

CAPÍTULO 9

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y ESPECIALES

En el capítulo anterior se analizaron las perspectivas de mediano y largo plazo de la oferta laboral y la actividad económica y se identificaron aquellas políticas que jugarán un papel crítico en la evolución del mercado laboral en los próximos quince años. En este último capítulo del informe se desarrollan con más detalle los elementos de una estrategia macroeconómica que permita cumplir ciertas metas en materia de empleo y lucha contra la desocupación en lo que resta del siglo, y se presentan algunas estrategias más específicas que pueden también cumplir un papel destacado en la solución del problema laboral en el mediano y el largo plazo.

La primera sección del capítulo establece las metas que el país debe cumplir en materia de creación de empleo y analiza los retos y dificultades que estos objetivos conllevan. En la sección siguiente se analizan con más detenimiento los tres elementos principales de la estrategia macroeconómica: la generación de divisas, el fomento a la inversión y al ahorro y el papel de las finanzas públicas. Finalmente, se estudia el alcance de los programas de fomento a la microempresa, las políticas de “emergencia” y algunas orientaciones sobre la absorción futura de la fuerza de trabajo con mayores niveles educativos.

I. METAS, RETOS Y OBSTÁCULOS

Los objetivos de la política económica en materia de empleo deben estar orientados en los próximos años a absorber el crecimiento todavía rápido de la fuerza de trabajo y a reducir el componente excesivamente alto de desempleo

coyuntural y el deterioro de los ingresos reales de los trabajadores independientes que el país ha heredado de la larga recesión de 1980-1985. En el largo plazo, será necesario incorporar el crecimiento algo más moderado de la oferta laboral de la década del noventa y atacar los elementos más “estructurales” de la composición de empleo y desempleo: el alto peso de las actividades marginales en la generación de puestos de trabajo y el elevado nivel de desocupación que el país ha tenido incluso en los momentos de mayor auge de la actividad económica en las últimas décadas.

De acuerdo con los cálculos del capítulo anterior, si se suponen incrementos modestos de la productividad (0,5% anual), la absorción de los aumentos previstos en la población en edad de trabajar y en la participación laboral, y la disminución simultánea de la tasa de desempleo al 8%, exige la creación de 2,2 millones de nuevos puestos de trabajo entre 1986 y 1990, es decir 440.000 por año. Con un mayor ritmo de crecimiento en la productividad, entre 1991 y el año 2000 será necesario crear 3,6 millones de empleos adicionales, es decir, 360.000 anuales, para reducir la tasa de desocupación al 5% a fines del siglo. Este último nivel puede considerarse como de virtual “pleno empleo”, ya que existe un componente “friccional” de desocupación, asociado a los aspirantes y a la rotación de mano de obra, muy cercano a esta magnitud. De esta manera, el país debe generar 5,8 millones de empleos en lo que reste del siglo, 5,2 millones de ellos en el sector urbano y 600.000 en el campo.

Esta meta significa un gran reto para el país. Para lograrla es necesario colocar a la economía en una senda de rápido crecimiento. En efecto, las estimaciones del capítulo anterior indican que la economía deberá crecer a un ritmo del 6% anual en lo que resta de la década para reducir el desempleo al 8% en 1990 (véanse los escenarios 3, 7 y 8 de dicho capítulo). Con tasas de crecimiento cercanas al 5% esta meta se incumple (escenario base) y con tasas de crecimiento algo inferiores al 5% no disminuye la tasa de desocupación (escenario 1). Estas conclusiones no son muy diferentes a las que se derivan del análisis del comportamiento del mercado laboral urbano en el capítulo 4 del informe. De acuerdo con los estimativos de dicho capítulo, se necesita un crecimiento anual de 6,2% del PIB urbano (es decir, excluyendo a los sectores agropecuario y minero) para reducir la tasa de desempleo en 1990 a su componente “estructural”. Con un ritmo de crecimiento de dicho producto del 5,0%, la tasa de desempleo sólo disminuye al 11,4% y la población sin trabajo no se reduce en términos absolutos. Por último, con un crecimiento del 3,9%, la tasa de desempleo permanece en sus altísimos niveles actuales y el número de desempleados en las ciudades colombianas aumenta a 1,3 millones en 1990.

En la década del noventa, las metas son algo menos exigentes. Aun así, se necesitan tasas de expansión de la economía del 4,5% o más para alcanzar y mantener una situación de virtual pleno empleo (véanse los escenarios 5 a 8 del capítulo anterior). Más aún, si el crecimiento económico se estabiliza en niveles muy inferiores al 4%, la situación se torna nuevamente explosiva (véanse los escenarios 3 y 4). Los mayores aumentos de productividad previstos para la próxima década explican en gran medida este resultado, que exige mantener una economía en rápida expansión, pese al menor crecimiento de la fuerza laboral. Obviamente, un mayor nivel de crecimiento, similar al requerido en el resto de la década actual para eliminar los síntomas más preocupantes de desequilibrio en el mercado de trabajo, es deseable para alcanzar mayores niveles de bienestar de la población a fines del siglo.

No solo la experiencia del país en las últimas décadas, sino las simulaciones macroeconómicas que se presentan en el capítulo anterior, indican que cumplir estas metas de crecimiento no es una tarea trivial. Solo entre 1967 y 1974 el país ha logrado mantener ritmos de crecimiento del 6% o más por un período de tiempo prolongado. Incluso en años de abundancia de divisas, como el que caracterizó la bonanza cafetera de la segunda mitad de la década del setenta, no se logró superar, sino en forma excepcional, la tasa de crecimiento histórica del 5% (véase el capítulo 1 de este informe). Además, de acuerdo con las simulaciones macroeconómicas realizadas, el logro de ritmos de crecimiento del 6% en lo que resta y del 5% o más en los años noventa exige una combinación activa de política cambiaria, comercial, de inversión y de gasto público.

En las condiciones de alta inequidad distributiva que existen en el país, los objetivos de desarrollo deben ser además indisolubles del propósito de mejorar en forma importante la distribución del ingreso y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta. Estos objetivos imponen requisitos adicionales a la política económica a los ya mencionados. De acuerdo con la experiencia de la última década, la reiniciación del proceso de crecimiento puede contribuir directamente a mejorar los indicadores de distribución del ingreso y a reducir los niveles de pobreza. No obstante, el logro de este objetivo impone condiciones adicionales al manejo de las finanzas públicas, según veremos más adelante.

Las dificultades que puede enfrentar el país para lograr estas metas son múltiples. Un primer conjunto de obstáculos está asociado a la disponibilidad de divisas. De acuerdo con las proyecciones actuales, Colombia tendrá que destinar ingentes recursos al pago de intereses al exterior en los próximos años y a mantener un equilibrio en la balanza de comercio y de servicios no financieros, para evitar acrecentar los coeficientes de endeudamiento externo, que se

encuentran en los niveles más altos de las últimas décadas¹⁷. Este objetivo puede resultar enormemente restrictivo si la bonanza cafetera es fugaz, si se mantienen los precios deprimidos de hidrocarburos y si el mercado petrolero arrastra tras de sí las cotizaciones internacionales del carbón. No menos importante, es necesario adoptar desde ahora las medidas que eviten una nueva estrechez cambiaria a comienzos de los años noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones mineras.

Los niveles de inversión de los próximos años también determinarán la capacidad de crecimiento del empleo en la próxima década. En efecto, según vimos en el capítulo anterior, si se mantienen las tasas de inversión de los últimos años, la economía puede enfrentar restricciones de capacidad productiva en la década del noventa, que limitarán la capacidad de crecimiento y la creación de empleo. La generación de recursos de ahorro para financiar las mayores tasas de inversión también puede convertirse en una restricción al crecimiento, si no se utiliza adecuadamente la disponibilidad potencial de excedentes económicos para destinarlos a dicho propósito.

Por último, la estrechez de recursos fiscales puede mantenerse durante varios años. La capacidad del gobierno de contribuir a una recuperación más rápida de la actividad económica, mientras tienen pleno efecto las medidas de carácter más estructural en el frente externo, y de lograr simultáneamente algunos objetivos de equidad, depende así de una defensa férrea de la estructura tributaria y de otros ingresos públicos y de esfuerzos importantes en materia de eficiencia y composición del gasto público, tanto de funcionamiento como de inversión.

II. LA ESTRATEGIA MACROECONÓMICA

Los tres elementos de la política macroeconómica que la Misión identificó como críticos para el cumplimiento de las metas en materia de empleo son así: 1) la generación de divisas; 2) la elevación de las tasas de inversión y ahorro; y 3) la reorientación del gasto público hacia inversiones con mayor contenido nacional y hacia gastos con mayor efecto redistributivo. Sin duda alguna, existen múltiples elementos sectoriales y otros aspectos de la política económica que contribuyen a lograr estos resultados. En la discusión que sigue, la atención se centrará, sin embargo, en los elementos fundamentales de la estrategia, refiriéndonos a otros aspectos de la política económica únicamente en la medida en que conducen a dichos resultados.

¹⁷ José Antonio Ocampo, "La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo", Misión de Empleo, 1986.

A. GENERACIÓN DE DIVISAS

1. EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

El cambio en la estructura del sector externo colombiano desempeña tres funciones diferentes en la estrategia macroeconómica para la generación de empleo. En primer término, permite reducir la vulnerabilidad de la economía y, por lo tanto, del mercado laboral, a las fluctuaciones del precio internacional del café. En segundo lugar, genera un efecto expansionista sobre la actividad económica, tanto a través de las exportaciones como de la mayor demanda nacional de bienes sustitutos de los importados. Por último, permite romper los cuellos de botella de divisas que pueden frenar el crecimiento económico, no solo en los próximos años, si resultan frustrantes las bonanzas cafetera y minera, sino especialmente a comienzos de la década del noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones de petróleo y carbón.

El principal instrumento para lograr este objetivo es el tipo de cambio. En esta materia, la Misión considera que, no solo es conveniente mantener el nivel actual de la tasa de cambio real, sino incluso buscar una devaluación gradual adicional en los próximos años. La experiencia indica que, aunque los efectos de muy corto plazo de la devaluación sobre las exportaciones menores y la demanda de importaciones no son muy elevados, la tasa de cambio desempeña un papel esencial en los cambios en la estructura de producción y de comercio exterior en plazos más largos de tiempo. Fuera de ello, la devaluación genera los incentivos más neutrales desde el punto de vista de la asignación de recursos. Por último, mientras existan recursos productivos subutilizados (mano de obra, capacidad ociosa y tierra), la promoción de nuevas actividades de exportación y sustitución de importaciones no se hace a costa de los bienes no comercializables internacionalmente; por el contrario, a través de una mayor demanda generada por la expansión de los bienes comercializables, las actividades domésticas pueden verse beneficiadas en el proceso.

Aunque la política cambiaria deberá jugar el papel central en la estrategia de cambio estructural en el frente externo, las políticas tradicionales de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones deben también desempeñar un papel importante en esta estrategia. Los diferentes contenidos de mano de obra, la contribución desigual al desarrollo tecnológico, los distintos recargos generados por los impuestos indirectos, los costos dispares de aprendizaje y creación de mercados y las potencialidades muy diferentes en los mercados externo o interno son algunas de las razones que justifican mantener incentivos diferenciales para las distintas exportaciones y sobrecostos diferentes para los artículos importados competitivos con la producción nacional.

La diferenciación tajante que se hace a menudo no se compadece con las complementariedades que existen entre las estrategias de promoción de exportaciones y de sustitución de importaciones. En particular, como ha acontecido en otros países, el mercado doméstico sirve en múltiples casos como plataforma (es decir, como fuente de aprendizaje y de economías de escala mínimas) para el lanzamiento posterior de un sector particular a los mercados externos. El azúcar y el algodón, en el caso de los productos agrícolas, y buena parte de la industria manufacturera tradicional, son casos ilustrativos en Colombia de una transición de sectores de sustitución de importaciones a sectores de exportación. En otros casos, la complementación entre el mercado interno y la exportación sirve para alcanzar economías de escala apropiadas en nuevas actividades. La promoción de nuevas ramas productoras de bienes de capital, en las cuales existen las potencialidades más amplias de sustitución de importaciones hacia el futuro y en las que el país muestra un atraso considerable en relación con los “patrones internacionales”, contribuiría enormemente a acelerar los procesos de creación, adaptación y difusión de tecnología, con un efecto favorable sobre los sectores de exportación actuales o potenciales. Tres hechos importantes resaltan, por último, la conveniencia de combinar activamente ambas estrategias hacia el futuro: el contexto internacional mucho más incierto de aquel típico hasta 1974, las restricciones al establecimiento de subsidios a la importación que han impuesto algunos países desarrollados¹⁸ y la propia debilidad de la industria colombiana —y, en menor medida, de la agricultura comercial— después de una década de crisis.

Uno de los grandes obstáculos para una estrategia como la sugerida es la estructura inadecuada del sistema actual de protección arancelaria y promoción de exportaciones. En efecto, esta estructura ha sido diseñada sin tener en cuenta criterios óptimos de fijación de niveles de protección y subsidio. Fuera de su alta dispersión, la estructura arancelaria está plagada de exenciones y excepciones, que reducen su impacto real y hacen extremadamente difícil su administración y fácil su evasión. La estructura es, además, relativamente arcaica, ya que protege excesivamente a las industrias tradicionales y no protege, o lo hace solo con montos reducidos, a los sectores de nueva sustitución. El sistema de promoción de exportaciones ha estado, además, plagado de inestabilidad en la última década, reduciendo su impacto efectivo. Por último, todo el sistema de protección y promoción de exportaciones sigue estando reducido a la producción de bienes.

¹⁸ Este tipo de restricciones aumenta la conveniencia de las políticas de sustitución de importaciones. Véase Edward Buffie, *Real Wage Rigidity and Optimal Commercial Policy in Less Developed Countries*, Universidad de Pensilvania, 1985.

Los sectores de servicios, pese a múltiples manifestaciones de intención, no han sido objeto hasta hoy de atención alguna¹⁹.

La implementación de una estrategia como la sugerida en las páginas anteriores requiere así una reforma a fondo de nuestros sistemas de protección y promoción de exportaciones. Los elementos mínimos de esta reforma deben ser: 1) simplificación del régimen arancelario, incluyendo la eliminación de la mayoría de las exenciones vigentes, en particular las que benefician al sector público; 2) cambio en su estructura, para reducir la protección efectiva a las industrias tradicionales y aumentarla para nuevos sectores; 3) diseño de un sistema de promoción de exportaciones que garantice estabilidad a los incentivos y protección efectiva adecuada a las actividades complementarias domésticas; en el caso de las exportaciones agropecuarias, la aplicación de este principio exige el diseño de un sistema de estabilización de precios y mecanismos que garanticen una oferta exportable estable; 4) inclusión del sector servicios en el sistema de protección y promoción de exportaciones; y 5) incorporación generalizada del criterio de generación de empleo en el diseño de una nueva estructura de protección arancelaria y subsidios a las exportaciones; este último criterio debe ser dinámico y no estático, es decir, debe favorecer las actividades intensivas en mano de obra con potencial de crecimiento en el mercado externo o doméstico; además, el criterio debe aplicarse, no solo a la mano de obra no calificada, sino también a la calificada, en virtud de la necesidad que genera la revolución educativa del país.

Por otra parte, aunque se trata de un instrumento con algunas deficiencias teóricas y prácticas, la enorme variabilidad de los ingresos de divisas de un país como Colombia, y la lentitud de respuesta de los importadores a cambios en los precios relativos inducidos por movimientos en la tasa de cambio, los aranceles y los subsidios, es necesario disponer de un instrumento de acción rápida que ayude a evitar crisis cambiarias causadas por movimientos bruscos de los precios de los principales productos de exportación, o de las políticas económicas de los países con los cuales comercia Colombia. El uso prudente de los controles directos a las importaciones parece así ampliamente justificado para manejar períodos agudos de escasez de divisas. En el mediano y largo plazo, la capacidad de desmontar los controles depende críticamente del éxito que se logre en la diversificación de la estructura de comercio exterior. La lógica contraria, es decir, que el desmonte

¹⁹ Para un análisis de las estructuras de protección y promoción de exportaciones, véase Juan José Echavarría y Guillermo Perry, "Aranceles y subsidios a las exportaciones: Análisis de la estructura actual y de su impacto sobre la apertura de la industria colombiana", *Coyuntura Económica*, julio de 1981; Javier Fernández *et al.* "Protección aduanera e incentivos a las exportaciones: Experiencia colombiana reciente", *Revista de Planeación y Desarrollo*, diciembre de 1985; y Eduardo Lora, "Los sistemas de incentivos y financiamiento y el comportamiento de las exportaciones menores", Informe de investigación, Fedesarrollo, 1985.

de los controles es un prerequisite para la diversificación no parece correcta, no solo en virtud de experiencias desafortunadas de liberaciones bruscas de importaciones en Colombia y en otros países; sino también de la gran vulnerabilidad del sector externo colombiano.

Por último, aunque los incentivos de precio que generan los regímenes cambiario y de comercio exterior jugarán un papel crítico en el proceso de cambio estructural, otras políticas deben apoyar el proceso. Entre ellas, conviene mencionar, en primer término, la planeación indicativa y algunas políticas sectoriales que otorguen las directrices generales a la actividad privada en nuevos sectores de exportación y sustitución de importaciones. En segundo lugar, la inversión directa del Estado en sectores claves de la economía, en circunstancias en las cuales no sea factible o deseable que la inversión la efectúe en su totalidad el sector privado, puede también desempeñar una función clave en este proceso. El papel positivo que han desempeñado las inversiones estatales en el sector minero y, por el contrario, el impacto desfavorable que ha tenido en los últimos quince años la reducción de las inversiones directas del Estado en el sector agropecuario, son pruebas fehacientes de la importancia de este tipo de gasto. En tercer lugar, la política de compras estatales puede desempeñar también un papel clave en el desarrollo de nuevos sectores de sustitución de importaciones. Finalmente, según lo indica la experiencia de otros países, una acción más decidida del Estado en la promoción del cambio tecnológico, en todas sus modalidades —desde la investigación pura hasta la más aplicada, que incluye la adaptación de productos y tecnologías— puede también jugar un papel importante en la estrategia de cambio estructural.

2. EL PAPEL DE LAS GRANDES EXPORTACIONES PRIMARIAS

A. CAFÉ

La producción y exportación de café seguirá siendo una de las actividades básicas de la economía colombiana en lo que resta del siglo. Su contribución directa a la creación de nuevos puestos de trabajo no será, sin embargo, sustancial, según veremos más adelante. No obstante, como lo demuestran los ejercicios de simulación del capítulo anterior, los efectos indirectos del café sobre la generación de empleo —a través de la disponibilidad de divisas y de la demanda interna generada por los mayores o menores ingresos de exportación— desempeñarán un papel clave en los próximos quince años. Así las cosas, el país no puede ahorrar esfuerzos en la defensa de los precios externos del grano, en el marco del acuerdo internacional, y para mantener una caficultura vigorosa y una alta participación en el mercado mundial.

Es evidente que en un mercado caracterizado por una gran variabilidad de precios y aún de cantidades es conveniente mantener un nivel importante de existencias reguladoras, que permitan a Colombia contribuir a estabilizar el mercado internacional en períodos de escasez del grano, a generar divisas adicionales en estas circunstancias y a mantener el flujo de exportaciones cuando disminuye en forma inesperada (por factores climáticos) la producción doméstica. Sin embargo, en el largo plazo, el nivel de producción nacional debe ser consistente con la capacidad de colocar las cosechas correspondientes en el mercado externo o interno. La fijación del precio interno del grano debe guiarse por este principio básico.

Aunque los modelos de oferta de café existentes, desarrollados por la Federación de Cafeteros y por Fedesarrollo, difieren en algunos de sus elementos básicos, coinciden en forma sorprendente sobre la previsión de los inventarios del grano a mediados de la década del noventa, bajo supuestos similares sobre la evolución de las ventas externas²⁰. De acuerdo con estos estimativos, si se mantiene el precio real al productor durante los dos años de bonanza previstos en el escenario base del capítulo anterior y se desmonta gradualmente con posterioridad, los inventarios del grano podrían llegar a 18 millones de sacos a mediados de la década del noventa. Si el precio interno real se mantiene en niveles altos al finalizar la bonanza, aumentarán a 20 millones de sacos o más. Las existencias serían obviamente más reducidas si se aplican estrictamente las normas del pacto internacional, según las cuales las cuotas dependen en parte de los inventarios del grano en poder de cada país. Si las exportaciones se incrementan en forma permanente, tal como lo prevé el escenario 2, los inventarios a mediados de la década del noventa serían 12 y 14 o más millones de sacos, bajo uno u otro supuesto sobre la evolución del precio interno.

Aunque el precio interno del grano debe ser remunerativo para el productor y adecuado para el mantenimiento de una estructura productiva sólida, los estimativos anteriores muestran claramente la conveniencia de adoptar una política prudente en esta materia en los próximos años, especialmente a partir del momento en el cual se disminuyan permanentemente las cotizaciones externas. Ello indica, por lo demás, que el impacto directo del sector cafetero sobre el empleo no será muy importante. En efecto, para aumentar en tres puntos porcentuales la participación de Colombia en el mercado mundial sin variar en forma importante los inventarios, es necesario tener una cosecha de unos 13,5 millones

²⁰ Hernán Zambrano, "Tendencias de la cafcultura colombiana", *Economía Colombiana*, marzo de 1986 y José Leibovich, "Un modelo de proyecciones de la producción cafetera colombiana", *Coyuntura Económica*, marzo de 1986. Véase una comparación de los resultados de los dos modelos en Ocampo, *op. cit.*

de sacos por año, similar a la de comienzos de esta década. Para mantener este nivel de producción se necesitan únicamente 20.000 hombres-año adicionales a los que se emplearon en el año cafetero 1984/1985²¹.

Si se descarta la política de mantener los precios internos reales del grano con posterioridad a la bonanza y se mantienen los niveles de las cotizaciones externas contemplados en el pacto de cuotas, el sector cafetero generará un excedente permanente de recursos, que de hecho constituirá una de las fuentes más importantes de ahorro transferible en el país en los próximos años. Este ahorro sería aún mayor si se opta por devaluar adicionalmente el tipo de cambio con el objeto de acelerar el cambio estructural en el sector externo. Este hecho indica que existe una diferencia importante entre la tasa de cambio necesaria para el equilibrio del sector cafetero en el largo plazo y aquella que permite fomentar actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones. Esta diferencia, asociada a la alta competitividad de la industria cafetera y a las cantidades limitadas que el país puede colocar en los mercados externos del grano, muestra la conveniencia de diseñar mecanismos apropiados para captar y asignar el excedente financiero correspondiente.

Un problema similar, aunque de índole puramente coyuntural, se presenta durante los períodos de altos precios del grano. La experiencia colombiana y de otros países indica que la absorción inmediata de los ingresos de divisas generados durante los períodos de bonanza genera presiones inflacionarias que se traducen de una u otra forma en una revaluación del tipo de cambio real. Para evitar que la bonanza tenga este resultado, que afecta desfavorablemente el proceso de cambio estructural en el sector externo, es necesario diseñar así mecanismos para ahorrar una parte de los ingresos extraordinarios durante los períodos de altos precios para diferir su gasto en el tiempo.

El país tiene una experiencia importante en la administración de uno y otro problema. El impuesto *ad valorem* al café fue creado en 1967 para manejar el primero de los problemas mencionados, sustituyendo el diferencial cambiario a través del cual se captó el excedente cafetero hasta aquella época. Las modificaciones en los niveles de la retención cafetera han permitido también en las dos últimas décadas captar a través del Fondo Nacional del Café parte de los ingresos extraordinarios generados durante los períodos de altos precios externos del grano y utilizarlos posteriormente en la defensa del ingreso de los productores. Por otra parte, durante la bonanza de los años setenta y nuevamente a comienzos de 1986, el gobierno y los cafeteros han llegado a acuerdos para utilizar parte de los ingresos extraordinarios para propósitos diversos.

²¹ María Errázuriz, "La demanda de trabajadores del sector cafetero", Misión de Empleo, 1986.

Aunque estos mecanismos han desempeñado un papel muy importante en el pasado, es necesario diseñar un instrumento más permanente para el manejo de estos problemas. En este contexto, tal como lo han venido proponiendo diversos analistas, es conveniente establecer un impuesto *ad valorem* flexible a las exportaciones de café, cuyo nivel se determine de acuerdo con la evolución de los precios externos del grano y de la tasa de cambio real. Los recursos captados a través de este impuesto pueden destinarse al presupuesto nacional, tal como ha venido sucediendo hasta ahora, o asignarse en parte a un fondo nacional de inversiones, que canalice estos recursos hacia nuevas actividades económicas, en especial aquellas que juegan un papel clave en el proceso de cambio estructural. Los recursos correspondientes deben destinarse también en parte a las regiones productoras, como parte de un programa ambicioso de diversificación en zonas cafeteras. Esta recomendación no elimina, evidentemente, la conveniencia de seguir utilizando la retención cafetera como instrumento de regulación del mercado, ni la posibilidad de nuevos acuerdos entre el Gobierno y los cafeteros, ya que un marco legal rígido no puede contemplar todas las posibilidades que se presentan en un mercado tan incierto como el del café.

B. *LOS MINERALES ENERGÉTICOS*

Debido a la alta intensidad de capital que caracteriza las actividades mineras, las exportaciones de petróleo y carbón generarán un efecto directo casi irrisorio sobre el empleo en los próximos años. Sin embargo, el sector de minerales energéticos también tendrá un efecto indirecto considerable sobre la generación de nuevos puestos de trabajo, a través de la generación de divisas y de un excedente importante de recursos fiscales, que puede convertirse en otra de las grandes fuentes de ahorro del país.

Según vimos en el capítulo anterior, la finalización de la expansión minera tendrá un impacto recesivo importante alrededor de 1990. Si a partir de entonces disminuye el excedente exportable de petróleo o el país retorna a una dependencia de hidrocarburos importados, las consecuencias sobre la balanza de pagos y la actividad económica serían severas. En este contexto, es necesario resaltar la importancia de planear desde ahora nuevos proyectos de exportación de carbón, cuya ejecución dependerá de la evolución del mercado internacional de dicho producto, y de mantener una actividad de exploración que permita al país mantener excedentes exportables de hidrocarburos durante la década del noventa. Como las expectativas de bajos precios de combustibles han desincentivado la actividad exploratoria de las compañías extranjeras, Ecopetrol deberá aumentar su participación en esta actividad. Por otra parte, si se mantienen las actuales condiciones de relativa abundancia de divisas provenientes de las exportaciones

de café y bajos precios de hidrocarburos, conviene considerar también la posibilidad de acumular parte del petróleo *in situ*, para prolongar sus exportaciones en la época de destorcida cafetera, siempre y cuando se encuentren fórmulas que no desincentiven la exploración por parte de las compañías asociadas ni inhiban un mayor esfuerzo exploratorio por parte de Ecopetrol.

Para garantizar la generación de ahorro en el sector minero, es necesario adoptar, en primer término, medidas para evitar que la holgura en materia petrolera en los próximos años se utilice improductivamente en mantener precios internos de combustibles subsidiados. En segundo lugar, es necesario diseñar mecanismos que garanticen un control nacional efectivo sobre los excedentes de las grandes empresas públicas del sector, para canalizarlos hacia los sectores prioritarios en el proceso de cambio estructural —entre los cuales se incluye, obviamente, el propio sector—. En tercer término, es necesario poner especial atención al control de la tributación petrolera y minera. Por último, como ocurre en el caso del café, puede ser inconveniente trasladar al sector minero las devaluaciones adicionales del tipo de cambio real destinadas a promover actividades marginales de exportación y sustitución de importaciones. Así las cosas, en caso de que el país opte por la estrategia de incrementar la tasa de cambio real, puede ser adecuado establecer un impuesto *ad valorem* a las exportaciones de petróleo y carbón; en el diseño de este impuesto, debe tenerse en cuenta, sin embargo, el alto contenido importado y los elevados niveles de endeudamiento externo de las empresas exportadoras de productos energéticos.

B. ELEVACIÓN DE LAS TASAS DE INVERSIÓN Y AHORRO

Resulta claro de los escenarios analizados en el capítulo anterior que la inversión tendrá un papel fundamental en el desarrollo económico colombiano en lo que resta del siglo. Como se sabe ampliamente, la inversión juega un papel doble en el proceso económico: primero, como un componente de la demanda agregada y, segundo, como determinante de la capacidad productiva futura de la economía. Una deficiencia de la inversión puede inducir un crecimiento más lento por cualquiera de las dos razones, o por una combinación de ellas.

En los escenarios analizados fue necesario, como ya se ha comentado, aumentar la participación de la inversión en el PIB en unos tres puntos porcentuales con relación a aquella que ha prevalecido en los últimos años. En lo que resta de la década actual, la elevación de la tasa de inversión tendría un efecto expansionista interno, que permitiría acelerar ligeramente la tasa de crecimiento económico. Este efecto será obviamente mayor entre más alto sea el componente nacional de la demanda correspondiente. El efecto de la inversión sobre

la capacidad productiva no será muy importante en los próximos años, debido a la considerable subutilización de la capacidad existente, pero desempeñará un papel clave en la próxima década. De hecho, si la tasa de inversión no aumenta y las relaciones capital-producto históricas se mantienen inalteradas, el proceso de crecimiento puede verse afectado en la década del noventa por la disponibilidad de capacidad instalada.

De acuerdo con las simulaciones del capítulo anterior, también será necesario alterar la composición sectorial de la inversión. En los ejercicios realizados se presentaron consistentemente cuellos de botella en las proyecciones para la década entrante en los sectores agropecuario, metalmecánico y construcciones. En algunas simulaciones, también se prevé una escasez de capacidad en otros sectores de la economía.

En la sección siguiente se analizará el papel de la inversión pública en la estrategia macroeconómica. En lo relativo a la inversión privada, es necesario revitalizar los esfuerzos de acumulación de capital, que han permanecido en niveles relativamente bajos desde mediados de la década del setenta. Los estudios existentes sobre determinantes de la inversión indican que una actividad económica vigorosa es el mejor incentivo a los esfuerzos de acumulación de las empresas y las familias. Sin embargo, señalan igualmente que los esfuerzos de ajuste del tipo de cambio y quizás también el fomento a la industria doméstica de bienes de capital pueden tener un efecto desfavorable sobre la inversión en maquinaria y equipo, debido al alto componente importado directo e indirecto de este tipo de gasto²². De ahí deriva la importancia de orientar los otros instrumentos de política económica para lograr acelerar los esfuerzos de inversión.

Un primer grupo de acciones debe estar orientado a mejorar la planeación macroeconómica y sectorial, para reducir las incertidumbres que caracterizan todos los esfuerzos privados de inversión. La estabilidad de los incentivos a la exportación y a la sustitución de importaciones, especialmente en las nuevas actividades de uno y otro tipo, desempeñará también un papel clave desde esta perspectiva. El Estado puede además explotar plenamente las complementariedades que existen entre sus gastos de inversión y la acumulación de capital en el sector privado, a través de sus gastos en infraestructura o de las inversiones más específicas en algunos sectores productivos.

La política monetaria y fiscal debe estar orientada a permitir un descenso significativo de la tasa de interés real, cuyos altísimos niveles en los últimos años han constituido un obstáculo a los esfuerzos de capitalización de las empresas.

²² Para una revisión de esta literatura, véase José Antonio Ocampo, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio de 1985.

Este desarrollo debe estar apoyado por el diseño de mecanismos que reduzcan el claro incentivo tributario a financiar la inversión, tanto en maquinaria y equipo como en capital de trabajo, por medio de préstamos y no de aportes de los accionistas. En efecto, la conjunción de las altas tasas de interés y los elevados niveles de endeudamiento han colocado a las empresas en una situación financiera sumamente frágil, que ha amenazado la supervivencia del propio sistema financiero.

Sobra agregar la importancia que desde el punto de vista de la inversión privada tiene un sistema financiero sano y reorientado a proveer recursos de crédito en mayor escala para los proyectos de inversión de largo plazo. El crecimiento del sector financiero colombiano es también esencial para garantizar una participación adecuada de la intermediación doméstica en los créditos que exigen los grandes proyectos de inversión privada, evitando así la tendencia al excesivo endeudamiento externo de las empresas. La creación en escala apreciable de recursos de largo plazo para la compra de bienes de capital producidos domésticamente también desempeñará un papel clave, no solo desde el punto de vista del fomento a la inversión privada, sino del desarrollo de un sector de la economía que, según hemos visto, presenta un atraso evidente en nuestro país. Por último, en el caso de las empresas medianas y pequeñas, el problema principal es el acceso a los recursos del crédito. La ampliación de los fondos de garantías existentes, la creación de nuevos organismos de este tipo y la reducción de los costos administrativos que impiden un acceso adecuado de estas empresas a ciertos recursos de crédito pueden también desempeñar un papel clave en la estrategia propuesta.

La experiencia del país con incentivos tributarios especiales para la inversión en décadas pasadas no fue muy favorable. De esta manera, la utilización de nuevos instrumentos de este tipo en los próximos años debe examinarse con enorme cautela, para evitar que el costo fiscal no se compadezca con sus efectos sobre la inversión privada, generando así un subsidio indirecto a las utilidades de los grandes accionistas, con un impacto regresivo evidente. No obstante, conviene estudiar el diseño de reglamentaciones más ágiles que eliminen el impacto de las normas sobre renta presuntiva en aquellas inversiones que aún no han llegado a su etapa de producción.

Los esfuerzos para elevar la tasa de inversión deben estar acompañados de acciones para garantizar un aumento simultáneo de las tasas de ahorro domésticas y la canalización de los recursos correspondientes hacia los sectores con mayores potencialidades de desarrollo. La recuperación de la economía y la reducción de las tasas de interés permitirán que las empresas dispongan directamente de mayores recursos para financiar los esfuerzos de inversión. Igualmente, la eliminación de los incentivos al endeudamiento permitirá que los accionistas prefieran una mayor reinversión de utilidades a la alternativa de distribuir las y

utilizar recursos de crédito para financiar los requerimientos de capital de las empresas.

Sin embargo, otras acciones deben estar orientadas al propósito señalado. En particular, es necesario garantizar que los excedentes que puedan generar los grandes sectores exportadores de productos primarios (café, petróleo y carbón) se utilicen preferencialmente para elevar las tasas de ahorro de la economía y diseñar mecanismos adecuados para transferir estos recursos hacia los sectores en expansión.

Algunas acciones orientadas a elevar la tasa de ahorro de los hogares también pueden cumplir un papel en este proceso. La experiencia de los últimos años indica, sin embargo, que los intentos de elevar los ahorros de las familias a través de aumentos de las tasas de interés tienen efectos inciertos, que no se compatibilizan con el efecto claramente desfavorable sobre las empresas productivas. Así las cosas, la utilización de instrumentos de ahorro forzoso puede ser más adecuada para este propósito. La reducción de los incentivos a retirar los fondos de cesantías y la ampliación de la seguridad social, acompañada de esfuerzos que garanticen que las cotizaciones a los seguros económicos no se desvíen hacia el financiamiento de déficits en los servicios de salud, pueden desempeñar un papel modesto en este proceso. La experiencia de otros países indica que podría estudiarse el diseño de un sistema de cotizaciones de los trabajadores a la seguridad social orientado en forma mucho más agresiva a elevar la tasa global de ahorro de la economía.

C. REORIENTACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

1. *LOS LÍMITES DE LA ACCIÓN FISCAL EN LOS PRÓXIMOS AÑOS*

Una política fiscal deficitaria contribuye a mantener un crecimiento económico más rápido en el corto plazo. Al mismo tiempo, conduce, sin embargo, a una acumulación de deuda pública que pesa de manera creciente sobre las finanzas estatales, o a presiones monetarias excesivas, que plantean serias complicaciones para la política económica. Aparte de su papel propiamente anticíclico, el análisis de la conveniencia del déficit fiscal depende así del balance entre estos dos efectos.

Una forma simple de analizar la magnitud del déficit fiscal “manejable” parte de la ecuación de equilibrio macroeconómico. Esta condición establece que el déficit fiscal es igual a la suma del déficit en cuenta corriente con el exterior y del superávit (exceso de ahorro sobre inversión) privado. Según vimos anteriormente, la estabilidad de la relación deuda neta/exportaciones es compatible con un déficit en cuenta corriente con el exterior similar al pago neto de intereses al

resto del mundo. Como el grueso de estos pagos corresponde a la deuda pública externa, un corolario interesante de estas previsiones es que el régimen de acción fiscal que proporciona el ahorro externo es aproximadamente igual al pago de intereses al exterior. Este hecho de por sí genera un déficit apreciable para los patrones históricos del país (poco más del 3% del PIB).

El superávit privado es menos predecible. En los años setenta, el sector privado generó excedentes de ahorro crecientes. Una parte de estos excedentes estaban asociados al ritmo de inflación. En efecto, debido a la erosión que genera el alza en los precios sobre los activos monetarios, el sector privado debe generar en una economía inflacionaria un ahorro destinado a reponer el valor real de dichos activos. Este fenómeno es conocido internacionalmente como el “impuesto inflacionario” y en Colombia como el “margen monetario”. El resto del superávit privado en los años setenta fue el fruto de la creciente debilidad de la inversión privada y del crecimiento notorio del ahorro de las familias. El segundo de estos procesos se erosionó con la recesión de los años ochenta. El primero debe esperarse que se erosione en el futuro. De esta manera, el déficit fiscal “manejable” en los próximos años no excede significativamente la suma del pago de los intereses de la deuda externa y del “margen monetario”. La magnitud correspondiente es de un 4% del PIB o algo más y es inferior al déficit público no cafetero de 1985.

Lo anterior sirve para ilustrar dos puntos importantes. El primero de ellos es que no existe un margen para una política fiscal deficitaria dirigida a acelerar la recuperación del empleo en los próximos años. De esta manera, los efectos expansionistas de las finanzas públicas deberán concentrarse, por una parte, en el uso de mayores recursos tributarios que generarán la expansión de la actividad económica, las grandes inversiones mineras y los aumentos en la tributación al sector cafetero y, por otra, en los esfuerzos de reorientación del gasto público. El segundo de ellos es que los recursos públicos continuarán siendo muy escasos hacia el futuro. Esto es particularmente cierto en virtud de las necesidades crecientes de inversión y de una acción fiscal más redistributiva. Ello resalta, por supuesto, la necesidad de emprender acciones decididas para acrecentar la eficiencia en el uso de los recursos públicos y para defender los niveles actuales de ingresos. Sobre este último aspecto, el corolario más importante es, sin duda, la necesidad de defender la arremetida creciente para la reducción de algunos tributos o para la concesión de exenciones o descuentos crecientes, particularmente al impuesto de renta. La experiencia pasada del país indica la conveniencia de impedir este proceso, que termina erosionando el sistema tributario, eliminando la equidad horizontal que debe caracterizar el impuesto de renta y haciendo más regresiva su incidencia.

2. EL CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

De acuerdo con las simulaciones del capítulo anterior, los esfuerzos por alterar la composición de la inversión pública no solo ofrecen las mayores posibilidades de reducir en forma más rápida la tasa de desocupación en los próximos años, sino de contribuir en forma relativamente permanente a mantener altos niveles de empleo. La conveniencia de esta política es aún más evidente si se tiene en cuenta que las acciones en el frente externo tienen efectos mucho más lentos sobre el empleo. La terminación de los grandes proyectos en el sector energético (electricidad, carbón y petróleo) permiten además al Gobierno emprender acciones decididas en esta materia en los próximos años, con miras a explotar al máximo las posibilidades de generación de empleo del gasto público. Muchos de los gastos de inversión a los cuales se deben reorientar los recursos tienen además un efecto significativo sobre el bienestar de la población, en la medida en que contribuyen a reducir los precios relativos de bienes de gran consumo popular (los alimentos) o a suministrar mejores servicios públicos para los sectores más pobres de la población.

La implementación de la política anotada exige, sin embargo, dos tipos de esfuerzos. Los primeros deben estar orientados a eliminar las desventajas que enfrentan las compañías nacionales en las licitaciones internacionales que realizan las entidades públicas. Para ello es esencial aumentar los recursos de crédito destinados a la financiación de bienes de capital nacionales, permitir que los licitantes nacionales coticen en la misma moneda que los extranjeros, eliminar las exenciones arancelarias para las entidades públicas y exigir una mayor desagregación tecnológica de todos los proyectos de inversión. En el caso de la construcción, debe pensarse en dividir los proyectos de tal modo que las compañías nacionales tengan la capacidad financiera necesaria para ejecutar las diversas partes de ellos. Los segundos deben estar dirigidos a garantizar un flujo adecuado de los excedentes que pueden generar las empresas o entidades públicas y que tienden a ser reinvertidos en el mismo sector, sin una evaluación social del gasto correspondiente. Esto exige fortalecer las entidades globales de planeación del Estado, en particular al Departamento Nacional de Planeación, restablecer plenamente el impuesto de renta para algunas empresas públicas y perfeccionar los instrumentos crediticios y otros mecanismos que han venido siendo utilizados en los últimos años para redistribuir sectorialmente los excedentes financieros de algunas entidades.

Por último, conviene anotar que, si bien es cierto que es posible reducir sensiblemente las inversiones en energía eléctrica y carbón en los próximos años, también lo es que estos sectores —en particular el primero— acusan déficits de caja enormes en el corto plazo. Estos déficits no podrían financiarse a costa del

presupuesto nacional, so pena de reducir significativamente el financiamiento disponible para otro tipo de inversiones. Habrá, por lo tanto, que buscar un refinanciamiento de sus deudas y acudir en alguna medida a un mayor financiamiento interno.

3. EL PAPEL REDISTRIBUTIVO DE LAS FINANZAS ESTATALES

Los estudios de incidencia de las finanzas públicas indican que las acciones estatales pueden contribuir a reducir la gran inequidad en la distribución del ingreso. De acuerdo con los estudios existentes, el sistema de ingresos públicos colombiano es ligeramente redistributivo. Este resultado es el fruto de un conjunto de ingresos cuya incidencia es muy diversa. Los elementos claramente progresivos son el impuesto de renta a las personas naturales, el régimen de tarifas de servicios públicos y los impuestos predial y de vehículos particulares. El impuesto de renta a las sociedades es ligeramente progresivo o neutro, de acuerdo con los supuestos sobre su incidencia. Por último, todos los impuestos indirectos recaen en mayor proporción sobre los sectores medios de la población y son regresivos en las escalas altas²³.

Las investigaciones que han realizado sobre Colombia también indican que la expansión de los servicios públicos y los gastos en educación primaria y aquellos que se canalizan a través del SNS son altamente progresivas²⁴. Los gastos en educación secundaria benefician especialmente a los sectores medios, en tanto que aquellos que se destinan a la educación superior son regresivos; la incidencia de estos gastos se ha hecho menos regresiva sin embargo, con el aumento en las tasas de escolaridad. Los gastos públicos en vivienda también beneficiaban en el pasado principalmente a los sectores medios de la población, pero su incidencia se ha hecho más progresiva, especialmente durante la administración actual, aunque solamente a nivel de los hogares urbanos. Si se incluyen durante el gasto público los descuentos tributarios que existen para los gastos privados en educación,

²³ Charles E. McLure Jr., *The Incidence of Colombian Taxes*, 1970, Universidad de Rice, 1973; Malcolm Gillis y Charles E. McLure Jr., "The 1974 Tax Reform and Income Distribution", en Albert Berry y Ronald Soligo (eds.), *Economic Policy and Income Distribution in Colombia*, Boulder: Westview Press, 1980, cap. 2; Johannes F. Linn, "The Distributive Effects of Local Government Finances in Colombia: A Review of the Evidence", en Berry y Soligo (eds.), *op. cit.*, cap. 3; y Guillermo Perry, "Las reformas tributarias de 1974 y 1975 en Colombia", *Coyuntura Económica*, noviembre de 1977.

²⁴ Miguel Urrutia y Albert Berry, *La distribución del ingreso en Colombia*, Medellín: La Carreta, 1975, cap. 5; Marcelo Selowsky, *¿Who benefits from government expenditure? A case study of Colombia*, Nueva York: Oxford University Press, 1979; y Jean Pierre Jallade, *Public Expenditure on Education and Income Distribution in Colombia*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1974.

salud y vivienda, los efectos progresivos de los gastos del Estado en estos sectores se reducen, sin embargo, considerablemente, en razón de que las personas que declaran impuesto de renta se encuentran en los niveles más altos de la distribución del ingreso.

Es poco lo que se puede hacer para mejorar el carácter progresivo del sistema de ingresos públicos. Este hecho se deriva ante todo, de los pocos márgenes que conceden los elementos más progresivos del sistema vigente. Las acciones más importantes deben estar dirigidas, sin duda, a controlar la evasión de las rentas altas. También es necesario evitar, según hemos visto, reformas al impuesto de renta que vayan en contravía a la ligera progresividad vigente.

Aunque el margen de acción es escaso por el lado de los ingresos, ciertamente existen en el frente del gasto. En efecto, de acuerdo con las investigaciones que se han realizado en el país, las políticas de gasto público tienen un impacto mayor sobre los indicadores económicos y sociales que los cambios en la política tributaria. En particular, pueden contribuir a acelerar significativamente la mejoría de los indicadores sociales que se produce gradualmente en el proceso de desarrollo²⁵.

Dada la alta inequidad distributiva que caracteriza a Colombia, el uso de estos efectos redistributivos debe ser objeto prioritario de las acciones estatales en los próximos años. La posibilidad real de lograr una cobertura mínima de ciertos servicios estatales para toda la población, y de erradicar los síntomas más angustiosos de la pobreza absoluta, hacen aún más evidente la inclusión de este objetivo dentro de los planes futuros de desarrollo. Una estrategia como la anotada debe incluir un aumento de la proporción de los recursos estatales destinados al sector social, pero también la redistribución de los presupuestos existentes en los distintos sectores (educación, salud, vivienda y servicios públicos) para hacer más progresiva su incidencia. Además, algunos programas inexistentes o con un alcance muy limitado (los sistemas de asistencia para la tercera edad, los programas de alimentación y los centros de atención preescolar, por ejemplo) deben expandirse en forma significativa.

²⁵ Manuel Muñoz *et al.*, *Evaluación de la política fiscal como instrumento de desarrollo en el largo plazo* Bogotá: Ministerio de Hacienda-CCAP, 1982.

III. POLÍTICAS ESPECIALES

A. LOS PROGRAMAS DE MICROEMPRESAS²⁶

Los programas para las pequeñas empresas surgieron en Colombia en los años sesenta, concebidos como un instrumento para la generación de empleo y la descentralización. Durante esta década fueron creadas Artesanías de Colombia, la Corporación Financiera Popular y el Fondo Financiero Industrial, se iniciaron los programas de crédito para la pequeña y mediana industria del Banco Popular y de la Caja Agraria, y se inició el programa de promoción popular urbana del SENA. Dejando de lado su ínfima cobertura, estos programas adolecieron de dos fallas protuberantes. Por una parte, hicieron un énfasis unilateral en el sector industrial, concebido como el único en el cual las pequeñas unidades podían cumplir un papel positivo, ya que los pequeños negocios en el comercio y las servicios eran visualizados como meras formas de subempleo. Por otra parte, se mezclaron indiscriminadamente en el mismo programa a pequeñas y medianas unidades, sin reconocer explícitamente sus diferencias cualitativas. Ello condujo a que el crédito fuera absorbido por las empresas medianas. Las pequeñas continuaron así marginadas del crédito institucional, tanto público como privado.

Los programas dirigidos específicamente a las microempresas se iniciaron en el país en 1976, con lo creación del programa de desarrollo de la pequeña empresa de la Fundación Carvajal. Como todos los programas posteriores, el énfasis principal se otorgó desde un comienzo a las labores de capacitación y crédito. Entre 1980 y 1985 iniciaron actividades similares doce fundaciones, que comenzaron a operar en diecinueve ciudades del país. El Estado actuó a la zaga de la iniciativa privada, y solo comenzó a coordinar las labores de las fundaciones mediante el plan nacional de microempresas en 1984.

Hasta mediados de 1985, los principales logros de estos programas habían sido la capacitación de 10.625 microempresarios y el otorgamiento de 3.585 créditos a 3.012 unidades, por un valor medio de unos \$130.000. La cobertura de los programas ha sido, así, mínima en relación con el número de pequeñas unidades productivas que operan en las ciudades colombianas. En efecto, si se comparan las acciones de estas fundaciones en las cuatro grandes áreas metropolitanas con el número de empresas de dos a diez trabajadores existentes a mediados de 1984, se constata que los programas de capacitación apenas han llegado al 5,2% y el crédito al 1,6% de las microempresas existentes. Desde el punto de vista de la

²⁶ Hugo López *et al.*, “El sector informal en Colombia: estructura, dinámicas y políticas”, Misión de Empleo, 1986, cap. V.

creación de empleo, el efecto ha sido elevar en un 33% el número de puestos de trabajo en el año inmediatamente posterior a la recepción del crédito, a partir del cual el empleo se estabiliza. Si se toma la cifra inicial de empleo de las empresas involucradas (3,8 trabajadores) y se supone que el programa tiene éxito en el 100% de ellas, las cifras existentes indican que se han creado 16.000 puestos de trabajo como resultado del plan de 1984-1986²⁷.

Estos datos obligan a considerar el carácter todavía experimental, aunque altamente positivo de los programas existentes, e indican que es utópico pensar que pueden constituirse en una solución de corto plazo a los problemas de desempleo del país. A pesar de su alcance limitado, la verdadera importancia de las acciones de las fundaciones y del plan actual debe mirarse desde una triple óptica. En primer término, estas actividades han contribuido a que el país tome conciencia de la función económica y social de un sector que, bajo condiciones adversas, ocupa a más de la mitad de la fuerza de trabajo urbana, ayudando a superar así la concepción del sector informal como una mera organización socioeconómica de la pobreza. En segundo lugar, los programas existentes han mostrado una gran eficacia para mejorar y estabilizar el empleo y los ingresos de los pequeños productores. Por último, la experiencia acumulada constituye una base indiscutible de una estrategia global de apoyo al sector informal que, como lo veremos a continuación, debe darse dentro del diseño de estrategias sectoriales y bajo el marco de políticas macroeconómicas favorables al desarrollo del sector.

El actual plan de las microempresas debe así reforzarse y ampliarse, sobre las siguientes bases:

Los programas para las microempresas no pueden ser concebidos como medidas anticíclicas y pasajeras. De esta manera, la pequeña escala, más que un remedio de urgencia, debe considerarse como una verdadera herramienta de desarrollo. Por esto mismo, sus resultados deben evaluarse en función de la capacidad de los programas existentes para garantizar la viabilidad de las pequeñas unidades de producción y, por ende, la estabilidad de los puestos de trabajo que generan, más que por su contribución a la creación de nuevos empleos.

Sin menospreciar la importancia de los programas de crédito y de asistencia empresarial y técnica, es necesario reconocer que el verdadero cuello de botella de las pequeñas unidades de producción está en la demanda y la comercialización. La experiencia de otros países y algunos programas pioneros en Colombia muestran claramente que cuando se ataca el problema de comercialización, los programas de crédito y asistencia empresarial adquieren un matiz totalmente

²⁷ Estas últimas estimaciones están basadas en los datos del programa de microempresas de la Fundación Carvajal, suponiendo que es típico de los que adelantan entidades similares.

distinto. Las acciones más importantes deben dirigirse, así, a fomentar la creación de firmas comercializadoras especializadas para el mercado interno (como un paso previo a otros esfuerzos dirigidos al mercado internacional), y quizás, a reorientar en parte las compras estatales hacia las micro y pequeñas empresas.

El énfasis de los programas debe ser sectorial más que microeconómico. Es decir, debe mirar más a los sectores donde operan las pequeñas empresas, que a las unidades productivas en sí mismas. Este hecho refleja, en primer término, las muy diversas problemáticas tecnológicas, crediticias y de mercado que enfrentan las pequeñas empresas en los distintos sectores. Por otro lado, este enfoque también reconoce la necesidad de analizar la microempresa en relación con otras firmas del sector en el cual opera —medianas y grandes— para determinar sus ventajas comparativas sectoriales. Las labores correspondientes no pueden ser así responsabilidad exclusiva de un solo organismo público, o de fundaciones privadas aisladas. Más aún, las labores de coordinación, que en la actualidad adelanta el Departamento Nacional de Planeación, deben evolucionar hacia un esquema similar al del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que comprometa para cada sector particular a las distintas instituciones del Estado, a los sindicatos y organizaciones gremiales informales, y a las medianas y grandes empresas de producción y comercialización.

Finalmente, las microempresas deben contar con un marco legal apropiado para su operación. Este marco debe incluir, en primer término, un régimen laboral especial, según vimos en el capítulo 7 de este informe. En segundo lugar, debe comprender también un régimen tributario especial, que disponga la exención de la mayoría o la totalidad de los impuestos existentes, reconociendo así el altísimo costo para las pequeñas empresas de administrar algunos tributos. En tercer lugar, debe contener unas reglamentaciones urbanas más laxas, para reducir los costos considerables de tramitar licencias de funcionamiento, reparaciones locativas, etc. Por último, debe crear formas gremiales y asociativas propias, para defender los intereses de las pequeñas empresas ante el Estado y otras empresas privadas, en el primer caso, y contribuir a superar el principal cuello de botella para sus actividades (la comercialización) en el segundo.

B. LOS PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO

Los programas especiales de empleo han sido utilizados en varios países latinoamericanos y en desarrollo, aunque en muchos casos sólo como proyectos piloto, para crear nuevos puestos de trabajo cuando la economía enfrenta altos niveles de desempleo nacional o regional (Brasil, Panamá, Chile, Haití y Dominica), o desastres naturales (Bolivia, Ecuador y Perú). La mayoría de los programas han

estado asociados con planes especiales de construcción pública. Un segundo conjunto de programas se ha concentrado, sin embargo, en la contratación de personal para actividades industriales, de servicios o de ornato y mantenimiento urbano.

Aunque este tipo de programas es el instrumento más directo para la creación de empleo, las dificultades que se enfrentan para su implementación son múltiples. Las primeras son de carácter legal. Como se sabe ampliamente, la contratación pública en Colombia y en la mayoría de los países está sujeta a procedimientos dispendiosos y a regulaciones de uno y otro tipo, que le restan flexibilidad para implementar un programa de emergencia. Aunque existen mecanismos que permiten al gobierno adjudicar contratos sin licitación o concurso de méritos, y emprender proyectos por administración delegada, estas normas carecen de operatividad como instrumentos de un plan especial de empleo, ya que requieren aprobación del Consejo de Ministros en cada caso particular. La flexibilidad es algo mayor, en el caso de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Por otra parte, según vimos en el capítulo 7 del informe, no existen mecanismos apropiados para la contratación de mano de obra temporal en el sector público diferentes a los contratos de servicios y a los supernumerarios, que están concebidos para otros propósitos.

En segundo término, no existen los mecanismos administrativos apropiados para implementar los programas mencionados. La experiencia de otros países indica que los resultados de estos programas depende de que se disponga de un banco de proyectos, de un conocimiento sobre las características de las regiones y grupos a los cuales deben estar dirigidos los programas, y de criterios propios de selección y evaluación. Es prácticamente imposible, sin un proceso previo de planeación y organización institucional, improvisar proyectos eficientes, que lleguen a los grupos más necesitados y conduzcan a la realización de obras públicas o servicios de utilidad real.

En tercer lugar, no existen mecanismos claros de financiamiento para programas de esta naturaleza. En una sección anterior de este capítulo, vimos la inconveniencia y la dificultad de apelar a algunas de las fuentes de recursos fiscales más comunes. En particular, vimos la problemática de aumentar el déficit fiscal en las actuales circunstancias. El recurso de la tributación para financiar este tipo de programas carece también de la flexibilidad necesaria, ya que exige la expedición de normas legales, cuyo efecto solo se manifiesta con un rezago importante. De esta manera, la única alternativa viable y deseable es un cambio en la composición del gasto público hacia proyectos más intensivos en empleos directos e indirectos, en las líneas recomendadas anteriormente.

Por último, el perfil de desempleo no coincide necesariamente con el tipo de mano de obra que demandan intensivamente algunos de estos programas. En

efecto, de acuerdo con las consideraciones del capítulo 4 del informe, el desempleo se concentra en grupos de población —personal administrativo, mujeres y bachilleres— que no son candidatos a trabajar en proyectos de construcción pública, como los que generalmente contemplan los programas de emergencia.

Así las cosas, el montaje de programas especiales de empleo requiere de desarrollos legislativos e institucionales previos. En el primer caso, es necesario diseñar un sistema de contratación ágil para este tipo de programas, incluyendo los mecanismos de flexibilización parcial del empleo público, que analizamos en el capítulo 7 de este informe. En el segundo caso, es necesario crear el andamiaje institucional que permita al Gobierno intervenir mediante este tipo de programas cuando situaciones macroeconómicas o especiales —regionales, sectoriales o poblacionales— así lo requieran. Esta estructura debe incluir un banco de proyectos, un sistema propio de evaluación y ejecución de los mismos, mecanismos de coordinación con otras instancias públicas y privadas y sistemas especiales de manejo de fondos, entre otros.

Los programas que se pueden implementar en el país en los próximos años son de dos tipos diferentes. Los primeros harían énfasis en proyectos de inversión pública, intensivos en mano de obra e insumos nacionales. De acuerdo con el análisis de la sección II.C.1 de este capítulo, esto exigiría un esfuerzo especial para reorientar la inversión pública hacia sectores como el agropecuario, y el de acueductos y alcantarillados, entre otros, y para mantener el impulso a los programas de vivienda de los últimos años. Un segundo tipo de programas estaría orientado hacia proyectos de salud, educación y mejoramiento social y cultural de la comunidad, dentro de las acciones tradicionales de la política social.

Conviene anotar finalmente, que el país tendrá amplias oportunidades para implementar programas piloto de este tipo en los próximos años. En efecto, incluso si la política económica es eficaz en reducir paulatinamente la tasa de desempleo global en los próximos años, este proceso no será simétrico en todas las regiones y grupos de población. Este tipo de problemas amerita, así, el concurso de programas especiales.

C. LOS PROBLEMAS DE LA ABSORCIÓN FUTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO EDUCADA

La expansión del sistema educativo ha tenido un impacto notorio sobre el mercado de trabajo colombiano en las últimas décadas. La economía ha respondido en formas muy diversas al aumento acelerado de la fuerza laboral con mayores niveles educativos. Algunos sectores que demandan mano de obra más calificada han crecido más rápidamente que el conjunto de la actividad económica, ayudando a absorber en parte el creciente contingente de trabajadores más

calificados. No obstante, este proceso ha sido insuficiente, y se ha generado así un deterioro de los ingresos relativos de los trabajadores con mayores niveles educativos, una recalificación general de los puestos de trabajo, una informalidad cada vez mayor de los trabajadores más educados, y altos niveles de desempleo, especialmente de aquellos con educación secundaria.

El impacto del sistema educativo sobre el mercado laboral será aún más notorio en los próximos años. En las cuatro grandes ciudades, la totalidad de los nuevos trabajadores entre 1985 y 1990 tendrán al menos alguna educación secundaria, y uno de cada tres alguna educación superior. En este contexto, las presiones sobre los ingresos relativos de los trabajadores más calificados, la recalificación de ocupaciones y posiblemente, la informalidad, tenderán a acentuarse.

La respuesta del país ante esta situación no debe ser una restricción al crecimiento del sistema educativo. En este aspecto, debe tenerse en cuenta, en primer término, que la mayor educación es deseable en sí misma, ya que una sociedad educada es cualitativamente diferente de una con menores niveles educativos. Hay evidencia además, de que el sistema educativo colombiano no está sobredimensionado y, por el contrario, presenta algunos retrasos importantes, no solo en relación con los países desarrollados sino también con algunos de similar nivel de desarrollo económico.

La tendencia a la reducción de los diferenciales de ingresos entre distintos tipos de trabajadores debe también ser saludada positivamente, como señal de una mayor igualdad social. Para ello es necesario, sin embargo, que la tendencia anterior se refleje efectivamente en una reducción de las disparidades de ingreso de las familias, y evitar que las desigualdades en el desarrollo educativo del país, entre el campo y la ciudad, entre regiones más y menos desarrolladas, y entre la calidad de la inversión pública y la privada se conviertan en una nueva fuente, más moderna y sofisticada sin duda, de reproducir viejas desigualdades sociales.

La respuesta constructiva al reto que plantea una fuerza de trabajo más educada es, obviamente, la creación de un mayor número de nuevos puestos de trabajo. Aunque un ritmo de crecimiento económico más alto coadyuvará, sin duda, a este resultado, la política económica debe orientarse a fomentar aquellos sectores que utilizan más intensivamente la mano de obra más educada. En este aspecto, conviene anotar que el sector público continuará jugando un papel destacado, aunque decreciente, como demandante de los trabajadores con mayores niveles educativos. De esta manera, es necesario diseñar mecanismos que permitan una mayor demanda por parte del sector privado de la mano de obra más calificada. Dos estrategias ya mencionadas pueden jugar un papel destacado en este proceso. La primera es la incorporación del criterio de mano de obra calificada en el diseño de los mecanismos de protección a la producción interna y promoción de exportaciones. Según vimos en una sección anterior, este criterio debe hacerse extensivo,

no solo al comercio de bienes, sino también a las transacciones externas de servicios. La segunda es el fomento del sector de ciencia y tecnología, cuyo atraso en el país es evidente.

Finalmente, algunos de los programas especiales de empleo deberán orientarse hacia ciertos grupos de trabajadores educados, cuya sensibilidad al desempleo ha sido muy alta en los últimos años. Entre ellos conviene destacar a los trabajadores con educación secundaria completa o incompleta y a las mujeres profesionales. Como la mayoría de estos trabajadores no se benefician directamente del empleo que generan los proyectos de inversión pública, puede ser conveniente adelantar simultáneamente otro tipo de programas, de corte social, encaminados precisamente a reducir el desempleo de estos grupos altamente sensibles.