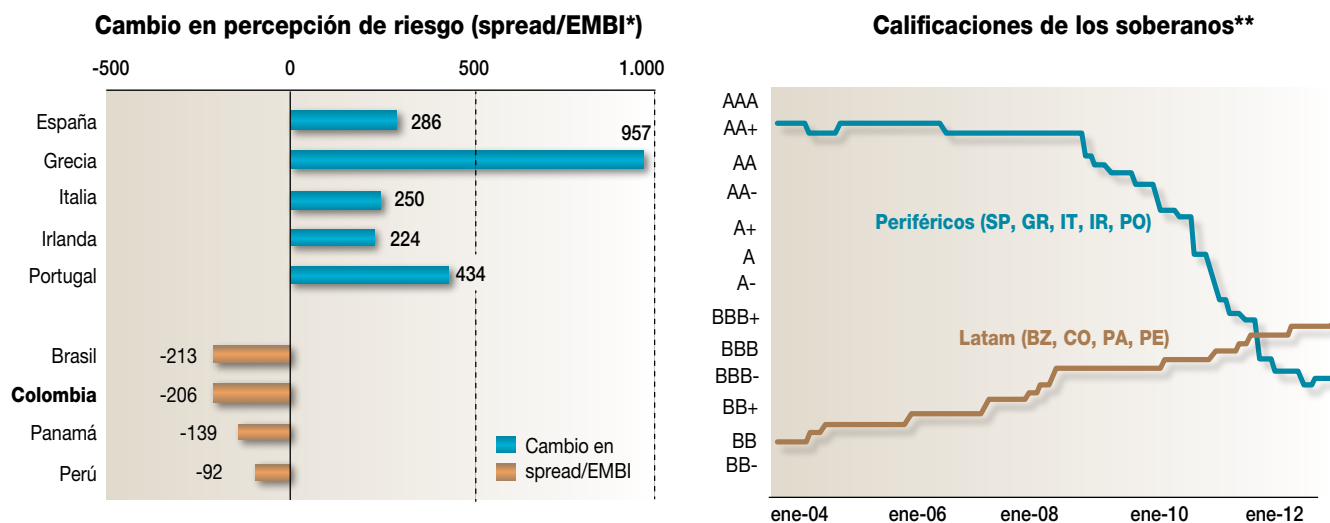
Previamente se mencionó el auge de inversión extranjera que llegó al país para financiar la ampliación de la

Gráfico 1.
Inversión Extranjera directa para el sector petróleo vs. precio del petróleo WTI



Fuentes: Banco de la República, Bloomberg. Cálculos Investigaciones Económicas Banco de Bogotá.

cercano al 4.0%. Es más, para los mismos períodos, el comportamiento de las economías emergentes es aún más dicente, pues los crecimientos entre 2005 y 2008, y 2010, fueron de casi un 8.0%, mientras que en los próximos cinco años la dinámica sería más cercana al 6.0%. Así, el comportamiento de la economía mundial y, en particular, el de los países emergentes parecen sugerir una dinámica más modesta de precios de los *commodities*. Otro factor a considerar en el equili-

Gráfico 2.


* En el caso de América corresponde al EMBI+, mientras que para los países periféricos de la Zona Euro es el spread del bono de 10 años frente al equivalente del gobierno alemán. ** Standard and Poor's.

Fuente: Bloomberg. Cálculos Investigaciones Económicas Banco de Bogotá.

producción de petróleo y minerales, siendo éste un flujo de divisas relevante con un récord de casi US\$16.000 M en 2012 o un 4% del PIB. Dicho año es un buen referente del comportamiento de la última década, pues la Inversión Extranjera Directa (IED) promedió un 4% del PIB, dividida casi equitativamente entre los sectores de petróleo y minería, aunque este último ha perdido participación recientemente. La IED destinada a petróleo depende de decisiones de largo plazo, pero en el corto plazo puede ser influenciada por la perspectiva de precios. En efecto, con un precio del petróleo que probablemente se estabilizará, es factible que las divisas por este concepto también se estabilicen. Precisamente Investigaciones Económicas Banco de Bogotá espera que éste sea el caso si en efecto no se presentan descubrimientos relevantes.

Por último, es importante señalar que en la última década la entrada de IED al país fue de US\$84.000 M, de los cuales más de la mitad se destinó a los sectores de minería y petróleo. Al mismo tiempo, la salida de recursos para el pago de dividendos y utilidades por el uso de dicho capital

ascendió a US\$76.000 M, evidencia de que “no hay almuerzo gratis”. Sin nuevos descubrimientos de petróleo significativos y con una perspectiva de precios estables para este producto y el carbón, los flujos de IED se estabilizarían o incluso moderarían (como ya se está viendo en la Balanza cambiaria), mientras que las salidas de dólares por concepto de uso del capital también se moderarían con el transcurso de los años.

Cambio estructural en la percepción de riesgo de Colombia y el mundo estaría convergiendo

Al tiempo que la economía colombiana se beneficiaba de una afluencia de dólares por cuenta del auge en la producción y los precios de los *commodities*, el mundo experimentaba un cambio estructural en la percepción de riesgo, que sólo fue interrumpido temporalmente por la crisis financiera internacional.

A comienzos de la década de 2000, la economía colombiana salía gradualmente de su peor crisis económica

reciente, recuperando su dinámica de crecimiento, pero más importante aún, fortalecida por un conjunto de reformas y cambios institucionales que le permitirían reducir su vulnerabilidad al entorno internacional. Hubo múltiples cambios, pero vale la pena mencionar algunos que fueron determinantes para mejorar la percepción de los inversionistas internacionales sobre la situación económica de Colombia. En primer lugar, el gobierno pasó de tener déficits fiscales elevados, una alta dependencia del endeudamiento externo y limitantes de gasto, a tener límites de gasto a nivel central y en los entes territoriales, una mayor ponderación de deuda pública interna, y a poder llevar a cabo una política fiscal contracíclica. Este último punto fue clave para amortiguar las consecuencias de la crisis internacional, pues en 2009 el gobierno incrementó su gasto y permitió que los estabilizadores automáticos actuaran como contrapeso a la moderación del crecimiento en el sector privado. Estos avances fueron recompensados por los mercados internacionales con una reducción significativa en el costo de endeuda-

miento del gobierno, el cual pasó de tasas de más del 10% y *spreads* frente a Tesoros de 700 puntos básicos (pb) para los bonos en dólares a diez años, a tasas por debajo del 3% y *spreads* de menos de 100pb.

En segundo lugar, la consolidación del trabajo del Banco de la República (BR) bajo el esquema de Inflación Objetivo permitió reducir de manera ostensible la inflación (de dos dígitos al rango meta del 2%-4%), y con una tasa de cambio flexible, dejó a la entidad libre de ajustar la política monetaria en función del ciclo económico. Así, al igual que sucedió con el gobierno, la política monetaria fue efectiva a la hora de contrarrestar los efectos de la crisis económica internacional.

En tercer lugar, el avance en materia de seguridad fue decisivo para atraer inversionistas extranjeros al país, y para permitir el adecuado funcionamiento de los negocios. A esto se sumó un esfuerzo institucional para facilitar el acceso de los inversionistas extranjeros, con incentivos tributarios y reglas de juego más claras, que en alguna medida compensaron las desventajas todavía vigentes en seguridad.

Por último, un sistema financiero sólido y con una regulación robusta protegió al país de las consecuencias de la crisis internacional y permitió el funcionamiento adecuado del canal de crédito.

El conjunto de reformas transformó diametralmente la percepción de los inversionistas internacionales y fue reconocido por las calificadoras de riesgo internacional, las cuales ajustaron en repetidas ocasiones la calificación de país para incorporar los avances mencionados. Mientras que en 2003 el soberano colombiano era calificado BB según Standard & Poor's, su peor nota desde que las calificadoras de riesgo evalúan al país, en 2007 Colombia empezó a ascender en el escalafón de calificaciones con una nota de BB+. En 2011 Colombia

recibió el reconocimiento del grado de inversión con una calificación de BBB- y entró al círculo de países que se benefician de los flujos de capital de fondos de inversión más selectos que sólo invierten en activos con el mencionado reconocimiento. Para completar la historia, más recientemente la calificación fue revisada al alza una vez más y el país ahora se ubica en BBB, dos niveles por encima de la frontera entre el grado de inversión y el grado especulativo.

Pero el ejemplo de Colombia, sin desconocer sus logros, es una más de las múltiples historias de éxito que diversas

“ La ganancia de las economías latinoamericanas, y las emergentes en general, tuvo además un impulso adicional por cuenta del deterioro de la calidad crediticia de otras economías que en el pasado fueron consideradas de mínimo riesgo. ”

economías emergentes recorrieron en la última década, dejando atrás períodos de inestabilidad económica para dar campo a años más prósperos. La revisión de la calificación de las economías de Brasil, Perú y Panamá, referentes para Colombia, ha avanzado en igual proporción y hoy en día también se ubica en BBB, lejos del promedio BB- vigente hace diez años. Con este avance, y como se mencionó anteriormente, el costo de financiamiento del gobierno se redujo, lo que a su vez se reflejó en un menor *spread* de riesgo medido por el EMBI+. De niveles de más de 700pb en 2003, el

EMBI+ de Colombia descendió en la actualidad a poco más de 100pb, mientras que para las otras economías latinoamericanas en cuestión, el indicador bajó de un promedio de casi 800pb a 150pb.

Pero la ganancia de las economías latinoamericanas, y las emergentes en general, tuvo además un impulso adicional por cuenta del deterioro de la calidad crediticia de otras economías que en el pasado fueron consideradas de mínimo riesgo. En 2003 las economías periféricas de la Zona Euro gozaban de reducidos *spread* de crédito, cercanos a cero, como beneficio de la membresía de la moneda única. En promedio, las economías de Italia, España, Portugal, Irlanda y Grecia tenían un *spread* de tan sólo 10pb frente a los bonos alemanes (de referencia) y ostentaban una calificación promedio de AA. Diez años después, la falta de atención a los temas fiscales dejó a estos países con *spreads* de 400pb en promedio frente a los bonos alemanes y una calificación conjunta de BB+.

La divergencia entre el buen desempeño de las economías latinoamericanas, como ejemplo de los países emergentes, frente a los pobres resultados de los europeos periféricos es evidente. De una desventaja de diez escalones de calificación, los países latinoamericanos lograron avanzar y sobreponerse a la periferia europea y hoy en día la superan en dos escalones de calificación, casi la situación opuesta a la vivida diez años atrás.

Al igual que en el caso de los *commodities*, la pregunta acá es qué tanto más puede mejorar Colombia frente a otros referentes mundiales en materia de percepción de riesgo, e igual que antes la respuesta es que quizá poco. Evidencia de ello son los argumentos que las calificadoras de riesgo esgrimen para otorgar al país nuevas mejoras de calificación, concentrándose éstos en factores estructurales que probablemente tomará años alcanzar. Aumentar el ingreso per cápita,

mejorar la infraestructura y reducir la dependencia de los *commodities* son algunos de dichos comentarios. Si bien Investigaciones Económicas Banco de Bogotá no descarta mejoras adicionales de la calificación de Colombia, es difícil pensar que en una década el país logre avanzar seis escalones para convertirse en AA, pues probablemente los avances en el perfil de riesgo se den de manera más lenta ahora que el país goza del grado de inversión. En efecto, las calificadoras de riesgo reconocen que moverse dentro de esta categoría es mucho más complejo que dentro del grado especulativo. Entre tanto, aunque las economías periféricas todavía pueden descender en la escala de calificaciones, quizá no lo hagan de manera significativa teniendo en cuenta que la peor parte de la crisis de deuda europea quedó atrás. Así, superar en diez escalones de califica-

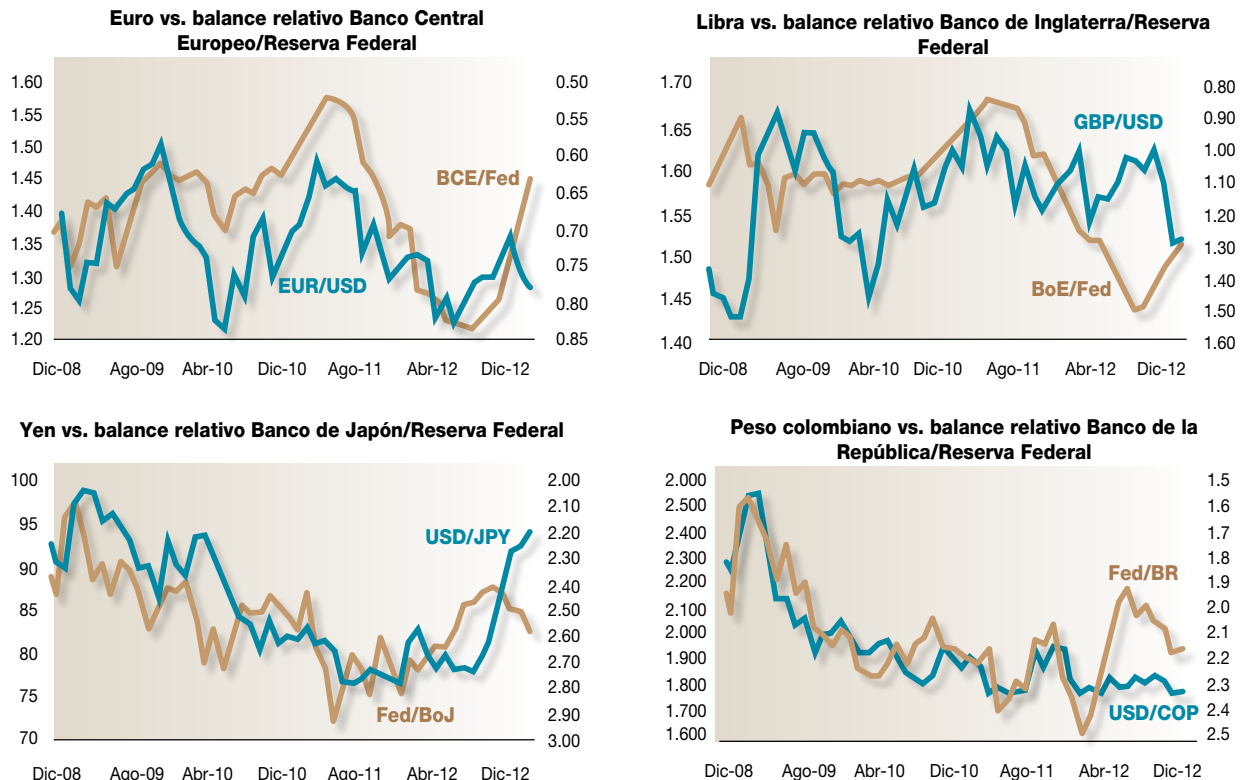
ción a las economías de la periferia europea, como éstas superaron a Colombia y América Latina hace diez años, difícilmente será una realidad. Además, si bien las calificaciones de riesgo reflejan de manera independiente y objetiva la percepción de riesgo de las economías, los *spreads* de crédito derivados del mercado, como el EMBI+, pueden estar sesgados en alguna medida por la expansión de liquidez mundial, y la reducción en volatilidad y mayor apetito por riesgo que esto ha generado.

Estímulo monetario internacional ayudó a superar la crisis, pero se replegaría

La crisis financiera internacional propició que los bancos centrales de las principales economías del mun-

do implementaran fuertes estímulos de política monetaria, no sólo con reducciones en sus tasas de interés, sino también con ampliaciones significativas de liquidez. La extensión y profundidad de la crisis obligó a los bancos centrales a mantener dichos estímulos por períodos prolongados, convirtiéndose esta liquidez adicional en uno de los determinantes más importantes a la hora de explicar el comportamiento de las monedas en los últimos años. En particular, el dólar norteamericano, cuyo banco central, la Reserva Federal (Fed), ha sido quizá el más agresivo en su estímulo monetario, ha perdido terreno frente a la mayoría de monedas del mundo. Con un aumento de más de tres veces en su activo desde 2008, lo que prácticamente equivale a triplicar la oferta de dólares en el mundo, la Fed contribuyó a que el dólar norteamericano perdiera un 18% frente a las monedas

Gráfico 3. Monedas vs. balance relativo de sus bancos centrales



Fuente: Bloomberg. Cálculos Investigaciones Económicas Banco de Bogotá.

de las economías desarrolladas. En este período, el dólar perdió un 17% frente a las monedas latinoamericanas y un 20% frente a las asiáticas.

La ampliación de la oferta monetaria de la Fed se ha dado mediante lo que se conoce como flexibilización cuantitativa o QE por sus siglas en inglés (*quantitative easing*). Este mecanismo consiste en inyectar liquidez a la economía mediante la compra de bonos del gobierno u otro tipo de activos, sin un mecanismo directo de esterilización, pues precisamente lo que se busca es estimular la economía por medio del incentivo monetario. El programa de QE ya completa cinco años, con una mayor intensidad del estímulo en su primera etapa, cuando la Fed compró mensualmente casi US\$150.000 millones (MM) en titularizaciones hipotecarias, bonos de agencias (Fannie Mae, Freddie Mac) y Tesoros norteamericanos. En su segunda y tercera etapa la Fed ha comprado mensualmente US\$85 MM, con la ronda más reciente sin una fecha de finalización establecida.

Pero la Fed no es la única que se ha embarcado en programas de estímulo monetario, también lo han hecho en mayor o menor medida los bancos centrales de Reino Unido, la Zona Euro y Japón, entre otros. Con múltiples bancos centrales ampliando su oferta monetaria, la dinámica en términos relativos es la que importa para el comportamiento de las monedas, pues el banco central que incremente la liquidez de su país más rápidamente que otro logrará debilitar su moneda por la mayor oferta monetaria relativa. Investigaciones Económicas Banco de Bogotá realizó el ejercicio de comparar las principales monedas del mundo frente al comportamiento de los balances relativos de los bancos centrales involucrados, por ejemplo, el euro vs. el balance relativo del Banco Central Europeo contra la Fed. En todos los casos, existe una relación entre la mayor oferta monetaria relativa y el compor-

tamiento de la moneda, confirmando que las fuerzas de oferta y demanda influyen en el comportamiento de las divisas a nivel internacional.

Colombia no es la excepción a este comportamiento, presentándose una relación de la tasa de cambio dólar/peso frente al balance relativo del BR y la Fed. En los períodos en que la liquidez mundial de dólares aumenta más rápidamente que la oferta de pesos, el dólar tiende a devaluarse frente al peso y viceversa (como lo hace contra todas las monedas del mundo). Como el BR no ha implementado un programa de estímulo monetario, como sí lo hizo la Fed, termina siendo el comportamiento de este último el

“Habiendo confirmado la relación entre la oferta de una moneda y su comportamiento, la extensión del QE podría ser la clave sobre el comportamiento futuro del dólar frente a las monedas del mundo.”

que determina las fluctuaciones de la tasa de cambio.

El caso más reciente de manejo monetario e impacto en monedas, y cuyas consecuencias han reavivado el debate sobre la guerra de monedas, es el de Japón, cuyo banco central logró debilitar el yen más de un 30% frente al dólar en un horizonte de siete meses, adoptando un agresivo plan de estímulo monetario que duplicaría la oferta monetaria en dos años. Éste es un claro ejemplo de la relación entre la oferta de una moneda y su comportamiento.

Habiendo confirmado la relación entre la oferta de una moneda y su comportamiento, la extensión del QE podría

ser la clave sobre el comportamiento futuro del dólar frente a las monedas del mundo. Recientemente la Fed ha abierto la posibilidad a un retiro del estímulo monetario, primero mediante la reducción en el monto de la compra de bonos y luego con la finalización por completo del programa de QE. De esta forma, es un hecho que la Fed está más cerca de la salida y es probable que para comienzos de 2014 se concrete el comienzo de la reducción del estímulo monetario. Una vez se materialice este escenario, el balance de la Fed no sólo dejará de crecer, sino que se reducirá, al tiempo que los activos en el portafolio maduran. Un caso más extremo, pero que no parece muy probable, es que la Fed venda activos de su portafolio, caso en el cual la reducción del balance sería más rápida. En todo caso, la reducción del balance de la Fed en términos relativos frente a los demás bancos centrales del mundo probablemente inducirá un fortalecimiento del dólar norteamericano por la menor oferta de dicha divisa frente a otras monedas del mundo.

El fin de la apreciación cambiaria

Como se ha expuesto, los factores fundamentales parecen no sustentar un fortalecimiento adicional del peso colombiano frente al dólar norteamericano, pero no implican un debilitamiento acentuado de la moneda local, pues en todos los casos es el aporte marginal el que se ha reducido o desaparecido y no el factor propiamente. Así, los flujos de dólares por *commodities* seguirán llegando al país, si bien se estabilizarían; la percepción de los inversionistas internacionales sobre Colombia se mantendría muy positiva, pero mejoras adicionales serían más lentas; y el estímulo monetario implementado por la Fed tendería a replegarse, reduciendo así la sobreoferta de dólares que hay en el mundo y haciendo que esta divisa se apreciara contra el resto de monedas, incluyendo el peso colombiano. 

Industria y cambios estructurales sectoriales:

¿Qué nos dice el Índice de Cambio Estructural Manufacturero (ICEM)? *



Desarrollo económico

La Administración Santos ha venido incrementando su grado de preocupación frente a los pobres desempeños del sector industrial (-0.7% en 2012) y del agro (2.6%). Una muestra de ello fue el reciente lanzamiento del llamado Plan de Impulso a la Productividad Empresarial (PIPE), donde se anunciaron algunas ideas (la mayoría de ellas todavía en “borrador”) sobre cómo combatir la apreciación cambiaria, acelerar la ejecución de obras civiles-vivienda y ayudar a la industria y al agro a recuperar su competitividad.

Sin lugar a dudas, la parte más floja de dicho PIPE fue lo relativo a lograr cambios estructurales en este componente de competitividad agroindustrial, tema que estaremos analizando a continuación. Valga la pena mencionar que el total de dicho paquete, en realidad, sólo asciende a unos \$3.5 billones (no a \$5 billones, pues no se debe incluir allí

el componente de “sacrificio fiscal”). Estos recursos, distribuidos a lo largo de 2.5 años, tan sólo aportan gasto “anticipado” (no adicional, pues no hubo adición) por el equivalente al 0.2% del PIB por año. Así, dicho PIPE no altera nuestro pronóstico de crecimiento del PIB-real del 4% para 2013 y del 4.5% para 2014 (ver *Comentario Económico del Día* 23 de abril de 2013).

En términos de cambios estructurales, es bien conocido que el éxito en materia de desarrollo económico conlleva necesariamente aumentos continuos en la Productividad Total de los Factores (PTF), acompañados de una migración de recursos de sectores

de baja productividad a los de alta productividad. Sin excepción, los países de mayor nivel de desarrollo (países industrializados en un principio y países asiáticos actualmente) hicieron el tránsito desde producciones basadas en la agricultura, pasando por la manufactura liviana, concentrándose actualmente en industrias de punta y en servicios altamente especializados. Sin embargo, esta migración de recursos (cambio estructural positivo) no ocurrió en América Latina. Interesantemente, Rodrick (2011) ha argumentado que, como resultado de los TLCs impulsados en América Latina durante los años noventa, parece que hubiera ocurrido todo lo contrario, o que los recursos hubieran migrado de los sectores de alta productividad hacia los de baja productividad, contradiciendo la teoría económica. Posibles explicaciones a tal fenómeno han tenido que ver con: i) sectores industriales tradicionales que intentaron sobrevivir a través de

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1168 del 29 de abril de 2013.

reconversiones, en medio de elevada inflexibilidad laboral; y ii) dada la elevada concentración exportadora en *commodities*, la apreciación cambiaria afectó el potencial surgimiento de nuevos sectores transables. En esta nota compartiremos reflexiones sobre el cambio estructural del sector industrial, con particular atención al caso de Colombia.

Cambio estructural en América Latina

A pesar de que en un primer momento la apertura conllevó un cambio estructural negativo en la región, el resultado a largo plazo dependió claramente del nivel de apertura y de la dotación de recursos de cada país. Esto se puede observar analizando los casos de México y Brasil.

Porejemplo, hace apenas cuatro años, con su clase media en expansión, Brasil era el ejemplo a seguir en materia de desarrollo económico en la región. Sin embargo, el crecimiento económico de ese país tan sólo ha sido del 2.0% anual durante 2011-2013, mientras que México ha seguido creciendo a tasas promedio del 3.8% anual, a pesar de la fragilidad de la recuperación de Estados Unidos. Actualmente, el 80% de las exportaciones mexicanas consiste en bienes manufacturados, dentro de los cuales los del sector automotor son los más importantes. También han ido ganando mayor participación los artículos electrónicos, los aparatos eléctricos, y los equipos de telecomunicación. Por el contrario, Brasil concentra actualmente el 60% de sus exportaciones en *commodities*, haciéndolo altamente vulnerable a la reversión de los precios y/o de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), ver *Informe Semanal* No. 1163 de marzo de 2013.

Existen varios factores que ayudan a explicar este positivo cambio estructural que ha llevado a que México tenga la canasta exportadora más

diversificada de la región, a saber: i) la integración con Estados Unidos y Canadá (gracias al Nafta); ii) haber evitado la llamada Enfermedad Holandesa (EH), a pesar de la importancia de sus exportaciones petroleras, a través de combatir la apreciación cambiaria, incrementando así la competitividad de su sector transable, con mejor dotación de infraestructura, flexibilidad laboral, inversión, acceso al crédito; y iii) el aprovechamiento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, lo cual permitió duplicar los recursos de infraestructura, pasando del 2.4% del PIB al 4.1% durante 2006-2012.

“ A pesar de que en un primer momento la apertura conllevó un cambio estructural negativo en la región, el resultado a largo plazo dependió claramente del nivel de apertura y de la dotación de recursos de cada país. ”

En Colombia, la apertura en la década del noventa fue de menor calado y más tardía que en México, Chile o Perú. Sin embargo, el proceso de desindustrialización ha sido más marcado y se salió del patrón “secular”, por cuenta de la llamada EH (ver Clavijo, Vera y Fandiño, 2012). Como los demás procesos de desindustrialización no secular ocurridos en la región durante los años noventa, el de Colombia estuvo acompañado de un cambio estructural negativo, lo que se reflejó en: i) la contracción del empleo industrial en un 15%, migrando a sectores de menor productividad agregada (servicios e informalidad); y ii) la apreciación de

la tasa de cambio, como consecuencia del fuerte incremento en los flujos de IED dirigidos especialmente hacia el sector minero-energético.

A la luz de estas experiencias de cambios estructurales a nivel industrial, relativamente exitosos en México, cabe preguntarse: ¿Cuáles han sido los sectores industriales que han experimentado mayores alteraciones estructurales positivas en Colombia y cómo ha sido su comportamiento durante la última década?

Índice de Cambio Estructural Manufacturero (ICEM)

Para responder esta pregunta, Anif se dio a la tarea de construir el Índice de Cambio Estructural Manufacturero (ICEM). Dicho ICEM toma los 22 sectores industriales para el período 2001-2011 y analiza tres variables: i) su comportamiento externo, incluyendo la Balanza Comercial Relativa (BCR), variaciones en dicha BCR, incremento exportador y su cambio relativo; ii) el crecimiento del Valor Agregado (VA), y iii) la trayectoria de la PTF.

Dicho ICEM asigna un peso igual a cada componente y ha sido normalizado para obtener un valor medio igual a cero, cuando no ocurren cambios estructurales importantes. El máximo cambio estructural (buena adaptación) se marca con un valor de 2, denotando los máximos incrementos relativos en PTF, VA y penetración exportadora. El mínimo cambio obtiene valores de -1.5. El cuadro 1 ilustra cómo los sectores industriales asociados con la metalurgia, petróleo, transporte, maquinaria y telecomunicaciones han experimentado el mejor comportamiento en dicho ICEM (ubicándose en el rango 0.5 a 2), mientras que instrumentos médicos, minerales no metálicos, plásticos, papel y edición tuvieron un comportamiento regular en el índice, y los sectores industriales tradiciona-

les como químicos, calzado, textiles, confecciones, metálicos y muebles no mostraron cambios estructurales significativos, presentando una pobre adaptación en materia de productividad, comportamiento externo y ganancias en VA durante la última década. La mala noticia es que los sectores que se encuentran liderando los cambios estructurales en manufactura actualmente pesan el 27% de la producción industrial y, excluyendo el sector de refinación de petróleo, su participación disminuye a sólo el 9%. En contraste, los sectores “tradicionales” que no se han adaptado favorablemente a las nuevas condiciones dan cuenta de la mitad de la producción manufacturera. Así, a pesar de que contamos con sectores que nos pueden llevar por la senda de un cambio estructural agregado positivo, parece que los recursos necesarios para que estos sectores aumenten decididamente su producción están fluyendo hacia el sector

minero-energético o hacia sectores no transables de nuestra economía. Nótese que los sectores mejor clasificados dentro del ICEM ganaron 1.3pp de participación en las exportaciones totales durante la última década. Sin

embargo, dicho resultado se explica, básicamente, por los sectores de metalurgia básica y refinación de petróleo. Éste ha sido el resultado de integrar bienes intermedios a la cadena global industrial, pero no (todavía) de impulsos masivos en bienes con elevado valor agregado.

“ Es claro que la baja competitividad de nuestro sector industrial no se soluciona con incrementos arancelarios de “emergencia”, sino trabajando sobre los cuellos de botella de la cadena de valor, tal como lo ilustra nuestro ICEM. ”

Desagregación del ICEM

A continuación presentamos los resultados de descomponer el ICEM en sus efectos de comportamiento externo, ganancias en PTF y aportes en VA. El gráfico 1 ilustra dicha descomposición para los cuatro sectores mejor clasificados. Allí se observa que la metalurgia básica y la refinación de petróleo lograron la mejor adaptación externa, gracias a precios históricamente altos durante el período 2007-2011.

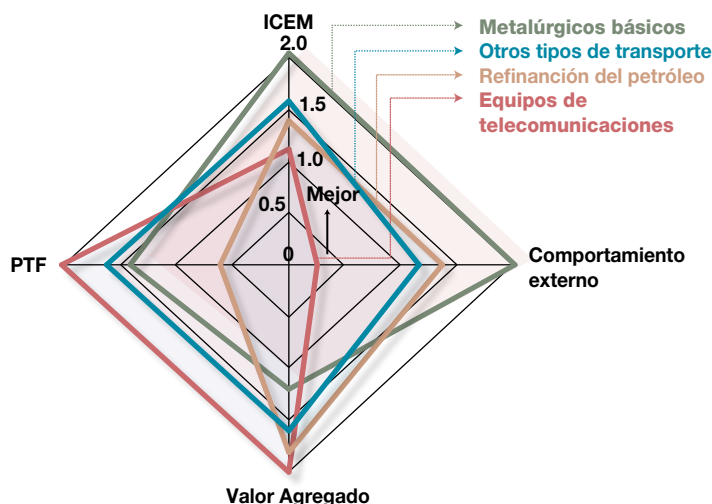
El sector de fabricación de equipos de comunicación se destacó por sus mejoras estructurales en PTF y VA, aunque con deficiencias en adaptación

Cuadro 1. Índice de Cambio Estructural Manufacturero, ICEM (2001-2011)

Sector	ICEM	Participación en el valor agregado industrial (%)	Ganancia en participación dentro de las exportaciones (pp)
Fabricación de productos metalúrgicos básicos	2.0	3.3	5.2
Fabricación de otros tipos de transporte	1.6	1.0	0.8
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	1.4	18.6	5.2
Fabricación de equipos de telecomunicaciones	1.1	0.0	0.0
Productos de tabaco	0.6	0.7	-0.4
Fabricación de maquinaria y equipo	0.6	2.1	0.2
Fabricación de vehículos	0.5	2.1	-1.7
Fabricación de instrumentos médicos	0.4	0.3	0.0
Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos	0.3	1.6	0.3
Otros productos minerales no metálicos	0.0	7.2	-1.0
Papel, cartón y sus productos	-0.1	2.7	-0.1
Fabricación de productos de caucho y plástico	-0.1	4.1	-0.3
Actividades de edición e impresión	-0.3	3.2	-1.1
Productos alimenticios y bebidas	-0.5	28.6	-1.8
Productos elaborados de metal	-0.6	2.4	-0.2
Industria maderera	-0.7	0.5	-0.1
Fabricación de sustancias y productos químicos	-0.9	13.3	-1.0
Cuero y sus derivados; calzado	-1.0	0.9	-0.1
Fabricación de prendas de vestir	-1.3	3.0	-3.0
Fabricación de productos textiles	-1.4	2.5	-0.2
Fabricación de muebles	-1.5	1.9	-0.6
	Buena adaptación	27.8%	+1.3pp
	Regular adaptación	19.1%	-0.4pp
	Pobre o nula adaptación	53.1%	-0.9pp

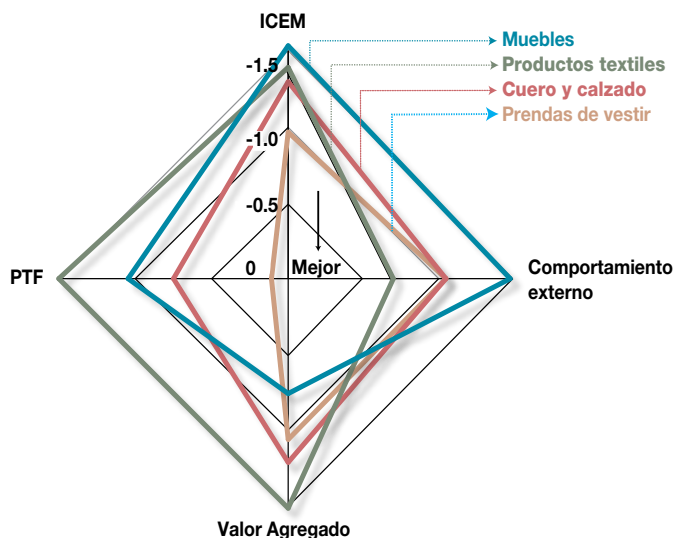
Fuente: cálculos Anif con base EAM-Dane.

Gráfico 1. Desagregación del ICEM para los cuatro sectores mejor adaptados



Fuente: cálculos Anif con base EAM-Dane.

Gráfico 2. Desagregación del ICEM para los cuatro sectores peor adaptados



Fuente: cálculos Anif con base EAM-Dane.

externa. Algo similar ocurrió con instrumentos médicos; maquinaria y equipo; aparatos eléctricos. Hacia el mediano plazo, cabe esperar que este tipo de firmas supere problemas de apropiabilidad y fallas de coordinación, lo cual les ha impedido aprovechar bien los TLCs, tal como lo señala el *Informe Nacional de Competitividad* (ver Informe Semanal No. 1158 de febrero de 2013).

También resulta preocupante que los sectores tradicionales muestren la peor adaptación estructural, ver gráfico 2. Por ejemplo, el llamado “sistema de moda” (cadena textil-confecciones y calzado) ha mostrado un mal desempeño en este frente, con bajas puntuaciones tanto en PTF como en generación de VA. Su adaptación al comercio internacional también ha sido deficiente, viéndose afectados por la apreciación cambiaria, el contrabando y la subfacturación, ver Comentario Económico del Día 19 marzo de 2013.

Conclusión

Hemos visto cómo los procesos de cambio estructural han sido funda-

mentales para que los países logren adaptarse a la apertura comercial, especialmente en sus frentes industriales. Este ejercicio de medir la adaptabilidad de nuestro sector industrial, a través del Índice de Cambio Estructural Manufacturero (ICEM), nos indica que sólo la metalurgia básica y la refinación de petróleo han logrado una aceptable adaptación externa, gracias a precios históricamente altos durante el período 2007-2011. El sector de fabricación de equipos de comunicación también se destacó por sus mejoras estructurales en PTF y VA, aunque con deficiencias en adaptación al comercio internacional. Algo similar ocurrió con instrumentos médicos; maquinaria y equipo; aparatos eléctricos. Hacia el mediano plazo, cabe esperar que este tipo de firmas logre superar problemas de apropiabilidad y fallas de coordinación, lo cual les ha impedido aprovechar bien los TLCs. Sin embargo, dichos sectores tan sólo representan el 27% del valor agregado industrial. De hecho, la experiencia colombiana de “adaptabilidad” industrial (focalizada en los sectores de hierro, acero y

productos refinados) se asemeja más al caso brasilero que al mexicano, y de allí nuestra baja diversificación exportadora.

Es claro que la baja competitividad de nuestro sector industrial no se soluciona con incrementos arancelarios de “emergencia” (Decreto 74 de enero de 2013), sino trabajando sobre los cuellos de botella de la cadena de valor, tal como lo ilustra nuestro ICEM.

Para lograr que más sectores se contagien de los casos “exitosos” antes señalados, se requiere que hacia el futuro trabajemos en: i) flexibilizar el mercado laboral, de tal manera que la reasignación de factores se dé hacia los sectores con mayor potencial en PTF (evitando el problema que ha tenido América Latina en este frente, antes comentado); ii) avanzar en la llamada “agenda transversal”, incluyendo dotación de mejor infraestructura y abaratamiento en los costos de energía-transporte; y iii) mejor educación aplicada a los procesos productivos (ver *Comentario Económico del Día* 4 de abril de 2013). ANIF

Distribución del ingreso en Colombia: percepciones vs. realidades*

Habíamos comentado recientemente los resultados de las cifras referidas a pobreza absoluta en América Latina, resaltando la buena noticia de su continuo descenso, al pasar del 31% observado en 2010 hacia el 29.4% en 2011. Estos resultados son particularmente alentadores si recordamos que dicha cifra bordeaba un 44% en 2002, lo cual implica haber sacado de la pobreza a cerca de 57 millones de personas durante la última década. En términos de indigencia (ingresos sólo suficientes para reproducir “la fuerza de trabajo”), veíamos que el registro fue del 11.5% en 2011 frente al 12.1% de 2010, lo cual revela que 33 millones de personas han abandonado esa penosa condición durante la última década, al bajar de índices del 19.3% en 2002 (ver *Informe Semanal* No. 1162 de marzo de 2013).

Sin embargo, esas lecturas de pobreza absoluta a nivel nacional son heterogéneas. Por ejemplo, mientras que en Argentina (5.7%) y Uruguay (6.7%) se tienen niveles de pobreza absoluta de un dígito, en Centroamérica se pre-



sentan niveles elevadísimos: Honduras (67.4%), Nicaragua (58.3%) y Guatemala (54.8%). Inclusive los niveles de pobreza de Paraguay (49.6%) y Colombia (34.2%) continúan siendo elevados frente a la media de la región del 29.4%. Algo similar ocurre a nivel de la indigencia: en Uruguay es sólo del 1.1%, pero en Guatemala es del 29.1%; el nivel de indigencia observado en Colombia (10.7%) en 2011 es similar al promedio de la región (11.5%).

En lo referente a la elevada concentración del ingreso, los progresos de la región continúan siendo decepcionan-

tes, particularmente en el caso de Colombia. Por ejemplo, Colombia bajó mínimamente su coeficiente Gini de 0.56 en 2010 a 0.55 en 2011, superando los registros de Venezuela (0.40 durante 2011) y Ecuador (0.43). En este sentido, Colombia continúa mostrando el peor registro de América Latina, tan sólo equiparable al observado en países africanos en guerra civil. La desigualdad permanecerá en estos niveles si se continúa con políticas “asistencialistas”, en vez de volcarse sobre políticas

formales pro-mercado (ver *Informe Semanal* No. 1130 de julio de 2012). En este *Informe Semanal* centraremos nuestra atención sobre este tema de distribución del ingreso, distinguiendo entre percepciones vs. realidades. Para ello analizaremos un informe sobre recientes sondeos que se han realizado en Estados Unidos y los compararemos con un ejercicio similar que Anif ha efectuado para el caso de Colombia.

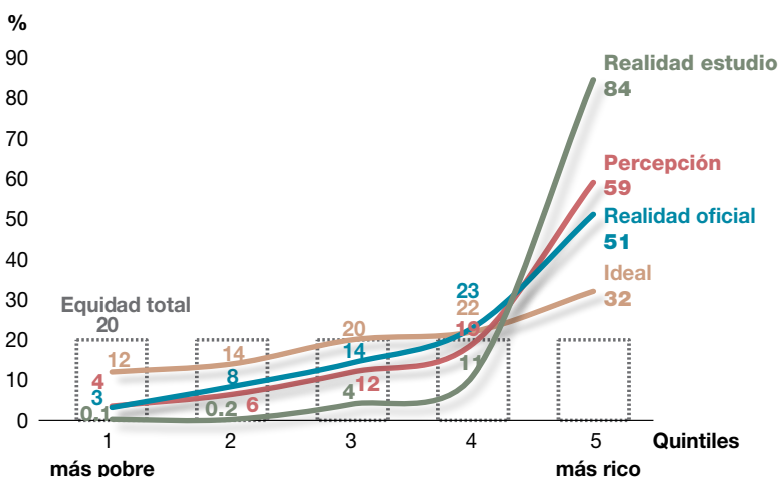
* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1167 del 22 de abril de 2013.

Como veremos, la concentración del ingreso observada es mucho más pronunciada de lo que la gente imaginó en Colombia, mientras que en Estados Unidos se observó lo contrario (menos concentrada de lo allí imaginado). Además, los patrones de distribución del ingreso bajo un “mundo ideal” distan muchísimo de los observados: en Estados Unidos la gente está dispuesta a aceptar que el ingreso del 20% más rico triplique el del 20% más pobre (bajo el “mundo ideal”), pero en la realidad dicha brecha era de 480 veces según las mediciones oficiales y de 840 veces según las mediciones “no oficiales” de Estados Unidos; en Colombia la gente sólo “aceptaría” que la relación rico/pobre mostrara un diferencial del 40%, mientras que el diferencial actual es del 97% (como suele ocurrir, “posamos” de progresistas, pero en la realidad no hacemos mucho para corregir los desbalances existentes). Todo lo anterior implica que: i) las políticas pro-igualdad están a la orden del día; y ii) lo actuado por los gobiernos continúa siendo muy tímido, pues en Estados Unidos tan sólo se aprobó elevar la tasa marginal del 35% al 39% para el 2% y en Colombia el reciente IMAN, en el mejor de los casos, tan sólo bajaría nuestro Gini de 0.57 hacia 0.55 (metodología sin ajustes), quedándonos todavía con el peor récord de la región en este frente de inequidad social.

¿Qué dicen los sondeos sobre inequidad en Estados Unidos?

Uno podría pensar que estos temas relacionados con inequidad ya están algo trillados y que la gente maneja bastante bien estos conceptos. Pues sorpréndanse ustedes con la ignorancia que recientemente se ha constatado en lo referente a la desigualdad del ingreso, no sólo en Colombia, sino también en Estados Unidos (entre otros). Por ejemplo, en Estados Unidos se llevó a cabo un reciente sondeo (más

Gráfico 1. Percepción, ideal y realidad de la distribución del ingreso en Estados Unidos



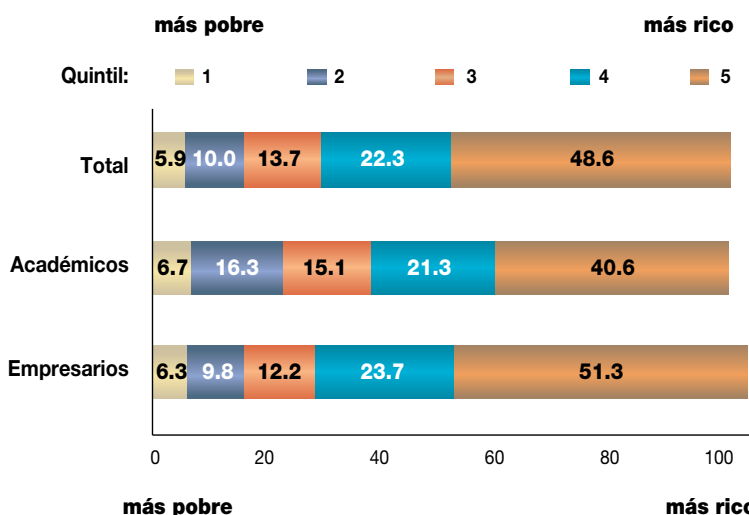
Fuente: elaboración Anif con base en <http://mashable.com/2013/03/02/wealth-inequality/> y U.S Census Bureau.

de 5.000 encuestados) donde se les hacían dos preguntas centrales: 1) ¿cómo cree usted que está actualmente distribuido el ingreso de los hogares en Estados Unidos?; y 2) ¿cómo cree usted que debería distribuirse el ingreso de dichos hogares?

La idea de dicho sondeo era contrastar: a) la percepción que se tenía de

la situación, con b) el ideal que cada encuestado manifestaba, y con c) la realidad que mostraban los datos más recientes. Los resultados, aun para Estados Unidos, son verdaderamente alarmantes en materia de concentración del ingreso (ver <http://mashable.com/2013/03/02/wealth-inequality/>), aunque las cifras oficiales revelan

Gráfico 2. Percepción de la distribución del ingreso en Colombia



menor concentración del ingreso que las reportadas como “observadas” en dicho sondeo.

El gráfico 1 ilustra: a) la percepción, b) el “mundo ideal” y c) el mundo real sobre distribución del ingreso en Estados Unidos (en este caso bajo dos variantes, las cifras oficiales y las observadas por dicho reporte). En el caso de la percepción, a pesar del “sueño americano” y de la amplia clase media, la gente es consciente de la alta concentración. Por ejemplo, la gente piensa que cerca del 60% del ingreso de Estados Unidos es recibido por el 20% más rico, mientras que el 20% más pobre sólo estaría recibiendo el 4% de dicho ingreso nacional. Más grave aún, la clase media (tercer quintil) sólo estaría recibiendo el 12% frente al 20% que le correspondería, si realmente hubiera equidad, y los tres quintiles más pobres tan sólo llegarían al 22% del ingreso (en conjunto), mientras que los dos quintiles más ricos acapararían casi el 80% del total de ingresos.

Cuando se les preguntó a los encuestados cómo creen que debería entonces distribuirse el ingreso (“mundo ideal”), el promedio de ellos se inclinaba a darles al menos un 12% de los ingresos a los más pobres frente al 4% que ellos pensaban que hoy recibían. Cifra en todo caso inferior al 20% que aseguraría equidad total (¿socialismo?). Los encuestados reservaron ese 20% “ideal” sólo para la “clase media” y les asignaron, en promedio, un 32% del ingreso a los más ricos. Esto implica que la sociedad norteamericana acepta que pueden existir ricos y pobres, pero el diferencial de ingresos no debería ser de más de tres veces ricos/pobres y no más de dos veces ricos/clase media.

¿Cómo se comparan estos resultados de “percepción” y de “mundo ideal” con el “mundo real” en el caso de Estados Unidos? Norton y Ariely (2011) reportaron que la inequidad del mundo real desbordó los peores escenarios, pues el 20% más rico, en realidad, acapara el 84% de los ingresos en dicho

país, mientras que el 20% más pobre recibe no el 1% de los ingresos, sino el 1 x 1.000. La clase media tan sólo recibe, según dichos autores, el 4% de los ingresos, bien lejos del 20% de equidad. Esto implica que el 20% más rico obtiene no dos ni tres veces más, sino 840 veces más que el 20% más pobre ver <http://www.people.hbs.edu/mnorton/norton%20ariely%20in%20press.pdf>

No obstante, las cifras oficiales (U.S Census Bureau) muestran una realidad diferente a la reportada por dichos autores, pues el 20% más rico acapara el 51% de los ingresos, lo que implica una diferencia no despreciable de menor concentración del orden de 33.3pp frente a lo reportado por Norton y Ariely (2011). Otras diferencias destacables entre las cifras oficiales

no deja de sorprender el deterioro que ha ocurrido en Estados Unidos en este frente. Sólo en diciembre de 2012 se aprobó un incremento del 35% al 39% en la tasa marginal para el estrato más alto. En parte, ello explica que el coeficiente Gini en Estados Unidos haya pasado de 0.40 en los años setenta a 0.46 en la década pasada y que actualmente (año 2011) registre un elevado nivel de 0.48.

¿Qué dicen los sondeos sobre inequidad en Colombia?

Anif realizó un ejercicio similar para Colombia, logrando respuestas de 45 personas (25 del sector académico y los restantes 20 del sector empresarial). El gráfico 2 nos indica que la percepción

“Existen brechas pronunciadas entre la percepción, el “mundo ideal” y la realidad en materia de inequidad de los ingresos, tanto en Colombia como en Estados Unidos, y es mucho el camino que queda por recorrer para perseguir mejores oportunidades para los estratos más bajos. Ello no implica que el resultado será el “socialismo” y la equidad total, pero sí es válido buscar menores brechas en los ingresos, lo cual implica mejorar la progresividad de los tributos de renta y la mejor provisión de los bienes públicos básicos.”

y los datos de dichos autores son: i) mientras que el 40% de la población más pobre recibe el 11.6% de los ingresos según las cifras oficiales, los autores reportan 11.2pp de menos; ii) la clase media recibe el 14% del ingreso según las cifras oficiales de Estados Unidos, mientras que los autores reportan 10pp de menos; y iii) el 40% más rico acapara un 74.1% según las cifras oficiales (o sea, 21.4pp menos de lo señalado por los autores). En síntesis, a pesar de que dicho sondeo exagera las cifras observadas en materia de concentración del ingreso,

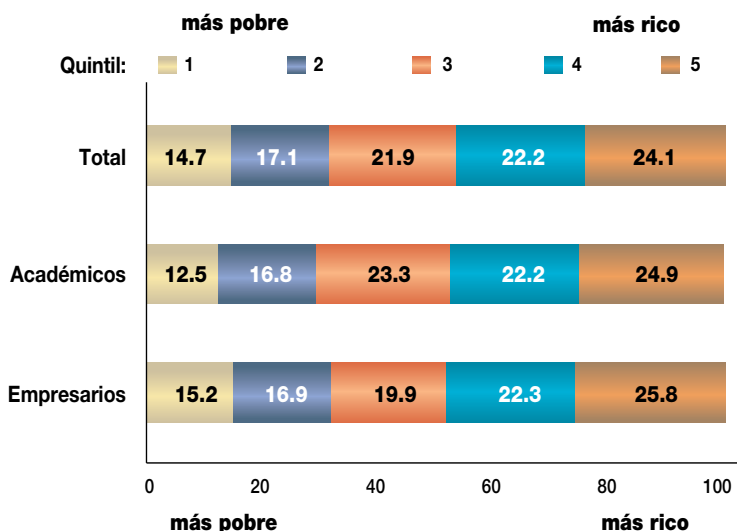
que se tiene en Colombia es que el 20% más rico recibe cerca del 50% del ingreso nacional (inferior al casi 60% que se percibe en Estados Unidos), mientras que el 20% más pobre, se piensa, recibe cerca del 6% (más elevado que el 4% que se percibe en Estados Unidos). Según estos resultados, el Gini que se “percibe” en Colombia sería, paradójicamente, menos concentrado que el de Estados Unidos. Otro dato curioso es que los “empresarios” parecen tener una visión más realista que los propios académicos, pues los primeros piensan que el 20% recibe hasta el 51%,

mientras que los académicos creen que promedian un 41% del total.

Anivel de “mundo ideal” (gráfico 3), los sondeados por Anif respondieron que el 20% más rico debería tener un 24% del total de ingresos, mientras los más pobres deberían recibir un 15% del ingreso. Esto implica visiones mucho más “socialistas” en Colombia que en Estados Unidos, pues según estas respuestas el diferencial ricos/pobres tan sólo sería de 1.4 veces (40%) frente a múltiplos de hasta tres veces (300%), que serían “aceptables” en Estados Unidos. De hecho, los sondeados en Colombia no aceptarían mayores diferenciales con la clase media (donde el diferencial ricos/clase media sólo sería del 9%), mientras que en Estados Unidos mencionan que estaría bien que pudieran ser un poco menos del doble (63%).

¿Cómo se comparan estos resultados con “la realidad” que muestran las cifras más recientes de las Encuestas de Hogares del Dane en Colombia? El gráfico 4 nos indica que en términos de equidad de ingresos, como era de esperar, la realidad colombiana sería más concentrada que la de Estados Unidos: i) en Colombia, el 20% de la población más rica recibe un 65% del ingreso total (frente al 51% de Estados Unidos); ii) la clase media se queda en Colombia con un 10% de los ingresos vs. el 14% que recibe dicho estrato social en Estados Unidos; y iii) el 40% más pobre de Colombia estaría recibiendo el 8%, en contraste con el 12% reportado en Estados Unidos. Con esto se demuestra que en Colombia la concentración del ingreso es elevada, pues los dos quintiles más altos acaparan el 82% del ingreso vs. el 74% observado en Estados Unidos (según las cifras oficiales). La discrepancia entre la percepción y la realidad en Colombia, a nivel del 20% más rico de la población, fue del 16.6% (vs. una discrepancia del -7.9% en Estados Unidos), mientras que dicha discrepancia en el 20% más pobre en Colombia fue del -3.7% (vs. una del -0.4% en Estados Unidos).

Gráfico 3. Ideal de la distribución del ingreso en Colombia

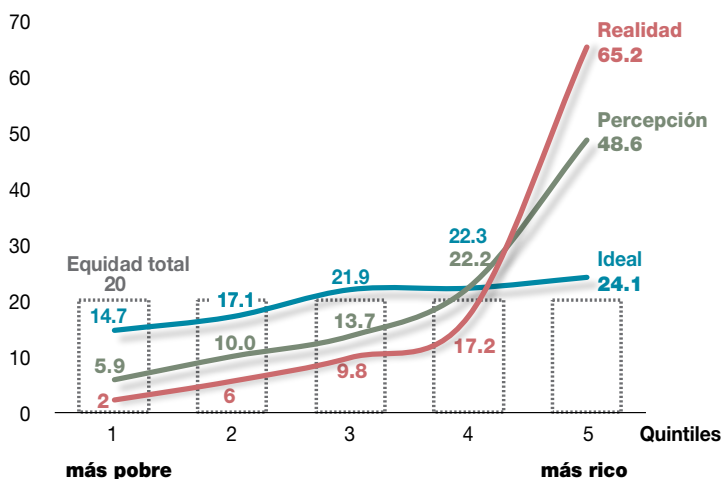


Fuente: Anif.

Como se observa, existen brechas pronunciadas entre la percepción, el “mundo ideal” y la realidad en materia de inequidad de los ingresos, tanto en Colombia como en Estados Unidos, y es mucho el camino que queda por recorrer para perseguir mejores oportunidades para los estratos más bajos (especialmente en acceso a buena nutrición, educa-

ción y salud). Ello no implica que el resultado será el “socialismo” y la equidad total (por partes iguales para los quintiles), pero sí es válido buscar menores brechas en los ingresos, lo cual implica mejorar la progresividad de los tributos de renta (la lucha contra la evasión tributaria) y la mejor provisión de los bienes públicos básicos.

Gráfico 4. Percepción, ideal y realidad de la distribución del ingreso en Colombia (%)



Fuentes: Anif y Fedesarrollo.

Concentración exportadora y desbalances externos-fiscales *

La crisis financiera internacional ya ha entrado en su sexto año (2008-2013) y su solución continúa siendo compleja, al haber mutado de una crisis financiera-hipotecaria hacia una profunda crisis fiscal en el mundo desarrollado. La mayor incertidumbre en el plano macrofinanciero internacional continúa siendo el precario desempeño de la Zona Euro. Ésta se contrajo un -0.5% en 2012 y todo apunta a que lo hará en un -0.2% en 2013, donde se observan verdaderos desastres en Grecia (-4.4%), Portugal (-1.9%), España (-1.4%) e Italia (-1%). Todo ello se refleja en unas perspectivas de desempleo a tasas cercanas al 12% en 2013 y, a nivel de los jóvenes, a tasas del 24% (ver *ALI* No. 79 de marzo de 2013).

En paralelo, Estados Unidos también registra vientos de desaceleración, pues después de haber crecido un aceptable 2.2% en 2012, se perfila sólo hacia un 1.5% en 2013, por debajo de su potencial del 2.5%-3%. Esto como resultado de la caída en la demanda agregada, la cual deja un entorno global adverso y una serie de recortes presupuestales, especialmente en



defensa, que buscan evitar el llamado “abismo fiscal”.

Estas debilidades del mundo desarrollado están teniendo consecuencias indeseables sobre los países emergentes. Éstos habían crecido a tasas del 6.1% en 2011, pero se desaceleraron a ritmos del 4.6% en 2012, y ahora se perfilan sólo hacia un 5.1% en 2013. En el caso particular de los llamados BRICs, el rebote también sería leve, pasando del 6% en 2012 al 6.5% este año, donde China estabilizará su crecimiento alrededor del 7%-8% (vs. 9%-10% de décadas anteriores),

Brasil sólo llegará al 3% frente a su potencial del 4%, India repuntará al 6.3% y Rusia se mantendrá en el 3.3%. Finalmente, América Latina sólo crecería un 3.4% en 2013 frente al 2.5% de 2012, debido a unos Términos de Intercambio (TI) menos favorables y a los lastres que le dejan su pobre dotación en infraestructura (Argentina, Brasil y Colombia) y la falta de competitividad en sectores diferentes a los *commodities*. ¿Qué cabe esperar que ocurra en la cuenta externa y el balance fiscal de América Latina y Colombia en medio de este

frágil panorama de comercio global? Como veremos, Colombia sería uno de los países más golpeados de la región por cuenta de la “reversión” en los TI, amén de los problemas de “volumen” en las exportaciones de petróleo y carbón que las huelgas, los ataques guerrilleros y los tropiezos ambientales del primer trimestre de 2013 ya están causando. Mientras el leve superávit de la balanza comercial

* Corresponde al *Informe Semanal* No. 1163 del 22 de abril de 2013.

“ Colombia sería uno de los países más golpeados de la región por cuenta de la “reversión” en los TI, amén de los problemas de “volumen” en las exportaciones de petróleo y carbón que las huelgas, los ataques guerrilleros y los tropiezos ambientales del primer trimestre de 2013 ya están causando.”

(1% del PIB) desaparecería, el déficit en la balanza de pagos podría elevarse del 3% del PIB en 2012 hacia un -5.4% en 2013 y un -5.8% en 2014. Todo ello afectaría también el déficit fiscal, elevándolo de valores proyectados del 1%-1.4% del PIB hacia niveles del 2% del PIB en 2013-2014.

América Latina y su concentración en exportación de *commodities*

La canasta exportadora de América Latina se concentra actualmente en un 56% en *commodities*. Al interior de ésta pesan mucho el petróleo (20%), los productos agrícolas (20%) y los metales (16%), representando el equivalente al 15% de su PIB regional.

Dada esta elevada concentración, la volatilidad de los precios internacionales afecta fuertemente sus TI.

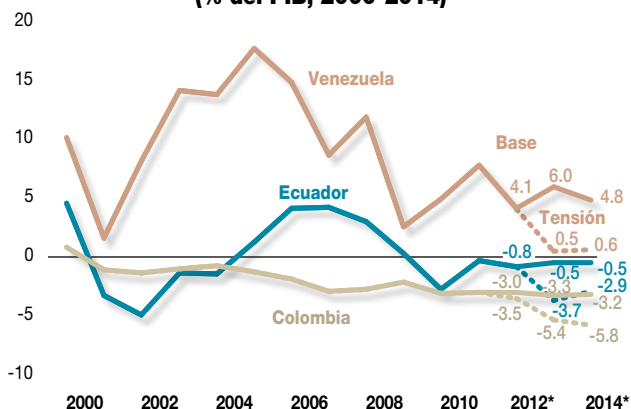
El caso más dramático de concentración exportadora se da en Venezuela, donde el petróleo y sus derivados representan un 98%, casi un 30% de su PIB. Le sigue Perú, donde la minería y algunos productos agrícolas representan el 90% de su oferta exportadora, llegando al 26% de su PIB. En Ecuador se tiene que el petróleo y los productos agrícolas representan casi el 80% de las exportaciones, alcanzando también el 26% del PIB. Por su parte, en Chile, la minería y algunos productos agrícolas representan el 66% de su oferta exportadora y un 25% de su PIB. Entre tanto, en Colombia dicha concentración se ha elevado del 50% en *commodities*

hasta un 70% durante la última década, pero éstos sólo representan el 13% del PIB. Esta última cifra nos indica que todavía se trata de una economía relativamente cerrada, donde la relación Total Exportaciones/PIB bordea el 19%, cifra inclusive inferior a la de hace dos décadas.

Dado el entorno de desaceleración global, antes comentado, existe un riesgo moderado de que América Latina enfrente una reversa en sus TI y una ampliación de sus déficits externos durante los años 2013-2014. Además, el auge del “*shale gas-oil*” en Estados Unidos podría afectarnos de forma estructural y no simplemente coyuntural. Anif ha estimado que si los precios de los *commodities* continúan bajando, los del petróleo de US\$90/barril en 2012 a US\$75-80/barril en 2013-2014 y los del carbón de US\$100/tonelada en 2012 a US\$75-80/tonelada en 2013-2014, entonces la brecha externa de Colombia podría ampliarse hasta en un 3% del PIB, pasando de un déficit en la balanza de pagos de niveles del 3% al 5%-6% del PIB en los próximos dos años.

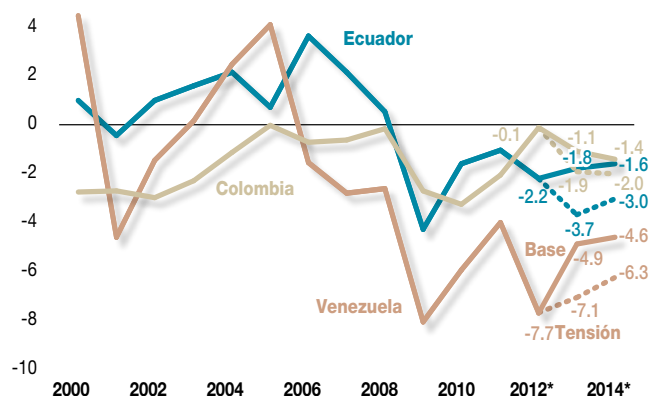
Bajo un escenario de este tipo, Venezuela sería uno de los países más afectados (ver gráfico 1), pues pasaría de un (esperado) superávit en su cuenta

Gráfico 1. América Latina: Cuenta corriente externa
Escenario base vs. de tensión
(% del PIB, 2000-2014)



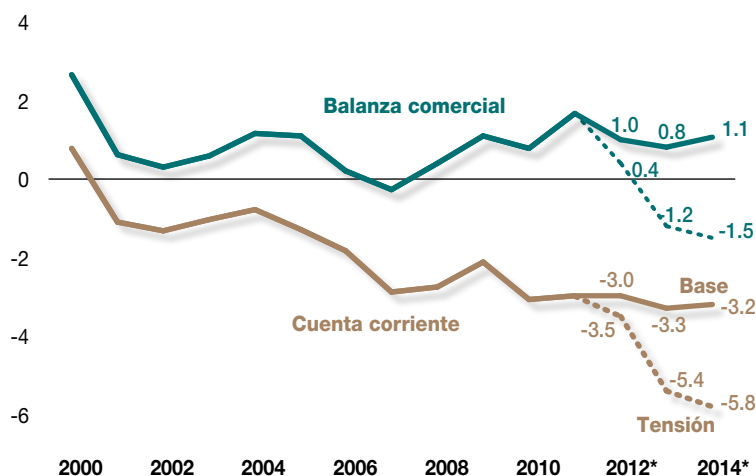
Fuente: cálculos Anif con base en FMI, Banco de la República, MHCP, Dane, JP Morgan y Consensus Forecast.

Gráfico 2. América Latina: Balance fiscal
Escenario base vs. de tensión
(% del PIB, 2000-2014)



Fuente: cálculos Anif con base en FMI, Banco de la República, MHCP, Dane, JP Morgan y Consensus Forecast.

Gráfico 3. Colombia: Cuenta corriente y Balanza comercial
Escenario base vs. de tensión
(% del PIB, 2000-2014)



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

externa del 6% del PIB en 2013 a uno de sólo el 0.5% del PIB y, para 2014, pasaría de un (esperado) 4.8% a sólo el 0.6% del PIB. También se vería afectado su balance fiscal (ver gráfico 2), pues su déficit se ampliaría del (esperado) -4.9% del PIB en 2013 a un peligroso -7.1%, mientras que, en 2014, se ampliaría de un (esperado) -4.6% a un -6.3% del PIB.

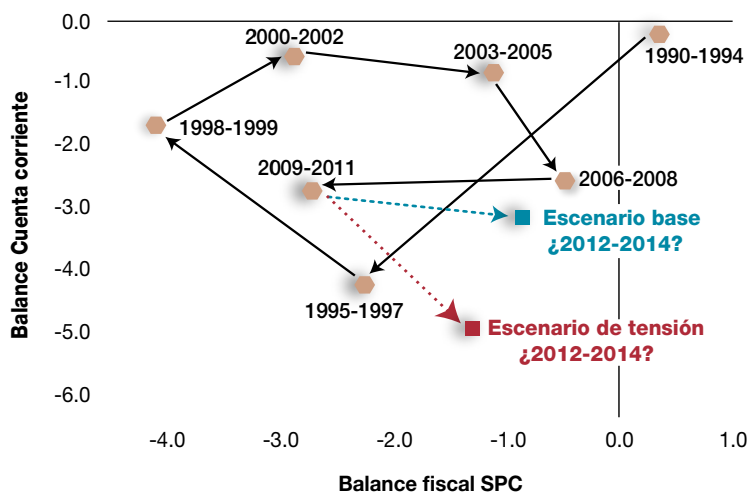
En el caso de Ecuador, el deterioro externo también sería pronunciado, al pasar su déficit de balanza de pagos de un (esperado) -0.5% del PIB en 2013 e igual cifra en 2014 a valores del -3.7% en 2013 y el -2.9% del PIB en 2014. En consecuencia, su déficit fiscal se ampliaría del -1.8% del PIB al -3.7% en 2013 y del -1.6% al -3% del PIB en 2014.

Como ya lo mencionamos, Colombia sería uno de los países más afectados, a pesar de que nuestras exportaciones de *commodities* sólo representan un 13% del PIB (vs. el 30% de Venezuela o el 26% en Ecuador), con deterioros cercanos al 3% del PIB, hasta alcanzar un déficit en la cuenta corriente del -5.4% del PIB en 2013 y del -5.8% del PIB en 2014. Dado el gran aporte que hacen dichas exportaciones de *commodities*, tanto a nivel de tributación como de ganancias de capital que les transfieren las entidades públicas al Gobierno Central, no debe sorprendernos que ello también traiga acompasado un deterioro de las cuentas fiscales. En efecto, el déficit fiscal consolidado de Colombia se estaría elevando al 2% del PIB en 2013-2014, mostrando un deterioro cercano a 1 punto porcentual.

Déficits gemelos y exportación de *commodities*

Colombia ha mostrado la particularidad de ser incapaz de arrojar un superávit externo en la última década, a pesar de los favorables TI (ver gráfico 3). La magnitud de su superávit en la balanza comercial (1%-2% del PIB) no logra contrabalancear el déficit de su cuenta de servicios y el flujo de utilidades repatriadas al exterior. En el futuro inmediato resultan preocupantes los siguientes hechos: i) no se han descubierto yacimientos petrolíferos importantes desde Caño Limón (1982) o Cusiana-Cupiagua (1992), continuamos “raspando la olla”; ii) se observa un marcado proceso de desindustrialización, sin inversiones “cero kilómetros” en dicho sector, dada nuestra baja competitividad; iii) la magnitud de la repatriación anual de utilidades al exterior ya es casi la misma de la IED (3% del PIB); iv) el auge del “*shale gas-oil*” en Estados Unidos afectará la demanda por nuestras exportacio-

Gráfico 4. Colombia: Déficits gemelos
(% del PIB, 1990-2014)



Fuente: cálculos Anif con base en Banco de la República, MHCP y Dane.

nes minero-energéticas; y v) la apertura económica (vía TLCs) es irreversible y arriesga mayores déficits en la cuenta externa del país, dada nuestra baja competitividad laboral y en infraestructura.

Bajo las menguadas condiciones externas y la elevada concentración de nuestras exportaciones, Colombia arriesga un deterioro en sus déficits gemelos en 2013-2014 (ver gráfico 4). Bajo escenarios de tensión, nuestras exportaciones caerían a US\$58.000 millones en 2013 (en vez de los esperados US\$64.000 millones) y a US\$65.000 millones en 2014 (frente a los esperados US\$71.000 millones). Los ingresos fiscales se reducirían entre 0.6-0.8 puntos del PIB por año durante 2013-2014. Así, el déficit en la cuenta corriente podría bordear casi el 6% del PIB y el déficit fiscal se enrutaría hacia el 2% del PIB.

Conclusiones

Hemos visto que la situación en el plano macrofinanciero internacional seguirá siendo difícil en 2013-2014. El propio FMI y la OECD advierten sobre estos riesgos para América Latina. De allí la importancia de trabajar en la línea de lograr una base exportadora más diversificada, donde tal vez la única excepción en la región ha sido México, frente a un Brasil y Argentina excesivamente recargados en la exportación de *commodities*.

Vimos que el caso más dramático de concentración exportadora se da en Venezuela (98%, casi un 30% de su PIB), siguiéndole Perú (90%, llegando al 26% de su PIB), Ecuador (80%, también un 26% del PIB) y Chile (66%, alcanzando un 25% de su PIB). En el caso de Colombia, dicha concentración se ha elevado del 50% en *commodities* hasta un 70% durante la última década, pero, curiosamente, sólo representan el 13% del PIB. Estas cifras nos indican que Colombia tiene ahora la doble condición de ser una economía relativamente cerrada (donde la razón Total Exportaciones/PIB bordea el 19%) y, además, con elevada concentración en *commodities*.

Bajo escenarios de tensión, preocupa que nuestras exportaciones pudieran descender a US\$58.000 millones en 2013 (en vez de los esperados US\$64.000 millones) y a US\$65.000 millones en 2014 (frente a los esperados US\$71.000 millones), con deterioros hasta del 3% del PIB en la cuenta externa, llegando casi al 6% del PIB. Adicionalmente, los ingresos fiscales se reducirían entre 0.6-0.8 puntos del PIB por año durante 2013-2014, llevando el déficit fiscal hacia un 2% del PIB. Todo este panorama pone de presente la urgencia de buscar una mayor competitividad para nuestro frente exportador, donde el tema de infraestructura es vital, y una mayor diversificación. 

Premio a la Investigación en “Políticas Públicas” Luis Carlos Sarmiento Angulo 2013/2014



CREACIÓN

Con el fin de promover entre la comunidad académica y científica trabajos de investigación que ayuden a mejorar las “Políticas Públicas”, ANIF creó el Premio a la Investigación en “Políticas Públicas”, Luis Carlos Sarmiento Angulo.

MOTIVACIÓN

El objetivo de dicho premio es promover la investigación económica para mejorar las políticas públicas de Colombia y, al mismo tiempo, exaltar el reconocimiento nacional a la permanente preocupación que ha mostrado el doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo por mejorar dichas políticas públicas, en áreas tan cruciales como la eficacia de la justicia, la mejoría en la seguridad ciudadana y la adecuada dotación de infraestructura para Colombia.

CRONOGRAMA

13 de junio de 2013

Lanzamiento de la convocatoria para recibir propuestas de Investigación sobre Políticas Públicas, Premio Luis Carlos Sarmiento Angulo, durante el Foro Anif-Fedesarrollo-Council of The Americas.

14 de junio de 2013 hasta el 30 de agosto de 2013

Recepción de propuestas de Investigación.

30 de septiembre de 2013

Anunció de la propuesta ganadora.

15 de enero de 2014

Entrega del Informe preliminar de Investigación al Comité Calificador.

17 de marzo de 2014

Entrega del Informe final de Investigación al Comité Calificador.

Junio de 2014

Acto de premiación.

Información

Asociación Nacional de Instituciones Financieras - ANIF
Calle 70A No. 7-86 Bogotá, D.C. Teléfono 3101500
www.anif.co



Fotos: Tatiana Herrera - Anif

Entrevista a **Rafael Pardo** Ministro de Trabajo

Bienvenido a *Carta Financiera* Ministro Pardo. Desde sus inicios la Administración Santos reconoció que la informalidad era uno de los grandes problemas del país. Por ello sancionó la Ley 1429 de 2010. Sin embargo, más allá de una mayor creación de empresas, la relación cotizantes a seguridad social sobre PEA sigue parqueada en el 33% de hace quince años.

C.F.: ¿Cuál es su balance en materia de lucha contra la informalidad en Colombia?, ¿Cuál es el pronóstico que hace su cartera sobre ganancias en la relación cotizantes activos PILA/PEA como resultado de la recién aprobada Ley 1607 de 2012?

RAFAEL PARDO: La primera aproximación del gobierno del presidente Santos a este problema fue la Ley de Formalización y Generación de Empleo. Aquí aparece la formalización de negocios que no estaban formalizados con incentivos tributarios y de menor pago de parafiscales los primeros años. Con esto ha surgido un número importante de nuevas sociedades, cercano a 180.000 que no hubieran existido de no ser por la ley. Es decir, se han creado muchas más, pero lo que se estima es que no se hubieran formalizado si no hubiera sido por la Ley.

Esto es importante porque lo primero para lograr formalización es la formalización del negocio en el cual las personas están trabajando. Un negocio no formalizado muy probablemente no tiene formalizados a sus trabajadores y a las personas que dependen de él. Así, se logra avanzar en formalización por actividades económicas y en incentivos para contratación de población más vulnerable: jóvenes, mujeres mayores de 40 años, personas discapacitadas, reintegrados, entre otros. Por ejemplo, hoy ya hay contratados 500.000 jóvenes que no tenían vinculación anterior, luego en últimas éste es un incentivo al empleo formal de jóvenes.

Pero evidentemente, el tema de la formalidad requiere también otros mecanismos, como lo que hizo el gobierno el año anterior al crear instrumentos de formalización entendidos como la vinculación del empleo con la seguridad social. Estos instrumentos son, por ejemplo, el sistema alternativo a pensiones que se llama BEPs y mecanismos que esperamos pronto expedir, como el de cotización por períodos inferiores a un mes. En este caso, consideramos que hoy en día ese requisito de que las cotizaciones no pueden ser inferiores a 30 días de salario mínimo es una barrera a la formalización de prestaciones sociales. Por ello, con ese instrumental estamos trabajando por sectores en la siguiente línea: es distinto pretender la formalización de taxistas en Bogotá, de productores cafeteros en el Cauca, de vendedores de loterías en una ciudad, o de empleados ocasionales de construcción. Estamos trabajando con los gremios para entender bien cada sector y con estos instrumentos que ya hay de formalización promover mecanismos de formalización en cada sector.

Así, estamos empezando a trabajar en otra línea de formalización que es la de las cadenas sectoriales. Esto ya que el tema de la informalidad

no es un tema de sectores sino de actividades, pero los sectores tienen una determinada organización y unas cadenas productivas, unos enlaces y si trabajamos ordenadamente en esos enlaces podemos inducir formalidad en toda la cadena. Por ejemplo, si no se genera factura a la venta final de un producto, pues lo más probable es que toda la cadena hacia abajo sea informal. Y si bien la factura no necesariamente genera formalidad, si tiene un poder grande en la formalización de la venta final y así presiona la cadena completa.

Esto es particularmente válido en el sector agropecuario y en ganadería con la leche y la carne. En el sector de leche

de una cotización para protección a la vejez y para una especie de régimen subsidiado por riesgos laborales para los productores cafeteros.

En esto del café hay un tema de informalidad importante. Y eso que es el café, que ha sido el símbolo de la economía colombiana durante 100 años, que sostuvo la economía durante 100 años, y que aunque ha tenido problemas los últimos diez años, pues no se puede pensar que la economía colombiana es lo que es sin el café. Y aquí resulta que la producción de café es uno de los sectores de mayor informalidad laboral. Y eso no tiene sentido. Pues que un producto que se transa en un mercado internacional,

“ Lo primero para lograr formalización es la formalización del negocio en el cual las personas están trabajando. Un negocio no formalizado muy probablemente no tiene formalizados a sus trabajadores y a las personas que dependen de él. ”

cruda hay un mercado muy grande, pero informal, donde hay muchos intermediarios y no hay una cadena de formalidad en todo el esquema de ventas y así es muy difícil que alguien tenga el incentivo de deducir los costos de su participación en la cadena. Para esto hemos estado trabajando con la SAC y con Fedegan.

Con los cafeteros, que es un número muy grande, a partir del paro cafetero establecimos el compromiso de que primero debe ir la formalización de protección a la vejez para los productores de menores inventarios a través de la inclusión en el sistema de BEPs y la formalización a los recolectores o a los jornaleros a través de un mecanismo especial que estamos adoptando cuando los BEPs estén en funcionamiento en el segundo semestre del año. Este mecanismo es el pago

donde los productores reciben por el celular todos los días el precio internacional del café y el precio con el valor del dólar para saber cuánto les representa su café, y no paguen seguridad social a sus jornaleros o no tengan, a su vez, los productores una protección a la vejez, pues significa que hay algo mal. Es raro pues es un sector que todo el mundo piensa que es estructurado, moderno, histórico, con gran organización, y resulta que de formalidad está mal.

Ahora, otro ejemplo es el de la telefonía celular. Un mercado que se ha desarrollado en los últimos años, con multinacionales gigantescas, donde uno de los dueños es uno de los hombres más ricos del mundo y al final la que vende minutos es una señora en la calle que trabaja a sol y a agua por veinte horas diarias y no tiene ningún

“ La cuota de aprendices es un proyecto que nosotros creemos que es muy interesante, pero donde no hemos tenido consenso. Esto a mí me parece muy curioso. ”

tipo de seguridad social. Así, todas estas multinacionales con investigación y tecnología acaban en el metro final de la cadena para llegar al consumidor en informalidad. Éste es el tipo de cadenas que queremos trabajar. Ahora bien, no pretendemos que se vuelvan empleados los unos de los otros, pero sí tiene que haber algún incentivo de promoción y responsabilidad de los líderes de las cadenas en la formalidad en todos los sectores. Así, estamos trabajando en planes pilotos, tenemos los instrumentos y estamos buscando aplicarlos a la medida de los diferentes sectores.

Finalmente, en el tema de la reforma tributaria, creo que hemos ido en la dirección correcta para combatir la informalidad. Nosotros no tenemos cálculos precisos, pero hay unas cifras que hace el Ministerio de Comercio sobre reducción en la informalidad. Nosotros creemos que el efecto de la reducción de parafiscales es en la informalidad más que en la generación de empleo y los cálculos básicos, que se discutieron en el Congreso, fueron de alrededor de un millón de empleos formalizados en un período de tiempo. La reforma hasta ahora está empezando, vamos en el primer mes, falta la parte más grande que es la contribución patronal a salud que entra el año entrante y creemos que, junto con otros elementos, va a tener un gran efecto en la reducción de la informalidad.

C.F.: El plan PIPE, diseñado por el gobierno, busca atacar la informalidad acelerando el desmonte de

parafiscales. Sin embargo, algunos gremios ya hablan de Anti-PIPE y expresan su preocupación frente a proyectos de Ley en tránsito en el Congreso, los cuales buscan: i) incrementar la cuota de aprendices; ii) eliminar la tercerización laboral; y iii) volver a los recargos nocturnos y de horas extra. ¿Cuáles es la opinión del gobierno frente a dicho Anti-PIPE que generaría nuevos costos laborales a los empresarios?

R.P.: La cuota de aprendices es un proyecto que nosotros creemos que es muy interesante, pero donde no hemos tenido consenso. Esto a mí me parece muy curioso. Yo les dije a los exportadores que si hablan de la necesidad de competitividad en Colombia, no se puede dejar de lado el tema de la productividad del empleo que es un punto fundamental en la falta de competitividad. Hoy, la productividad es muy baja en Colombia y para elevarla se necesita formación pertinente, y nosotros creemos que es posible modificar todos los prerequisites de formación y crear un número mayor de posibilidades de formación en el trabajo. Esto lo hemos venido discutiendo con muchos gremios, unos sí están de acuerdo otros no, pero hay unos que creen que los aprendices son un costo laboral, no lo ven como un tema de productividad. Y aquí debe destacarse que realmente el sistema de aprendizaje es absolutamente fundamental en la formación que da el Sena. Por eso me parece curioso que los que hablan de competitividad no miren el tema de

mejorías en formación para el trabajo, que es la base de la productividad. Ahora, ese proyecto lo vamos a dejar para más adelante porque, repito, entre los distintos sectores industriales y empresariales hay opiniones muy contradictorias en ese campo, pero me parece que el tema es fundamental. Si no hay una mejor formación para el trabajo, no va a haber mayor competitividad.

Aquí debe tenerse en cuenta que de lo que se trata es de formar a las personas que pueden trabajar en ese sector. Ahora, claro, esto tiene un costo. Pero hay 170.000 cupos en empresas y me parece que muchas empresas se quejan de que no es pertinente, a otras les parece muy bien. Pero recuérdese que se quitaron los parafiscales de formación en el Sena, luego los empresarios no están pagando en función de su nómina por la formación. Es más un impuesto mental lo que están pagando y yo creo que la pertinencia de la formación tiene mucho que ver con la posibilidad de hacer prácticas en empresas.

Finalmente, con referencia a los otros dos proyectos, estos fueron propuestos por el Congreso, pero el Gobierno no los está apoyando.

C.F.: Señor Ministro, Anif ha opinado que Colombia ya cuenta con un buen esquema de seguro de desempleo a través de las cesantías, las cuales representan un sobrecosto laboral del 8.3% anual, más el reconocimiento de un 12% de intereses en el año en el cual se les giran a las AFPs. Anif considera que el sistema falla en su parte administrativa, al permitirse retiros para reparaciones locativas y otros gastos, lo cual explica por qué dichas sumas no superan el 1.5% del PIB desde hace décadas. ¿No cree usted que la Ley de Protección al Cesante y Seguro al Desempleo representará otro intento fallido y que tiene el riesgo de requerir mayores aportes presupuestales?

R.P.: Para eso es la Ley de Protección al Cesante. Fue imposible establecer un sistema obligatorio para retener las cesantías y, por ello, lo que se hizo fue un sistema voluntario. Este sistema voluntario va a mostrar a lo largo de un par de años la importancia de retener en los ahorros del trabajador parte de las cesantías. Por esto, lo que se creó fue un incentivo monetario que se dará a quien haga la retención y pierda el empleo, es un mecanismo de voluntariedad, pero va a mostrar su importancia.

Ahora, el seguro de desempleo que se creó es un seguro básico de protección de la cotización en seguridad social a todos los trabajadores afiliados a cajas de compensación que pierdan su empleo por seis meses. Así, mantendrán la cotización a pensión, la cotización a salud, sobre la base del salario mínimo y el subsidio familiar sin ningún precedente.

El esquema de cesantías es un escalón distinto. Lo que se dice es que voluntariamente se acepte ahorrar entre el 25% y el 50% de las cesantías durante un determinado tiempo. Si pierde el empleo, pues por supuesto esa plata es de él y tendrá un incentivo del Fondo de Desempleo, un incentivo monetario que nos parece que es el mecanismo para mostrar que vale la pena guardar las cesantías. Yo estoy de acuerdo con que se guarden las cesantías, lo que pasa es que la mayoría de la gente lo considera absolutamente una intromisión del gobierno en un tema que es de ellos. Por eso, políticamente, fue imposible poner un mecanismo obligatorio. Pero creemos que el mecanismo voluntario con incentivo va a mostrar la conveniencia de guardar las cesantías.

En suma, son dos escalones. Uno para todos los que estén afiliados a cajas de compensación que tendrán seis meses de cotización en pensión, en salud y en subsidio familiar. Y un segundo escalón voluntario, donde se dice que se comprometa entre el

25% o el 50% de las cesantías durante un período de tiempo determinado, y si se pierde el empleo, el Fondo de Desempleo le pone otra porción. Debe destacarse que ese Fondo no usa recursos públicos, sino recursos que provienen del 4% que se da a las cajas de compensación. Eso es lo que forma ese Fondo. No hay recursos de presupuesto previstos en el seguro de desempleo.

“ El seguro de desempleo que se creó es un seguro básico de protección de la cotización en seguridad social a todos los trabajadores afiliados a cajas de compensación que pierdan su empleo por seis meses. ”

C.F.: En materia pensional, señor Ministro, ¿cómo evalúa usted el reciente fallo de la Corte Constitucional respecto a la tajante prohibición de continuar con regímenes especiales en la Rama Judicial y en el Congreso de la República?

R.P.: Este fallo es muy importante en términos de equidad, es una decisión muy importante y creo que esto muestra un camino fundamental. Ahora, en términos de dinero, no es tan importante frente a toda la masa de recursos que implica el pago de pensiones. Así, en recursos no tiene una importancia determinada, pero en términos de equidad es una señal fundamental para el sistema.

C.F.: Y hablando de pensiones Ministro, el proyecto de reforma pensional que usted ha venido esbozando menciona la creación de un pilar básico. Finalmente, ¿cómo va a funcionar dicho pilar? ¿Lo va a administrar únicamente el RPM y entonces el gobierno incrementará su caja y los ahorros del RAIS se estarán disminuyendo hacia el futuro? ¿Dicho pilar básico se limitará a cotizaciones hasta del primer SML? ¿Acaso no teme usted que el Congreso lo lleve más lejos y hagamos algo similar a lo que ocurrió en Argentina, donde se acabaron las AFPs?

R.P.: Ese es un tema que está todavía refinándose. El punto es un pilar básico en el cual hay subsidio y un pilar de ahorro donde no hay subsidio con un período de transición de diez años antes de la edad de pensión, para que no se les cambien las reglas a las personas en ese período.

Este esquema tiene dos elementos de discusión. El primero es si se pone un límite máximo para recibir el subsidio del pilar de RPM. Es decir, si una pensión de \$10 millones mensuales tendría el subsidio en el primer salario mínimo o no. El otro elemento es cómo se administran esos pilares. Aquí no le puedo decir nada hasta que no tengamos una alternativa definida. Pero claramente hay dos posibilidades: i) que Colpensiones administre todo el pilar básico (1 salario mínimo); y ii) que todas (Colpensiones y las AFPs) administren ambos componentes.

Ahora, en Argentina lo que se hizo fue nacionalizar el sistema. Esto es distinto. Si alguien tuviera ese temor, tendría temor de cualquier reforma tributaria, porque pensaría que el Congreso está inclinado a bajar los impuestos. Aquí el Congreso es responsable y el tema del salario mínimo es suficientemente claro porque ese es el piso constitucional de la pensión y esa es la lógica de que el

pilar sea sobre el piso constitucional de la pensión. Poner esto por encima haría inviable el sistema pensional.

C.F.: La parte positiva de su propuesta es eliminar totalmente los subsidios en el RPM para pensiones superiores a dicho pilar básico. Pero ello sólo aplicaría para los nuevos cotizantes a dicho sistema, pues seguramente los del régimen vigente alegarán “derechos adquiridos”. ¿No le parece algo arriesgado de su parte insistir en no incrementos en la edad de pensión y no ajustes paramétricos, sabiendo que tomó veinte años que entraran en vigencia los ajustes de la Ley 100 de 1993? Estos incrementos en la edad de pensión han venido ocurriendo tanto en Estados Unidos como en Europa, ¿por qué Colombia habría de ser la excepción?

R.P.: Los ajustes paramétricos tienen un efecto sobre el Régimen de Prima medio que es el 30% de la masa de pensionados. Y ese efecto, a 50 años en valor presente de todos los ajustes paramétricos representaría menos de lo que significa la reforma estructural que está planteada. Lo que hemos pensado es que es muy difícil hacer las dos cosas. Es difícil hacer la reforma estructural que planteamos con los mecanismos de flexibilización para que haya más personas pensionadas, y que al mismo tiempo se hagan ajustes paramétricos.

Por ello, hemos dicho que no vamos a aumentar la edad en esta reforma para dejar tranquilidad sobre cuáles son las bases que el gobierno quiere. En ese sentido, teóricamente yo no descarto la necesidad de elevar la edad, nadie la podría descartar, pero esta reforma va en el sentido de hacer más equitativo el sistema. Se busca que el sistema de subsidio vaya focalizado al salario mínimo que es donde más se requiere y que sea simple. En efecto, si usted tiene 1.300 semanas de cotización, tiene el salario mínimo como pensión, y lo que ahorre en esas 1.300 semanas



Alejandro Vera, vicepresidente de Anif, y Rafael Pardo, ministro de Trabajo.

“ Es difícil hacer la reforma estructural que planteamos con los mecanismos de flexibilización para que haya más personas pensionadas, y que al mismo tiempo se hagan ajustes paramétricos. ”

por encima del salario mínimo tiene un cálculo financiero como el que se hace en una AFP. Eso es mucho más claro y evita toda la legitimidad. El otro propósito fundamental de la reforma es que haya más personas pensionadas, que haya más cobertura. En lo paramétrico hay un tema que pensar, pero es un tema que solamente entraremos a discutir cuando la reforma esté en el Congreso, y es el tema de la cotización. Esto porque si hay un sistema de cuentas individuales, la cotización evidentemente mejora la pensión. Pero esto no lo entraremos a discutir hasta que no esté en el Congreso. Así, paramétricamente, no estamos viendo ni las semanas, ni la edad. La cotización creemos que se puede discutir, pues esto significaría mejorar la mesada pensional. En esto estamos trabajando y estamos todavía pendientes de si podemos

radicarlo para darle debate en esta legislatura, por lo menos un primer debate. En la Cámara de Representantes están muy entusiasmados de que se presente el proyecto, ellos ya lo han ido conociendo y han venido discutiendo el tema del proyecto.

C.F.: El gobierno ha venido reglamentando los BEPs y recién se aprobó la llamada “pensión familiar”, aduciendo la importancia de incrementar la cobertura pensional. Pero estos programas recurren es a esquemas asistencialistas y no a reformas estructurales del mercado laboral que permitan sostener dicha cobertura en ausencia de subsidios fiscales. ¿Qué reformas laborales estructurales propondría el gobierno para hacer que Colombia, en la era de los TLCs, pueda competir a nivel internacional?

R.P.: Los BEPs son un sistema alternativo y transferible con el sistema pensional. Alternativo porque es un sistema voluntario para quienes no estén en el sistema pensional. Éste no es un sistema asistencial. Sería un sistema asistencial si fuera el único mecanismo, pero lo que hacen los BEPs es que todo peso que usted cotice al sistema pensional o que aporte a su cuenta de BEPs acaba siendo transferible cuando termine su vida laboral. Entonces no hay desincentivos a la cotización del sistema pensional, que hoy los hay a partir de los 50 años o a partir de 10 años antes de la edad de pensión de una persona, porque ya sabe si va o no a tener las semanas o el capital para pensionarse. Con este mecanismo todo peso que se ahorre en BEPs o que se cotice en el sistema pensional acaba siendo transferible. Si tiene pensión la usa como un ahorro que hizo, si no tiene pensión lo que ahorró en el sistema pensional pasa a la cuenta de BEPs y tiene un subsidio del 20% para tener una renta vitalicia por ese ahorro. Así, de lo que se trata es de tener un solo sistema de protección en la vejez tanto para el que tiene pensión como para el que no la tiene. El sistema asistencial que también está ligado a este mecanismo de protección es el de Colombia Mayor, que es para quien ya no trabaja, quien no ahorró y no tiene activos, no tiene pensión y está en extrema pobreza. Ese sí es un mecanismo asistencial, pero está ligado a todo el esquema. Así, quien está en Colombia Mayor recibe una cifra de dinero. Pero se recibe más de esta cifra en el esquema de renta vitalicia de BEPs, aunque esa renta es menor al Salario Mínimo. Una renta de Salario Mínimo o hacia arriba según su ingreso es para quien sí está en el sistema pensional. Así, es un solo sistema lo que se busca estructurar. Ahora, claro, todo esto necesita un mercado laboral funcionando mejor. Un mercado laboral desestructurado produce un sistema pensional

que no pensiona gente y eso es lo que ocurre en Colombia. Por eso empezamos hablando de formalización. Lo que no podemos es esperar veinte años a que el mercado laboral esté formalizado para mirar el sistema pensional. Por eso, se usa el mecanismo alternativo como BEPs, y el asistencial de Colombia Mayor para quienes no pudieron estar en el sistema pensional.

Finalmente, en el tema de reformas, yo creo que hay que hacer una reforma en el tema de formación para el trabajo. Esto es fundamental, buscar mejorar la productividad y la formación para el trabajo. El Sena está haciendo una gran tarea y la directora del Sena tiene clarísimo este foco. El Sena tiene una cantidad limitada de recursos, prepara mucha gente al año, pero creemos que pueden preparar más gente con otros mecanismos y ser más pertinentes. Eso es fundamental, el tema de productividad es fundamental para la competitividad y eso no llega solo, las empresas tienen una necesidad y una responsabilidad en el tema de formación de personal.

El otro tema es el de que sea posible que el sistema de seguridad social esté adaptado a las modalidades de trabajo que hoy existen. Por eso el tema de cotización por períodos inferiores a un mes, por eso aparece el mecanismo de protección al cesante. Ahora, aquí hay un número muy grande de personas buscando trabajo cada mes y eso requiere un sistema público de empleo, un servicio público de empleo y un mecanismo para que las personas que pierdan el empleo tengan un apoyo para poder conseguir un empleo formal en las condiciones que tenían en empleos anteriores. Hoy lo que muestran todos los estudios del mercado de trabajo es que esa persona que pierde el empleo formal, después de seis u ocho meses, si no consigue otro, acaba en un trabajo por cuenta propia o en un empleo informal o en un empleo de inferior calidad o de inferior remuneración frente al que tenía y eso es una pérdida de capital humano, de formación de personal. El servicio público de empleo y el mecanismo de protección al cesante buscan evitar que se sucumba en las proporciones que está ocurriendo.

A nivel personal

En *Carta Financiera* también nos gusta conocer un poco más de la vida personal de los principales funcionarios del país. Ministro, ¿cuáles son sus hobbies? ¿A qué dedica su tiempo libre?

R.P.: Me gusta estar mucho en familia, con mis hijas. Y también leo diferentes novelas. Sobre todo novelas policíacas.

C.F.: Ministro, muchas gracias por recibirnos en su despacho. 



La gran búsqueda: historia de economistas genios*

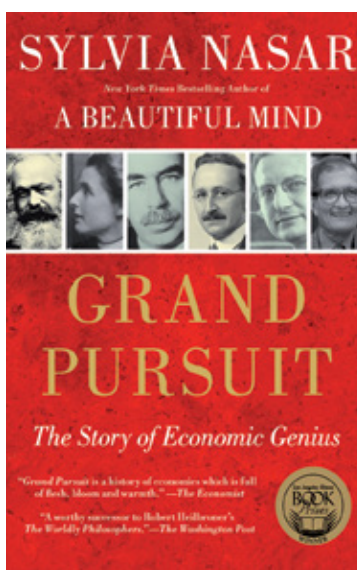
Libro escrito por Silvia Nassar

Comentado por: Sergio Clavijo

Este entretenido libro de Silvia Nassar, la misma autora de la biografía de John Nash (1998, el genio matemático), versa sobre la génesis de la economía moderna (1840-1920) y su consolidación (1930-1990). La novedad consiste en darle ese toque analítico-descriptivo del entorno socioeconómico en que se desarrollaron dichas ideas, mostrando el lado humano de esos genios.

Para quienes nos asomamos a la historia del pensamiento económico a través del libro clásico de Eric Roll (1942), este libro de la Nassar es una ráfaga de fresca intelectual, donde se destacan aristas que no conocíamos de dichos genios de la economía: ¿Acaso sabía usted de analogías entre las historias de Charles Dickens (*A Christmas Carol*) y los lamentos sobre el capitalismo salvaje expuestos por Karl Marx en *El Capital*? O ¿conocía usted el período keynesiano de Milton Friedman, durante 1938-1942, cuando ayudó a “cranearse” el sistema de retenciones tributarias en la fuente, impulsando así *políticas tributarias anticíclicas*, antes de popularizar él mismo las políticas monetarias anticíclicas?

Pues bien, a través de dichos relatos, la Nassar ilustra lo que ha sido la evolución del pensamiento económico moderno, desde la economía vista como un “instrumento de análisis” (el “*órganon*” del cual hablaba Marshall), hasta la visión del “aparato analítico” con el cual pretendía Keynes entender la relación entre la eficiencia, la aplicación de la justicia y los principios de libertad económica. Gracias a haberse trazado esas metas, bien podríamos concluir que la profesión de los economistas



ha logrado posicionarse como los “*trustees* de la civilización moderna”. Esta tarea ha tomado casi un cuarto de siglo, desde que Smith publicara *La riqueza de las naciones* en 1776. Para bien o para mal, dicha profesión se ha convertido en la cantera de los hoy llamados técnico-políticos, muchos de los cuales han venido gobernando la India, Brasil, México y, hasta cierto punto, Colombia durante las últimas tres décadas.

Resumir los análisis individuales que hace la Nassar de personajes tan diversos como Marx, Marshall, Schumpeter o Joan Robinson es tarea compleja, que no pretendemos abordar aquí. De hecho, resulta difícil dilucidar por qué

escogió esos trece personajes tan diversos; probablemente para hacer el contraste del caso o, de pronto, porque en el fondo ellos están relacionados. A continuación presentamos una agrupación de dichos personajes, tratando de abordar esos contrapuntos y coincidencias, en medio de esa “... gran búsqueda” de las explicaciones socioeconómicas. Veamos.

El grupo de los “socialistas”: Dickens, Marx, Engels, Beatrice Webb y Joan Robinson. Su característica fue la de la sensibilidad social y también la de su pesimismo sobre la viabilidad del sistema capitalista. Varios de ellos fueron más sociólogos que economistas. Su recomendación de tener como única y última tabla salvadora el viraje hacia el

* Silvia Nassar (2011), *Grand Pursuit: The Story of Economic Genius* (Simon & Schuster Paperbacks; New York).

socialismo global y la planificación central resultó siendo un fracaso, tanto en todo el bloque soviético como en China. Aunque la Webb y la Robinson hubieran podido detectar dicho fracaso socialista durante el período 1940-1960, su obsesión ideológica las obnubiló (ver págs. 338-426).

Sin embargo, varias de sus recomendaciones laborales fueron acogidas y hoy sobreviven como “instituciones”. Nos referimos al papel equilibrador que cumplió el movimiento sindical durante esos años en el mundo desarrollado; igual que el establecimiento y regulación del salario mínimo legal, acogido por Churchill bajo recomendación de la Webb (ver págs. 132ss). También cabe destacar la temprana sugerencia que hiciera la Webb y su grupo sobre la importancia de impulsar los “centros de pensamiento independientes” (*los think-tanks*), como la única forma de lograr análisis insesgados respecto de los intereses del gobierno de turno o de los intereses gremiales (ver pág. 126).

El grupo de los “libertarios”: Mill, Marshall, Fisher, Menger, Walras y Pareto. La obra filosófica de Mill es bien conocida y está bien posicionada entre abogados, economistas y sociólogos (ver Sandel, 2009; Clavijo, 2012). En cambio, Nassar hace grandes aportes (capítulo II) al presentar la evolución profesional de Marshall como ese matemático joven que acogió la exploración empírica del capitalismo machesteriano y se preguntó por las posibilidades de eludir la creación de ese preocupante “proletariado” del que hablaba Marx.

Tras aburrirse con la insipiente de las matemáticas, Marshall estudio a Hegel, los planteamientos evolucionistas de Darwin y de Spencer, hasta inclinarse por los caminos hacia el socialismo. Pero fue el establecimiento de la democracia votante, en la Inglaterra de 1867, la que lo llevó a virar hacia la aplicación, al mundo de la economía, de los principios libertarios de las políticas de Mill (p.57ss). Así empezó Marshall a “coquetearle” a la idea de que podría surgir una clase media a través de dar mejores oportunidades de educación y empleo al grueso de la población. Esta novedosa idea bien podría calificarse como la “revolución capitalista” de Marshall frente a las catástrofes que venían anunciando Malthus y Marx hacia mediados del siglo XIX.

Pero mientras los historiadores recientes parecen ignorar los aportes de Marx, tal como lo hacen

Acemoglu y Robinson (2012; ver Clavijo, 2013), el propio Marshall mostraba su gratitud con el materialismo histórico. En palabras de la Nassar: “(...) Marshall después diría que fue precisamente leyendo a Marx que entendió que los economistas debían investigar la historia... que deberían mezclar la teoría, la historia y las estadísticas, tal como lo había hecho Marx en *El Capital* (pág.80). Esto no excluye las fuertes críticas de la Nassar a Marx por no haber hecho un apropiado trabajo de campo, como sí lo realizaron en su momento Dickens y el propio Marshall. Lo más destacable es que el optimismo de la magna obra de Marshall

“El movimiento sindical cumplió un papel equilibrador en el mundo desarrollado; igual que el establecimiento y regulación del salario mínimo legal, acogido por Churchill bajo recomendación de la economista Webb. También cabe destacar la temprana sugerencia que ella hiciera sobre la importancia de impulsar los “centros de pensamiento independientes” (*los think-tanks*), como la única forma de lograr análisis insesgados.”

(en 1890) daría elementos valiosos para pensar en formas de re-inventarse el aparato productivo capitalista, aún en plena Gran Depresión, y sería el pivote de la “creación destructiva” de Schumpeter años más tarde.

Los aportes de Fisher sobre el papel de la política monetaria y de la acumulación de riqueza son bien conocidos, pero no los difíciles pasajes de su vida personal, incluyendo sus quiebras, sus sufrimientos con la tuberculosis y la muerte prematura de su hija. La genialidad de Fisher pondría años después a Keynes a estudiar los temas monetarios y cambiarios y así complementar sus conocimientos del sector real y fiscal (ver

capítulo IX). También sembró Fisher en Keynes la idea de las Naciones Unidas, y eventualmente de las multilaterales del Bretton Woods, recogiendo los ideales más granados de las ideas libertarias de Mill-Marshall y las grandes posibilidades de mejorar el estándar de vida de la clase media y su esperanza de vida. Menger, Walras y Pareto añadirían modelos teóricos sobre cómo mejorar el bienestar de algunos, sin deteriorar el bienestar general. Sobre estos parámetros después vendrían las teorías de bienestar de Arrow-Debreu y Sen.

El grupo de los “ejecutores de políticas globales”:

Schumpeter, Hayeck y Keynes. Todos ellos se fraguaron enfrentando las problemáticas de principios del siglo XX, donde se pasaba rápidamente de problemas de inflación a deflación, de auges a depresiones y, por supuesto, los recurrentes conflictos armados globales durante 1919-1945. Lo que no se conocía muy bien eran las inclinaciones socialistas de Schumpeter (capítulo VI), pues hoy se postula como el “patrono” de los empresarios, gracias a su brillante idea de la “creación destructiva” que ha llevado al sistema capitalista a sobrevivir reinventándose nuevos productos, ciclos y sistemas de comercio entrelazados (ver pág.190).

Tampoco conocía yo al Hayeck soldado que combatió al lado de las fuerzas austro-húngaras durante la Primera Guerra Mundial. Hayeck llegaría después a retomar las banderas libertarias de Mill frente al crecimiento desmedido del Estado que postulaban los socialistas-comunistas de la Unión Soviética y de China. Tanto a Schumpeter como a Hayeck cabe aplaudirles su espíritu público y de autenticidad académica independiente, pues a pesar de sus triunfos no se dejaron manipular por los partidos políticos de izquierda (Schumpeter) o de derecha (Hayeck).

Los aportes de Keynes son tal vez los más conocidos, pero no por ello deja de ser admirable su versatilidad a la hora de negociar indemnizaciones de guerra, programas de desarrollo o debatir con gran profundidad académica los ciclos económicos y la mejor forma de enfrentarlos. Era admirable su poder de persuasión con los poderosos (Churchill, Hoover, FDR), contando entre sus aliados al conocido y muy querido (pero en Colombia) Lauchlin Currie (pág.318). También son valiosos legados de Keynes

sus relaciones con jóvenes talentos (Ramsey o Kahn) y su disposición a crear escuela de pensamiento propio en el London School of Economics (LSE), incluyendo sus estímulos a la Robinson para desarrollar sus teorías sobre el poder de los monopolios (pág. 262ss).

Después de hacer un tránsito suave hacia los legados de Friedman y de Samuelson (capítulos XII y XVI), los dos puntales de la llamada “síntesis neoclásica”, el libro de la Nassar termina con un interesante capítulo XVIII dedicado a Amartya Sen. Ciertamente los postulados de Sen están recogiendo más las preocupaciones del grupo de los “socialistas” que el desarrollo del cuerpo teórico-económico de los que aquí hemos denominado “libertarios” o de los “ejecutores de políticas públicas globales”. Nassar ilustra bien la admirable vida y trayectoria de Sen, tanto en su encomio como en sus resultados profesionales, al haber desarrollado el área sobre bienestar, con importantes implicaciones tanto teóricas como prácticas (incluyendo el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas).

¡En fin, si usted quería conocer la parte menos aburrida del mundo de los economistas, no deje de leer esta fascinante obra, donde la Nassar se ha vuelto a lucir! 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu D. and J. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Crown Business, New York);
- Clavijo S. (2012), “Comentarios a Sandel” en Revista *Carta Financiera* No. 157 de enero-marzo.
- Clavijo S. (2013), “Comentarios a Acemoglu y Robinson”, en revista *Carta Financiera* No. 161 de enero-marzo.
- Nassar S. (1998), *A Beautiful Mind*, A Touchtone Book, New York.
- Roll E. (1942), *A History of Economic Thought*, Prentice-Hall, New York.
- Sandel M.J. (2009), *Justice: What's the Right Thing to Do?*, Farrar, Straus and Giroux, New York.