

CAPÍTULO 8

UNA MIRADA HACIA EL FUTURO: 1985-2000

La evidencia recogida por la Misión y analizada extensamente en las partes anteriores de este informe indica que la actividad económica ejerce una influencia marcada sobre el mercado de trabajo. El lento crecimiento del empleo asalariado, la proliferación de actividades informales y por cuenta propia, y la disminución de los ingresos reales de los trabajadores independientes y agrícolas a comienzos de la década del ochenta, entre otros desarrollos, han sido así el reflejo de la fuerte recesión experimentada por la economía colombiana durante estos años.

La creación de condiciones favorables para el crecimiento económico es, así, el elemento central de cualquier estrategia futura de empleo. Este capítulo analiza las perspectivas de mediano y largo plazo de la oferta laboral y la actividad económica y las políticas que pueden acelerar el crecimiento económico en lo que resta del siglo. Estas consideraciones sirven de marco para el capítulo 9, donde se presenta una estrategia macroeconómica y algunas políticas sectoriales que permitirían cumplir ciertas metas en materia de empleo en los próximos quince años.

I. LA OFERTA DE MANO DE OBRA¹

A. PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS

La Misión realizó sus proyecciones demográficas utilizando estudios de base preparados por distintos centros de investigación del país y un modelo de simulación adaptado de trabajos anteriores². Los cuadros 8.1 y 8.2 presentan los resultados globales de estas simulaciones: el lector puede comparar los ritmos de crecimiento resultantes con la información histórica contenida en el Cuadro 1.4 del capítulo 1 del informe. Como se puede apreciar, en lo que resta del siglo la población total del país va a crecer a tasas que, para la experiencia pasada, son bajas y decrecientes. De hecho, los ritmos de expansión de la población urbana y total serán los más bajos del siglo XX y la población rural disminuirá en términos absolutos. Sin embargo, la población en edad de trabajar, tanto urbana como rural, continuará creciendo a tasas superiores a la población total. El ritmo de crecimiento de la población urbana en edad productiva continuará siendo moderadamente alto hasta mediados de los años noventa, pero bajo y decreciente en el sector rural.

Las proyecciones correspondientes parten de una estimación de los principales componentes del cambio poblacional —mortalidad, fecundidad y migración neta—, calculados para cada grupo de edad y sexo. Específicamente, a una población inicial³, distribuida por grupos de edad, sexo y zona de residencia, se le aplican las tasas específicas de mortalidad generando así una población sobreviviente al final del año; las tasas específicas de fecundidad se aplican al número de mujeres en cada grupo de edad reproductiva para producir igualmente en número de nacimientos durante el

¹ El contenido de esta sección se basa en documentos elaborados por la Misión de Empleo por Juan Luis Londoño (“El mercado de trabajo en Colombia”) y Arturo García (“Modelo demográfico para la Misión de Empleo: especificación, programación y resultados”) del grupo técnico de la Misión y por Carmen Eliza Flórez, Regina Méndez y Rafael Echeverri del CEDE (“Caracterización de la transición demográfica en Colombia”) Hector Maldonado y Bernardo Guerrero de la FEI (“Evolución de las tasas de participación en Colombia”) y Fernando Urrea de la Universidad del Valle (“Migración internacional”). También se consultaron los trabajos de Bernardo Kugler, Edgar Baldión, Arturo García y Manuel Muñoz de la C.C.R.P. (“Investigación sociodemográfica para la planeación”, 1984); Myriam Ordoñez (“La transición demográfica en Colombia”) y Ana Rico de Alonso (“Características de la oferta de trabajo en Colombia, Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla”) ambas de la FEI. Los dos últimos trabajos han sido publicados en Senalde *Transición demográfica y oferta de fuerza de trabajo en Colombia*, Bogotá, 1986.

² Se adaptó la parte demográfica del modelo Seres (Sistema para el estudio de relaciones económicas y sociales) preparado por la Corporación Centro Regional de Población. Los detalles algebraicos y computacionales del modelo utilizado, así como un detalle mucho mayor sobre las proyecciones realizadas, puede encontrarse en García, *op. cit.*

³ En este caso la del censo de población de 1973, al no estar todavía disponible en su forma definitiva la de 1985.

CUADRO 8.1. POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD DE TRABAJAR (MILES DE PERSONAS)

Población total	1985	1990	1995	2000
Total	28.686	30.723	32.618	34.473
Urbana	19.324	21.498	23.567	25.644
Rural	9.363	9.224	9.051	8.829
Población en edad de trabajar				
Total	20.211	22.529	24.745	26.712
Urbana	13.884	15.964	18.026	19.925
Rural	6.326	6.565	6.723	6.786

CUADRO 8.2. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, POBLACIÓN TOTAL Y EN EDAD DE TRABAJAR (PORCENTAJE)

Población total	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Total	1,38	1,20	1,11
Urbana	2,16	1,85	1,70
Rural	-0,30	-0,38	-0,50
Población en edad de trabajar			
Total	2,20	1,89	1,54
Urbana	2,83	2,58	2,02
Rural	0,74	0,48	0,19

período de cálculo; finalmente, se realizan los ajustes por migración interna e internacional para producir la estructura de la población urbana y rural al final del año.

Parece haber un acuerdo relativo entre los demógrafos sobre los valores históricos de las tasas de fecundidad y mortalidad y sobre su evolución más probable en los próximos años⁴. Un resumen de los parámetros utilizados en este estudio se reproduce en el Cuadro 8.3. Estas proyecciones muestran una continuación del descenso en la fecundidad y mortalidad hasta fines del siglo, produciéndose así una prolongación del proceso de transición demográfica que el país ha experimentado en las últimas décadas. Conviene mencionar que la tasa bruta de natalidad proyectada para el año 2.000 es inferior a las que existen en la actualidad en los países latinoamericanos y a las que ha estimado el Banco Mundial para la mayoría de las naciones vecinas para aquella época, pero es superior a la que

⁴ Las tasas utilizadas en este estudio son las de Flórez *et. al.*, *op. cit.*

existe actualmente en los Estados Unidos y en los países de Europa Occidental⁵. Esta última discrepancia está asociada fundamentalmente a la estructura de edades de la población, ya que se supone que la tasa total de fecundidad alcanzará el llamado “valor de reemplazo” (es decir, aquel consistente con una población estacionaria en el largo plazo) en 1989 en las zonas urbanas y en 1998 en las rurales. La tasa bruta de mortalidad presenta un descenso mucho menor, debido a la combinación de las tasas específicas de mortalidad supuestas y a la estructura de edades de la población. Es de esperarse que esta tasa aumente a comienzos del siglo XXI como reflejo del envejecimiento de la población, incluso si las tasas específicas para cada grupo de edad continúan descendiendo.

La tasa de crecimiento natural así obtenida (véase el Cuadro 8.3) es similar a la que ha existido en las últimas décadas en países como Argentina, Irlanda, Australia y Canadá. Según las proyecciones del Banco Mundial, estará entre las más bajas de América Latina, pero será en cualquier caso superior a las que existen en la actualidad en los países desarrollados. Esto indica que el proceso de transición demográfica no habrá terminado todavía al finalizar el siglo y que es posible que las tasas de crecimiento de la población disminuyan aún más a comienzos del siglo venidero.

CUADRO 8.3. PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS PROYECCIONES DEMOGRÁFICAS (PORCENTAJE)

	1985	1990	1995	2000
Tasas brutas de natalidad				
Total	2,56	2,23	2,21	2,02
Urbana	2,43	2,11	2,08	2,02
Rural	2,83	2,51	2,22	2,02
Tasas brutas de mortalidad				
Total	0,79	0,75	0,72	0,70
Urbana	0,68	0,64	0,62	0,61
Rural	1,02	1,00	0,97	0,94
Tasas de crecimiento natural				
Total	1,77	1,48	1,40	1,32
Urbana	1,75	1,47	1,45	1,40
Rural	1,81	1,51	1,25	1,07
Tasas brutas de migración				
Rural-urbana	1,71	1,55	1,40	1,26
Rural-internacional	0,30	0,30	0,30	0,30
Urbana-internacional	0,24	0,24	0,24	0,24

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1984.

Los supuestos sobre migración internacional son, obviamente, más inciertos⁶. Según vimos en el capítulo 1, hay elementos que permiten pensar que la tasa de migración internacional ha descendido en los últimos años como reflejo del proceso de ajuste venezolano y de las reglamentaciones rígidas que han venido estableciendo los Estados Unidos, entre otros factores. Un análisis de sensibilidad, que consistió en suponer tasas alternativas más bajas desde 1982, generó diferencias inferiores al 1% para todas las variables demográficas en el año 2000, que no se consideraron relevantes para las conclusiones de este estudio.

B. PARTICIPACIÓN LABORAL

Fuera del efecto estrictamente demográfico, que generará un crecimiento de la población urbana en edad de trabajar del 1,9% por año en lo que resta del siglo, el mercado de trabajo deberá asimilar el efecto del aumento en las tasas de participación laboral.

Según vimos en el capítulo 3, existen dos teorías complementarias de la evolución de la participación laboral. El primer enfoque⁷ analiza estos cambios a partir de la evolución de las tasas específicas por edad, sexo y zona de residencia. De esta manera, los aumentos de la participación son el reflejo, principalmente, de cambios en la estructura de edades de la población en edad de trabajar y del aumento en la tasa de participación femenina. Las proyecciones de las tasas globales de participación y de la población económicamente activa en el sector urbano utilizando este enfoque se reproducen en el Cuadro 8.4.

El enfoque alternativo⁸ analiza la evolución en la participación como respuesta a cambios en la actividad económica y en los ingresos de los trabajadores. Sin embargo, tal como se explica en el capítulo 3 de este informe, la teoría y las estimaciones de estas relaciones solamente son válidas en circunstancias de exceso de oferta, tanto en los mercados de bienes como de trabajo. Aunque esta situación ciertamente ha prevalecido en los diez últimos años y puede mantenerse hasta finales de la década actual, sería aventurado suponer que se prolongue más allá de 1990, salvo que el país vuelva a entrar en período recesivo. Por esta razón, las proyecciones realizadas con esta metodología solo se presentan hasta 1990 (véase Cuadro 8.5).

⁶ Véase Urrea, *op. cit.* y Flórez, *et. al., op. cit.*

⁷ Héctor Maldonado y Bernardo Guerrero, “Evolución de las tasas de participación en Colombia”, Misión de Empleo, 1986, y Rico de Alonso, *op. cit.*

⁸ Londoño, *op. cit.*

CUADRO 8.4. POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN URBANA (ENFOQUE ESTRUCTURAL)

	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (MILES DE PERSONAS)			
1985	4.670	3.125	7.796
1990	5.539	3.902	9.441
1995	6.384	4.665	11.050
2000	7.211	5.294	12.505
Tasas de crecimiento (porcentaje)			
1985-1990	3,47	4,54	3,90
1980-1995	2,88	3,64	3,20
1995-2000	2,47	2,56	2,50
Tasas globales de participación (porcentaje)			
1985	72,1	42,2	56,2
1990	74,1	46,0	59,1
1995	75,4	48,8	61,3
2000	76,8	50,3	62,8

CUADRO 8.5. TASAS GLOBALES DE PARTICIPACIÓN URBANA (ENFOQUE ECONÓMICO)

	ESCENARIO BAJO	ESCENARIO MEDIO	ESCENARIO ALTO
1987	57,5	57,7	57,9
1988	58,0	58,4	58,8
1989	58,5	59,0	59,6
1990	59,1	59,7	60,4

Nota: el escenario bajo está definido por una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 4,0% por año, el medio por una del 5,0% y el alto por una del 6,0%. En los tres casos se supone que los salarios reales en los ingresos de los trabajadores por cuenta propia permanecen constantes.

Los dos resultados coinciden en proyectar un aumento en las tasas de participación urbanas hasta 1990. De hecho, las tasas globales estimadas para 1990 con el primer enfoque coinciden con las estimadas en el escenario bajo del segundo. El Cuadro 8.4 también permite apreciar que las tasas respectivas continuarán aumentando hasta finales del siglo. Debido a que el primer método es más apropiado para proyecciones de largo plazo, en lo que resta del capítulo utilizaremos los estimativos del Cuadro 8.4.

El análisis anterior se realizó tomando como base los datos de las *encuestas de hogares* del DANE para las cuatro grandes ciudades. Para examinar qué tanto

cambian los parámetros si se utilizaran datos urbanos de más amplia cobertura, se examinaron los estudios de población del DANE, donde existe información para 57 ciudades, aunque para un solo período, que no coincide en todos los casos.

Las tasas de participación correspondientes son 0,5 puntos inferiores para los hombres y 2 para las mujeres, esto sugiere que las proyecciones de oferta de trabajo urbano que se presentan en el Cuadro 8.4 pueden estar sobreestimadas en un 1% por este concepto.

En el caso del sector rural, las estadísticas laborales disponibles son muy escasas, según vimos en los capítulos 1 y 2 de este informe. Las proyecciones hasta fines del siglo suponen que la participación laboral aumentará en forma paralela en el campo y la ciudad. Esto indica que la población económicamente activa en zonas rurales aumentará a un ritmo anual del 1,4%, ligeramente superior al histórico. Conviene anotar que este supuesto no afecta los cálculos del desempleo, los cuales se refieren en todos los casos al sector urbano, ni tiene efectos sensibles sobre otros parámetros de las simulaciones que se presentan más adelante en este capítulo.

Aunque las tasas de participación proyectadas son altas, no son ciertamente exageradas. En efecto, las tasas previstas para el año 2000 son similares, tanto para hombres como para mujeres, a las observadas en los Estados Unidos, e inferiores a las de varios países de Europa alrededor de 1975⁹. Se realizaron proyecciones alternativas de la población económicamente activa bajo el supuesto de que las tasas de participación femenina crecían a ritmos más lentos, similares a los de la población masculina. El efecto no sería muy importante en el corto plazo, pero podría resultar en una fuerza de trabajo urbana a fines del siglo inferior en 4% a la que se utiliza en las simulaciones.

Los proyecciones de la Misión indican así que la oferta de trabajo en las ciudades continuará aumentando a un ritmo todavía rápido en lo que resta de la década (3,9% anual) y a tasas más reducidas, pero aún elevadas, en lo que resta del siglo. Si al aumento en la oferta laboral se suma el objetivo de reducir la tasa de desempleo urbano en 1990 a un 8%, que coincide con el componente “estructural” de la desocupación de acuerdo con las consideraciones del capítulo 4, sería necesario crear cerca de dos millones de nuevos puestos de trabajo entre 1985 y 1990, es decir 400.000 por año. Este no es un objetivo fácil de cumplir, según veremos a lo largo de este capítulo. Por otra parte, si se desea reducir el

⁹ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Anuario de estadísticas del trabajo* 1983, y Maldonado, *op. cit.*

desempleo urbano a un 5% a fines del siglo, será necesario crear 3,2 millones de empleos adicionales en la década del noventa.

En el caso del sector rural, los problemas tienen una naturaleza totalmente diferente. Como los grandes excedentes de mano de obra en el campo han desaparecido, el desafío central es cómo impedir que un crecimiento bajo de la oferta de trabajo se constituya en un cuello de botella al suministro de alimentos, materias primas agrícolas y exportaciones. En cualquier caso, los estimativos sobre crecimiento de la población económicamente activa en el sector rural indican que será necesario crear 800.000 nuevos puestos de trabajo en el campo hasta el año 2000. Si se supone un crecimiento un poco más lento de la participación y de la oferta laboral (1% anual), esta cifra se reduce en unos 600.000; de ellos, 200.000 deben crearse en los próximos cinco años y 400.000 en lo que resta del siglo.

II. LAS PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO¹⁰

A. EL MODELO DE SIMULACIÓN¹¹

Para poder disponer de un marco consistente para analizar los principales obstáculos que puede enfrentar la economía en lo que resta del siglo, y analizar los efectos de algunas políticas dirigidas a superar estas restricciones, se utilizó un modelo de simulación, cuyas características se describen a continuación.

1. El modelo desagrega la economía en quince sectores de producción:
2. El sector agropecuario
3. Cultivo y procesamiento de café
4. Minería, petróleo y derivados de petróleo
5. Industria de alimentos
6. Bienes de consumo no duradero (bebidas, tabaco, textiles, madera, muebles y manufacturas diversas)
7. Bienes intermedios (papel y sus productos, químicos, caucho y minerales no metálicos)
8. Metales básicos (hierro, acero y otros) e industria metalmeccánica (maquinaria, equipo y material de transporte)

¹⁰ Esta sección se basa en documentos básicos elaborados por José Leibovich y Manuel Ramírez del grupo técnico de la Misión y en proyecciones de comercio exterior elaboradas por Fedesarrollo y el Departamento Nacional de Planeación.

¹¹ Los detalles de la especificación, estimación, programación y uso de este modelo y de los supuesto de los distintos ejercicios de simulación aparecen en Manuel Ramírez *Modelo de proyecciones económicas para la Misión de Empleo*, 1986.

9. Servicios públicos (electricidad, gas, agua y comunicaciones)
10. Construcción, excepto obras públicas
11. Obras públicas
12. Comercio
13. Transporte
14. Servicios financieros y alquileres de vivienda
15. Servicios personales y domésticos
16. Servicios del Gobierno

Estos sectores son modificaciones (agregaciones o desagregaciones) de los que presentan las cuentas nacionales del DANE, de las cuales se tomó toda la información básica del modelo. La desagregación utilizada es suficiente para analizar problemas sectoriales de interés y para permitir al mismo tiempo un manejo razonablemente simple de la información.

Las estimaciones del modelo en cada año parten de una demanda final por sectores dividida en cuatro componentes: exportaciones, consumo de los hogares, consumo del gobierno e inversión (incluyendo cambio de inventarios). La tecnología está descrita por dos matrices de insumo-producto, una de insumos nacionales y otra de importados, y por los coeficientes sectoriales de capital y trabajo. Las matrices de insumos intermedios se suponen fijas, excepto por una sustitución en 1986 de las importaciones de petróleo. La productividad del capital y el trabajo aumenta 0,5% por año. Además, según veremos más adelante, pueden existir cambios adicionales, como respuesta a la escasez de alguno de estos factores.

Dada la demanda final y la tecnología, se puede calcular la producción necesaria para satisfacer dicha demanda. A su vez, el nivel de producción determina las demandas de insumos importados, capital y trabajo. Cuando existe una escasez global de reservas, las materias primas tienen prioridad; de esta manera, el modelo nunca enfrenta restricciones de materias primas importadas. Por otra parte, cuando la utilización de capital aumenta en un 90% o el desempleo desciende por debajo del 8% (el nivel “estructural” identificado en el capítulo 4), se reajustan parcialmente las productividades respectivas. Si finalmente este ajuste es insuficiente, se reduce la producción en proporción a la escasez de capital o de mano de obra. Los salarios se reajustan con la productividad de mano de obra, dejando así la participación del trabajo en el valor agregado constante.

Una vez determinados los valores de la demanda final, la producción, el empleo, la utilización de capacidad y las importaciones de insumos, el paso siguiente es el cálculo de la distribución del valor agregado entre trabajadores, propietarios y el gobierno. El valor agregado se estima como la diferencia entre la producción y el valor de los insumos intermedios nacionales e importados. Después de deducir los impuestos indirectos y los aranceles intermedios, el monto resultante

se distribuye entre trabajadores asalariados, independientes y propietarios del capital; la participación de los dos tipos de trabajadores se calcula con los valores de los salarios y el empleo obtenido anteriormente y el resto se convierte en utilidades de los propietarios. El gobierno cobra impuestos directos sobre todos estos tipos de ingresos. El ingreso disponible después de impuestos se destina a consumir bienes nacionales e importados, sobre los cuales el gobierno cobra impuestos indirectos y aranceles. El residuo es el ahorro de los hogares. Fuera de los impuestos directos e indirectos ya mencionados, el gobierno recibe también una parte de las utilidades en calidad de inversionista. La diferencia entre estos ingresos y los gastos de consumo y el pago de los intereses de la deuda externa e interna es el ahorro del gobierno.

Las exportaciones de café y minerales son totalmente exógenas. Las exportaciones menores dependen, sin embargo, de la actividad económica del resto del mundo y de la tasa de cambio real. La elasticidad a esta última variable que supone el modelo es relativamente baja de acuerdo con los estimativos existentes (20%). Las importaciones dependen a su vez de la demanda de bienes intermedios, de consumo y de capital; en el primero de estos casos, se supone que las importaciones son insensibles al tipo de cambio real. En los dos últimos casos, por el contrario, existe una elasticidad moderada a dicha variable (30%). La diferencia entre los egresos y los ingresos por exportaciones es el ahorro externo (déficit en cuenta corriente). Si este ahorro no tiene como contrapartida flujos equivalentes de capital extranjero, hay una ganancia o pérdida de reservas. Cuando estas últimas disminuyen por debajo de un nivel crítico, se restringen automáticamente las importaciones de bienes de consumo y de capital.

La inversión es una variable de control del modelo. Los gastos correspondientes se dividen en públicos y privados de acuerdo con parámetros de política económica. La privada se distribuye entre sectores de acuerdo con la utilización de capital en las actividades respectivas. La pública se distribuye de acuerdo con parámetros de política. El equilibrio macroeconómico está garantizado por la igualdad entre la inversión y la suma de ahorros de los hogares, el gobierno y externo.

Conviene anotar que, aunque el modelo es ciertamente un instrumento útil para analizar los efectos de algunos eventos externos y políticas macroeconómicas, tiene algunas limitaciones que deben tenerse en cuenta en el análisis posterior. En primer término, los resultados de los ejercicios de simulación no deben considerarse como predicciones de lo que ocurrirá en la economía sino como escenarios posibles bajo determinadas circunstancias externas e internas. La alta variabilidad de los precios internacionales de algunas materias primas que exporta el país hace obviamente contingente cualquier proyección a eventos futuros que son solo parcialmente predecibles. En segundo lugar, el modelo no

incorpora un sector monetario, ni algunos efectos de corto plazo de las políticas económicas analizadas por diversas escuelas de pensamiento económico. Sus estimaciones deben tomarse sí como tendencias de mediana y larga duración, más que como efectos de corto plazo. Por este motivo, la mayoría de los resultados que se presentan en las secciones siguientes se refieren a períodos quinquenales y solo se reseña, en algunos casos particulares, la información resultante para períodos anuales. En tercer término, el modelo no incorpora plenamente la heterogeneidad del mercado de trabajo colombiano, analizada extensamente en la parte II del informe. Sus proyecciones se refieren, ante todo, a desequilibrios globales entre la oferta y la demanda de mano de obra. Teniendo presente las salvedades necesarias, la tasa de desempleo se utiliza así como el indicador de dichos desajustes. Por último, fuera de la sensibilidad de algunas exportaciones e importaciones al tipo de cambio, el modelo no incorpora los efectos de otros precios relativos de la economía, en especial aquellos que afectan la selección de técnicas de producción. Infortunadamente, los resultados de un segundo modelo en el cual estas variables juegan un papel destacado, adaptado de sistemas similares desarrollados por economistas del Banco Mundial, no estuvieron disponibles para la redacción de este informe¹².

B. ESCENARIOS Y POLÍTICAS

1. CONTINUACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y DE LAS POLÍTICAS ACTUALES

El punto de partida lógico para cualquier análisis de políticas económicas hacia el futuro es estudiar qué pasaría si se mantienen las tendencias y las políticas actuales. Para tal propósito se construyó un escenario en el cual se dejan inalteradas la tasa de cambio real, la política de control de importaciones y de promoción de exportaciones y los parámetros que determinan la inversión y la política fiscal. Por otra parte, se supuso que la bonanza cafetera en curso duraría dos años. Las exportaciones del grano carecen así en un 70% en valor y 20% en cantidades físicas en 1986, permanecen en niveles altos en 1987 y retornan posteriormente a sus tendencias históricas —precios reales como los vigentes en 1985 y crecimiento anual de las exportaciones del 1%—. Parte importante de los ingresos de café se congela durante los años de bonanza para gastarse posteriormente, tanto en la defensa de los ingresos de los productores como en inversión.

¹² Los detalles de la especificación, estimación, programación y uso de este modelo aparecen en José Leibovich, *Modelo de equilibrio general computable para la Misión de Empleo*, 1986.

Las exportaciones de productos mineros crecen a un ritmo anual del 16% entre 1986 y 1990, tal como lo prevén los planes vigentes, y permanecen estables con posterioridad. Las exportaciones menores crecen a un ritmo anual del 7,5% en lo que resta de la década y 5% con posterioridad¹³. Finalmente, a medida que disminuyen los excesos de oferta de trabajo y capital, se acelera gradualmente el crecimiento de la productividad total de los factores hasta alcanzar un 1,5% anual en la década del noventa.

Los resultados de esta simulación se presentan en el Cuadro 8.6 y en el Gráfico 8.1. Como se puede apreciar, la economía crece a tasas altas entre 1986 y 1990, aunque con una disminución temporal en el ritmo de crecimiento en 1988 como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera. En la década del noventa, sin embargo, el ritmo de crecimiento disminuye apreciablemente no solo como consecuencia de la finalización del auge minero, sino de la escasez de capital en varios sectores de la economía generada por inversiones insuficientes a lo largo del período de simulación.

CUADRO 8.6. CONTINUACIÓN DE LAS TENDENCIAS Y DE LAS POLÍTICAS ACTUALES

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/ PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.250,4	5,2	73,44	3,8	20,4	10,4
1995	2.699,7	3,7	82,98	2,5	20,2	10,0
2000	3.184,7	3,4	92,60	2,2	20,9	8,5

El desempleo permanece alto durante casi todo el período analizado. Hasta mediados de la década del noventa, la tasa de desocupación supera el 10% y solo a fines del siglo se aproxima de nuevo al 8%. El ingreso per cápita, después de aumentar a ritmos altos en la segunda mitad de la década del ochenta, retorna a tasas muy modestas. En efecto, el crecimiento del ingreso por habitante en la década del noventa en este escenario es muy inferior al de períodos de crecimiento económico satisfactorio en la historia del país (3,5% anual entre 1967 y 1974 y 3,2% entre 1967 y 1979) y apenas similar al aumento promedio entre

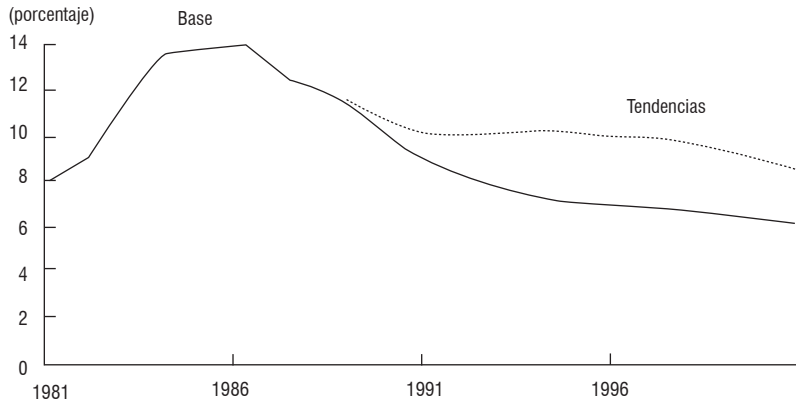
¹³ Los supuestos sobre el comportamiento del comercio exterior hasta 1990 están basados en proyecciones del Departamento Nacional de Planeación y Fedesarrollo.

GRÁFICO 8.1. RESULTADOS DEL MODELO PARA PIB Y DESEMPLEO

A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA



B. TASAS DE DESEMPLEO



mediados de los años cuarenta y fines de la década del setenta (2,3%) cuando el ritmo de crecimiento poblacional era muy superior.

Para impedir que la escasez de capacidad productiva frene el crecimiento económico en los años noventa e impida una mejoría más rápida y estable de la situación de empleo, es necesario elevar así las tasas de inversión típicas de los últimos años. De hecho, ninguna política como las que se exploran más adelante en este capítulo tendrá efectos positivos sobre la actividad económica si no se rompe previamente la restricción de capacidad prevista para la próxima década.

2. EL ESCENARIO BASE

El escenario que sirve de base para el análisis de la sensibilidad o los ingresos cafeteros o a las políticas económicas es así uno en el cual se mantienen los supuestos anteriores sobre política cambiaria, de comercio exterior, fiscal y sobre el crecimiento de las exportaciones, pero se eleva gradualmente la tasa de inversión, hasta alcanzar a fines del siglo poco menos del 24% del PIB. El aumento previsto, de cerca de 3 puntos de la producción nacional no es muy diferente al que se presentó en el país entre mediados de los años sesenta y 1974, o al que han experimentado otras naciones en lapsos similares. Además, el comportamiento de la inversión es consistente con los estudios sobre los determinantes de dicha variable, que asignan un papel central en su dinamismo al ritmo de actividad económica¹⁴. Por último, los aumentos previstos en el ingreso por habitante permitirán elevar la tasa de ahorro de la economía para financiar los mayores niveles de inversión.

El mayor ritmo de acumulación de capital genera un efecto expansionista sobre la demanda agregada en el corto plazo y un impacto mucho más notorio sobre la capacidad de crecimiento de la economía en la década del noventa. Aunque se mantiene la reducción en el ritmo de crecimiento en 1988, como consecuencia de la terminación de la bonanza cafetera, y la baja posterior en 1990, cuando se termina la gran expansión minera, el ritmo de crecimiento del PIB permanece por encima del 4% hasta fines del siglo y el aumento en el ingreso por habitante se mantiene hasta el año 2000 a niveles cercanos a los más altos que ha experimentado el país en el pasado (véanse el Gráfico 8.1 y el Cuadro 8.7). En dólares de 1980, el ingreso per cápita al final del siglo en este escenario es de USD 2.150, similar el que tienen en la actualidad países como Argentina y Portugal. Para lograr estas tasas de crecimiento es necesario, sin embargo, aumentar no solo la tasa de inversión, sino su destinación sectorial. En especial, la inversión pública debe redistribuirse en parte de los sectores de minería y servicios públicos, donde se han concentrado los esfuerzos en los últimos años, hacia la agricultura, el transporte y las comunicaciones. La inversión privada debe destinarse en mayor proporción al sector metalmeccánico y a la construcción.

¹⁴ Véase una reseña de estos estudios en José Antonio Ocampo, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar "Ahorro e inversión en Colombia", *Coyuntura Económica*, junio de 1985.

CUADRO 8.7. ESCENARIO BASE

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.271,5	5,4	74,13	4,0	21,2	9,6
1995	2.820,6	4,4	86,70	3,2	21,8	7,9
2000	3.468,2	4,2	100,85	3,1	23,7	7,1

En las circunstancias descritas, la tasa de desempleo desciende a valores cercanos al 8% a comienzos de la década del noventa y se mantiene en ese nivel hasta fines del siglo. El descenso es, sin embargo, muy lento en los primeros años. En 1986 y 1987 permanece en niveles superiores al 13%. Este comportamiento, frente a una economía en rápido crecimiento, tiene tres orígenes diferentes. En primer término, como ya se mencionó, la oferta de trabajo en las ciudades sigue creciendo a tasas muy altas en los primeros años. En segundo lugar, como se verá en las páginas siguientes, no es fácil revertir en un período corto de tiempo el deterioro en el mercado de trabajo generado por seis años continuos de lento crecimiento de la economía. En tercer lugar, el crecimiento está concentrado inicialmente en sectores y un tipo de crecimiento que no tienen una alta intensidad directa de mano de obra. En el sector cafetero, los efectos principales de la bonanza son un aumento de precios y una baja en los inventarios del grano y no un aumento de la producción. Por otra parte, en el sector minero, aunque hay un aumento muy rápido de la producción, la demanda directa de mano de obra es muy reducida. Por lo tanto, los aumentos en el empleo se originan principalmente en el efecto indirecto de la bonanza cafetera y de la expansión minera sobre los ingresos privados y públicos, que afectan la demanda de mano de obra con un rezago.

En resumen, un escenario como el previsto es factible y reduce considerablemente el desempleo. No obstante, esta reducción es muy lenta y se mantiene un nivel considerable de desempleo “estructural”. Fuera de ello, según veremos en la sección siguiente, la alta dependencia de la economía colombiana del mercado cafetero internacional puede tornar frustrantes, incluso estas expectativas moderadas, si la bonanza cafetera termina antes de lo previsto en esta simulación. Es necesario, por lo tanto, explorar algunas alternativas de política que permitan una reducción más rápida del desempleo.

Los frentes de acción del Estado para acelerar la reducción de la tasa de desocupación no son, por supuesto, ilimitados. Un primer conjunto de medidas podría estar dirigido a reducir radicalmente los costos laborales y prestacionales. Sin embargo, según se deduce del análisis de las partes anteriores de este informe, el impacto posible de estas medidas es modesto. En primer término, una reducción de los costos salariales y prestacionales del 10% sólo aumentaría el empleo urbano en el mediano plazo entre un 2% y 3%, de acuerdo con los estimativos de la Misión y otras investigaciones¹⁵. En el más corto plazo, el impacto de una medida de esta naturaleza sería neutro o incluso desfavorable sobre la demanda de mano de obra, ya que prevalecería el efecto de la menor demanda de los trabajadores sobre la actividad económica. Se necesitaría así una reducción drástica de los salarios y otros costos laborales para llevar la tasa de desempleo a su componente “estructural” en un plazo mediano. Más aún, el principal efecto de esta medida sería reducir fuertemente la participación del trabajo en el producto interno bruto, deteriorando así la ya muy desigual distribución del ingreso en el país. No es evidente, además, cuales son los instrumentos con los cuales cuenta el Estado para llevar a cabo una política de esta naturaleza. Ya vimos en el capítulo 6 que la capacidad reguladora del salario mínimo en Colombia es débil: de hecho, la reducción muy significativa de los salarios mínimos reales entre 1963 y 1972 no tuvo el efecto esperado sobre otros salarios de la economía. Finalmente, las medidas dirigidas a reducir las prestaciones sociales solo tendrían un alcance limitado ya que el régimen prestacional cobija en la actualidad a menos del 30% de los trabajadores del país y aquel que regula las relaciones laborales en el sector privado a solo una quinta parte de ellos.

Un segundo grupo de políticas macroeconómicas podría estar orientado a acelerar el crecimiento de las exportaciones menores y reducir el componente importado de la demanda final e intermedia, ya sea a través de reajustes del tipo de cambio o de las políticas selectivas de comercio exterior que el país ha venido utilizando desde hace más de dos décadas.

Finalmente, un tercer conjunto de medidas buscaría utilizar el gasto público para reactivar la economía. Debe anotarse sobre este particular que la utilización de los mayores recursos fiscales generados por la expansión minera y por la reactivación de otros sectores de la economía ya está incorporada en las simulaciones

¹⁵ Álvaro Reyes y Bernardo Kugler “Políticas económicas y empleo en América Latina: Un modelo estructural y algunos resultados preliminares para Colombia”, *mimeo*, CCRP, abril de 1984; Álvaro Reyes, “Políticas económicas, niveles de actividad y empleo: un modelo estructural para Colombia”, *Coyuntura Económica*, abril de 1985; José Antonio Ocampo, Joaquín Bernal, Juan Luis Londoño y Leonardo Villar, “Costos laborales y empleo en la industria manufacturera colombiana”, informe de investigación, Fedesarrollo, febrero de 1985, capítulo 3.

anteriores. De esta manera, un efecto expansionista adicional solo podría lograrse a través del gasto público deficitario o de una reorientación de la demanda estatal hacia tipos de gasto con mayores multiplicadores internos. En el primero de estos casos, existen limitaciones severas para financiar déficits superiores a los actuales, según veremos en el capítulo siguiente. Además, los efectos de largo plazo de estas medidas pueden ser desfavorables, debido a la acumulación ya sustancial de deuda pública externa o interna. De esta manera, las posibilidades adicionales de acción se concentran en las políticas de composición del gasto, particularmente de inversión.

En las secciones siguientes se analizan, en primer término, el impacto de los desarrollos en el mercado internacional del café sobre el crecimiento económico y el empleo en el país. Posteriormente, se estudian los efectos de un manejo de los ingresos de divisas de los próximos años en el cual se revalúa el tipo de cambio o se adoptan políticas de comercio exterior que tengan un efecto similar. Finalmente, se exploran los efectos de las dos políticas que hemos identificado en los párrafos anteriores como de mayor impacto potencial sobre el crecimiento económico y el empleo. Conviene anotar que el análisis se refiere únicamente a políticas de carácter macroeconómico. En el capítulo 9 se exploran adicionalmente estas políticas y se estudia el alcance de otras medidas especiales dirigidas a sectores específicos de la población trabajadora.

3. EL IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ

Los acontecimientos del mercado internacional del café y las medidas de política cafetera que el gobierno ha adoptado para manejarlos han tenido un efecto notorio sobre el desarrollo económico colombiano, según vimos en el capítulo 1 de este informe. La gran incertidumbre que existe sobre las perspectivas de este mercado en el corto plazo y el mediano plazo obliga así a considerar el efecto probable de diversos escenarios cafeteros sobre el empleo en el país.

En el escenario básico se supuso que la situación actual de altos precios del grano y elevada participación colombiana en el mercado internacional se mantendría durante dos años, después de los cuales una y otra variable retornarían a su tendencia histórica. Las exportaciones del grano estarían así limitadas en el mediano y el largo plazo por el lento crecimiento de la demanda mundial. No obstante, algunos analistas han afirmado que los acontecimientos recientes en el mercado mundial indican que la bonanza no se mantendrá más allá de 1986 y que, a partir del próximo año, los precios y exportaciones del grano serán nuevamente normales. Otros mantienen, por el contrario, que las tendencias favorables no solo se pueden mantener durante los dos años previstos en el escenario básico,

sino en el largo plazo, ya que las tendencias de la producción y el consumo mundial han tendido a generar una escasez relativa de cafés de calidad arábica, en los cuales se especializa Colombia, que permite a nuestro país negociar un aumento de la cuota que se le asigna en el marco del convenio internacional. De esta manera, fuera de los efectos de la bonanza actual, el país podría aumentar establemente las exportaciones físicas del grano.

Estas dos alternativas se simularon en los escenarios 1 y 2, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 8.8 y en el Gráfico 8.2. El primero de ellos sólo difiere del básico en la duración de la bonanza. En el segundo se supone que los precios permanecen altos durante dos años y retornan posteriormente a niveles normales, pero el país aumenta permanentemente su participación en las exportaciones mundiales en tres puntos porcentuales.

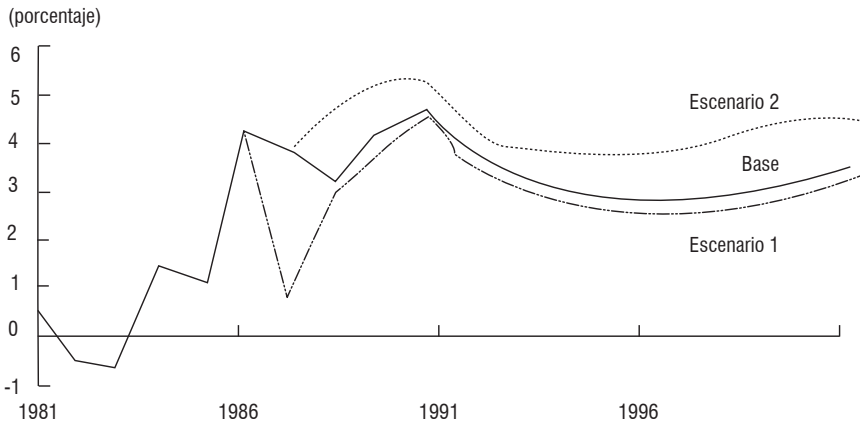
CUADRO 8.8. EL IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 1: bonanza de un año						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.198,2	4,7	71,74	3,3	20,0	12,7
1995	2.706,7	4,2	83,19	3,0	20,4	10,9
2000	3.310,7	4,1	96,27	3,0	22,2	10,6
Escenario 2: bonanza de dos años y aumento permanente de la participación de Colombia en el mercado mundial						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.343,5	6,1	76,48	4,7	20,5	7,8
1995	2.977,4	4,9	91,52	3,7	21,7	6,1
2000	3.708,4	4,5	107,83	3,3	23,1	6,4

Los dos escenarios difieren considerablemente de la simulación base, mostrando así la gran sensibilidad de la economía colombiana a los acontecimientos cafeteros. Estos efectos no son solo de corto plazo, sino también de larga duración. En efecto, mientras en el escenario básico el crecimiento económico entre 1985 y el año 2000 es del 4,7% anual, en el escenario 1 la tasa de crecimiento se reduce al 4,4% y en el escenario 2 aumenta a 5,2%. El efecto global sobre el aumento del PIB per cápita en lo que resta del siglo es considerable: mientras en el escenario base el crecimiento acumulado de dicha variable entre 1985 y el año 2000 es del 66%, en el escenario 1 se reduce a 58% y en el 2 aumenta a 77%. Las diferencias

GRÁFICO 8.2. IMPACTO DEL MERCADO INTERNACIONAL DEL CAFÉ EN PIB Y EMPLEO

A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA



B. TASAS DE DESEMPLEO



en lo que respecta a la evolución del empleo también son notorias: en el escenario 1 la tasa de desempleo solo se reduce en un punto en lo que resta de la década y no disminuye en los años noventa por debajo del 10%, pese a los menores aumentos en la productividad contemplados en esta simulación; en el escenario 2, por el contrario, pese al aumento más rápido de la productividad, la tasa de desocupación disminuye al 7,8% en 1990 y continúa descendiendo hasta niveles del 6% a mediados de los años noventa.

Dada la alta sensibilidad de la economía a los precios internacionales del café y la consuetudinaria incertidumbre que caracteriza dicho mercado, es necesario adoptar políticas que disminuyan la magnitud de este efecto. En el corto plazo, es conveniente aislar a la economía de las fluctuaciones de los precios internacionales del grano, a través de un ahorro directo sustancial de parte de los ingresos de divisas generados durante los años de la bonanza. El país ha venido acumulando una experiencia cada vez mayor en este frente. El acuerdo entre el gobierno y el gremio cafetero de 1986 contempla mecanismos de este tipo, cuyas características están presentes en los tres escenarios analizados. Es conveniente, sin embargo, diseñar mecanismos más permanentes que permitan actuar ante fluctuaciones del precio del grano o de otros productos primarios que se comercializan internacionalmente, tal como se propone en el capítulo siguiente de este informe. No obstante, en el largo plazo la única garantía de una menor dependencia del café es un cambio en la estructura de nuestro comercio de exportación, que reduzca en forma permanente la participación del grano en la generación de divisas del país.

4. BONANZA DE DIVISAS Y REVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

La experiencia de muchos países, y la propia historia económica del país indican que existe el peligro de que, como consecuencia del aumento de divisas provenientes de las exportaciones de café y productos minerales, se adopte una política de permitir o inducir la revaluación real del peso, o se implementen otras políticas de comercio exterior que tienen efectos similares (liberación de importaciones, reducción de los aranceles y de los incentivos directos a las exportaciones), para prevenir las presiones inflacionarias que generan las bonanzas correspondientes. Este es uno de los mecanismos claves de lo que la literatura económica reciente ha denominado la “enfermedad holandesa”¹⁶. Para estudiar los efectos de una política de esta naturaleza en los próximos años, se simularon dos situaciones. En la primera de ellas (escenario 3), el peso se revalúa en 10%

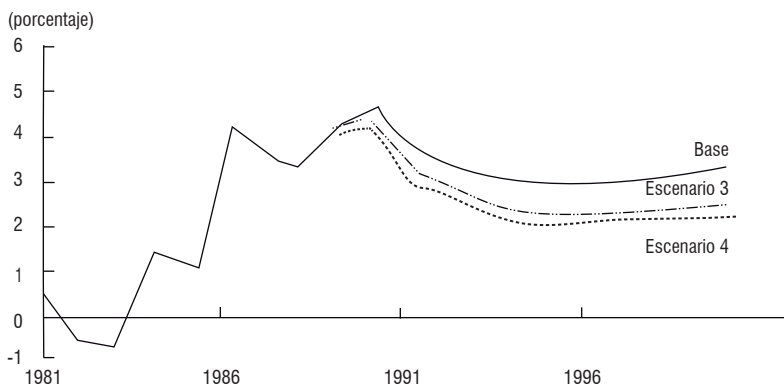
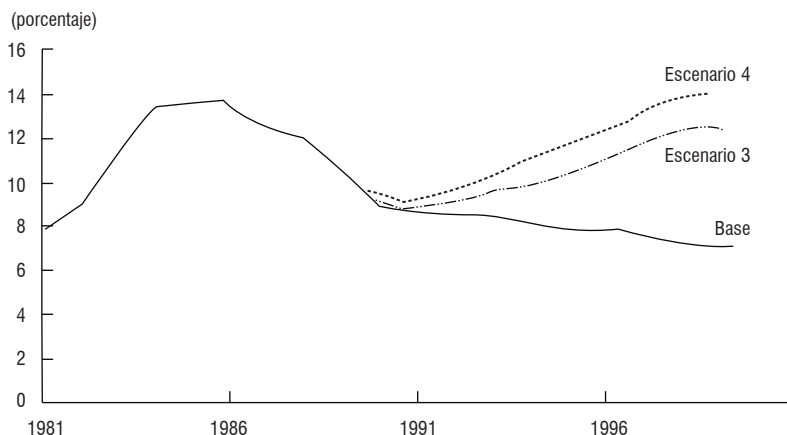
¹⁶ Para un resumen de la literatura, un análisis de la situación colombiana en la pasada bonanza cafetera y unas recomendaciones de política económica, véase John Cuddington, *Commodity Booms, Macroeconomic stabilization and Trade Reform in Colombia* y *Managing Coffee export booms*, Banco Mundial 1986, y Peter Neary y Sweder Van Wijnbergen (eds.), *Natural Resources and the Macroeconomy*, Basil Blackwell, 1986, en particular el artículo de Sebastián Edwards, “A Commodity Export Boom and the Real Exchange Rate: The Money Inflation Link”. Para una controversia sobre la actual bonanza véase *Debates de Coyuntura Económica*, núm. 1, marzo de 1986. El debate colombiano sobre el tema se resume en José Antonio Ocampo, “La política macroeconómica en el corto y el mediano plazo”, Misión de Empleo, 1986.

por año en 1986 y 1987, como respuesta a la bonanza cafetera. En la segunda (escenario 4) el tipo de cambio se revalúa adicionalmente en un 5% por año entre 1988 y 1990, como respuesta al superávit comercial externo generado por las exportaciones de minerales.

Como se puede apreciar en el Cuadro 8.9 y en el Gráfico 8.3, el efecto de ambas políticas es reducir el ritmo de crecimiento en relación con escenario base. Este resultado solo se produce lentamente: el impacto es casi imperceptible en los primeros cinco años de la simulación, cuando los productos primarios están en expansión, pero se manifiesta con severidad al finalizar las bonanzas respectivas. En el escenario 4, donde se dan con mayor fuerza los efectos de la “enfermedad holandesa”, el crecimiento del PIB por habitante se reduce en la década del noventa a sólo un 26%, contra 36% en el escenario base. Además, la tasa de desempleo, después de disminuir por debajo del 10% en 1990, aumenta de nuevo en la última década del siglo, hasta alcanzar en el año 2000 los niveles explosivos de los últimos años. Además, a partir de 1997 se genera de nuevo un déficit en la balanza de bienes y servicios no financieros con el exterior. En la simulación correspondiente, se supuso que ese déficit podía ser financiado en el mercado internacional de capitales; si esto no ocurre, como es muy probable, la situación sería mucho peor de lo se refleja en los resultados de la simulación. En el escenario 3, aunque el resultado no es tan dramático, la economía reduce su tasa de crecimiento en 0,5 puntos entre 1990 y 1995 y 0,7 puntos en el último lustro del siglo. La tasa de desocupación también aumenta en este escenario en los años noventa, hasta alcanzar a fines del siglo un 12,5%.

CUADRO 8.9. BONANZA DE DIVISAS Y REVALUACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 3: revaluación del peso por 1 año						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.269,3	5,4	74,06	4,0	21,9	9,6
1995	2.749,4	3,9	84,51	2,7	22,09	10,0
2000	3.260,1	3,5	94,80	2,3	23,3	12,5
Escenario 4: revaluación del peso por 5 años						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.265,7	5,4	73,84	3,9	21,9	9,8
1995	2.717,0	3,7	83,51	2,5	22,2	11,1
2000	3.196,6	3,3	92,95	2,2	23,6	14,2

GRÁFICO 8.3. EFECTOS DE LA REVALUACIÓN EN EL TIPO DE CAMBIO SOBRE PIB Y DESEMPLEO**A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA****B. TASAS DE DESEMPLEO**

Los resultados de las simulaciones indican, así, que el principal efecto de la revaluación es el deterioro permanente de las condiciones de crecimiento de la economía. Esta conclusión es consistente con la experiencia del país en la última década, que indica que el efecto de las políticas externas adoptadas durante los años de la bonanza cafetera de la década del setenta fue interrumpir el proceso de cambio estructural en el frente externo, cuyos efectos sólo se hicieron visibles en la primera mitad de los años ochenta (véase el capítulo 1 del presente informe). La experiencia indica también que, una vez efectuada la revaluación, no es una tarea fácil revertir el proceso. Así las cosas, los ejercicios de simulación y la historia del país señalan la inconveniencia de utilizar la tasa de cambio para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos ante cambios temporales

de la situación del comercio exterior. Ello exige, obviamente, que se adopten medidas en otros frentes (fiscal, monetario, control de cambio, etc.) para manejar las “ganancias extraordinarias” generadas por la abundancia de divisas, dejando la tasa de cambio y la política de comercio exterior para orientar la asignación de recursos hacia actividades de exportación y sustitución de importaciones.

5. EL PAPEL DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

El análisis de las secciones anteriores muestra no solo los efectos indeseables de una política cambiaria y de comercio exterior que busque compensar la abundancia de divisas generada por los sectores primarios sino incluso la conveniencia de adoptar una política agresiva en el frente externo para acelerar el crecimiento de la economía en lo que resta del siglo y reducir más rápidamente la tasa de desempleo. Esta conclusión es aún más evidente en vista del creciente cuello de botella que ha representado la disponibilidad de divisas en los últimos años, de la incertidumbre sobre la magnitud de las bonanzas que experimentará el país en la década actual, de los problemas que se pueden presentar a comienzos de los años noventa, cuando termine la expansión prevista de las exportaciones mineras, y de la escasez y condicionalidad creciente de los créditos internacionales.

Para analizar los efectos de una política activa en el frente externo, se simuló el escenario 5, en el cual el tipo de cambio real se devalúa anualmente en un 3% a partir de 1987. Debe anotarse que resultados similares a los que se proyectan bajo este escenario podrían obtenerse si se adopta una política *simultánea* de promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, utilizando instrumentos selectivos de comercio exterior, o una combinación de dichos instrumentos con la tasa de cambio, tal como lo hizo el país durante los años sesenta y comienzos de la década del setenta (véase el capítulo 1 de este informe).

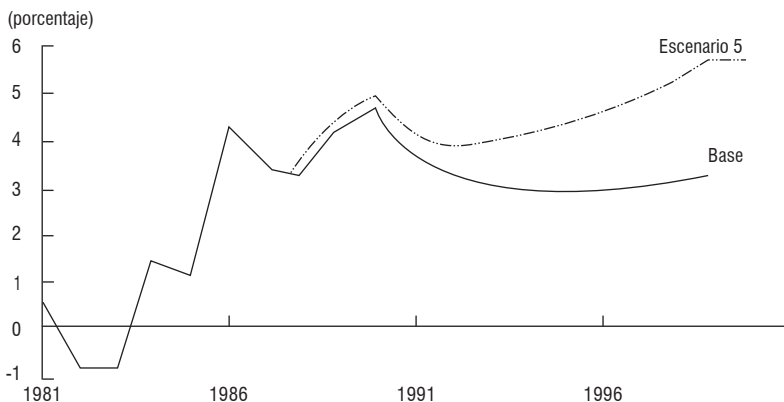
Como se puede apreciar en el Cuadro 8.10 y en el Gráfico 8.4, los efectos de esta política son notorios en el mediano plazo: el PIB crece a una tasa sustancialmente superior a la del escenario base en los años noventa (5,8% vs. 4,3% anual); el PIB per cápita llega a US\$ 2.480 (dólares de 1980) a fines de siglo, un nivel 15% superior al que se proyecta en el escenario básico; la tasa de desempleo también desciende más rápidamente en la última década del siglo, pese a los mayores aumentos de la productividad. Sin embargo, la política no es muy efectiva en el corto plazo: la tasa de desempleo sólo se reduce en 0,3 puntos en 1993 con respecto al caso base. Como en las simulaciones que se presentaron en la sección anterior, la tasa de cambio (o las políticas de comercio exterior) tiene un efecto muy importante en el mediano y el largo plazo, pero su impacto sobre las condiciones económicas en un plazo más corto no son muy notorias.

CUADRO 8.10. CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO

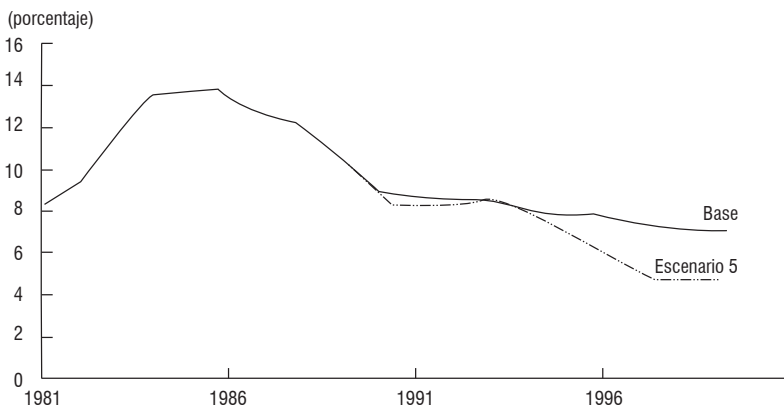
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 5: devaluación real del 3% anual a partir de 1987						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	22.814,0	5.5	74,45	4,1	21,1	9,3
1995	2.953,9	5.3	90,79	4,0	21,5	7,5
2000	4.000,7	6.3	116,33	5,1	22,1	4,5

GRÁFICO 8.4. EFECTOS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL SECTOR EXTERNO SOBRE EL PIB Y EL DESEMPLEO

A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA



B. TASAS DE DESEMPLEO



6. EL EFECTO DE LOS CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Los análisis macroeconómicos tradicionales dan una gran importancia a la inversión como fuente de reactivación económica. Sin embargo, en países que importan una parte importante de sus bienes de capital, los efectos de corto plazo sobre la actividad económica dependen no solo del monto total de la inversión, sino también del mayor o menor contenido nacional de dicho gasto. Este hecho tiene una gran importancia en las circunstancias actuales ya que la inversión pública se ha concentrado en los últimos años en obras que, como las centrales hidroeléctricas, la minería del carbón y la explotación y transporte del petróleo, son muy intensivas en maquinaria y equipo importado. Aunque este tipo de inversiones seguirán jugando un papel crítico en el desarrollo del país, existe la posibilidad, una vez terminados los grandes proyectos en construcción, de modificar parcialmente la composición de la inversión pública, dándole mayor énfasis a la infraestructura agropecuaria, acueductos y alcantarillados y continuando y ampliando los esfuerzos que ha venido realizando el país en materia de vivienda durante la administración actual. Fuera del mayor contenido de insumos nacionales de estos gastos, las inversiones correspondientes tienen efectos notorios sobre el bienestar de la población. Un margen de acción adicional lo proporciona la posibilidad de adoptar una política mucho más agresiva de compras nacionales por parte del Estado. De hecho, existe evidencia muy amplia sobre las desventajas que enfrentan las compañías nacionales en las licitaciones internacionales que realiza el gobierno colombiano, asociadas a la escasez de recursos de crédito para financiar la compra de bienes de capital colombiano, la exigencia de que los licitantes nacionales coticen en moneda nacional (con lo cual tienen que incorporar el efecto esperado de la devaluación en sus ofertas), la exención arancelaria que continúa beneficiando a la mayor parte de las entidades públicas y la inadecuada desagregación tecnológica entre otros factores.

Para analizar los efectos posibles de cambios en la composición de la inversión pública y de una política más activa de compras nacionales del Estado, se diseñaron dos escenarios. En el primero de ellos (escenario 6), se reduce en un 10% el coeficiente de maquinaria y equipo de la inversión estatal y se aumenta en un monto equivalente la construcción de obras públicas. En el escenario 7 se combina la medida anterior con una política de compras nacionales de bienes de capital: se disminuye en 10% el coeficiente de importaciones oficiales y se aumenta en una magnitud correspondiente al de compras nacionales (véanse Cuadro 8.11 y Gráfico 8.5).

CUADRO 8.11. CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

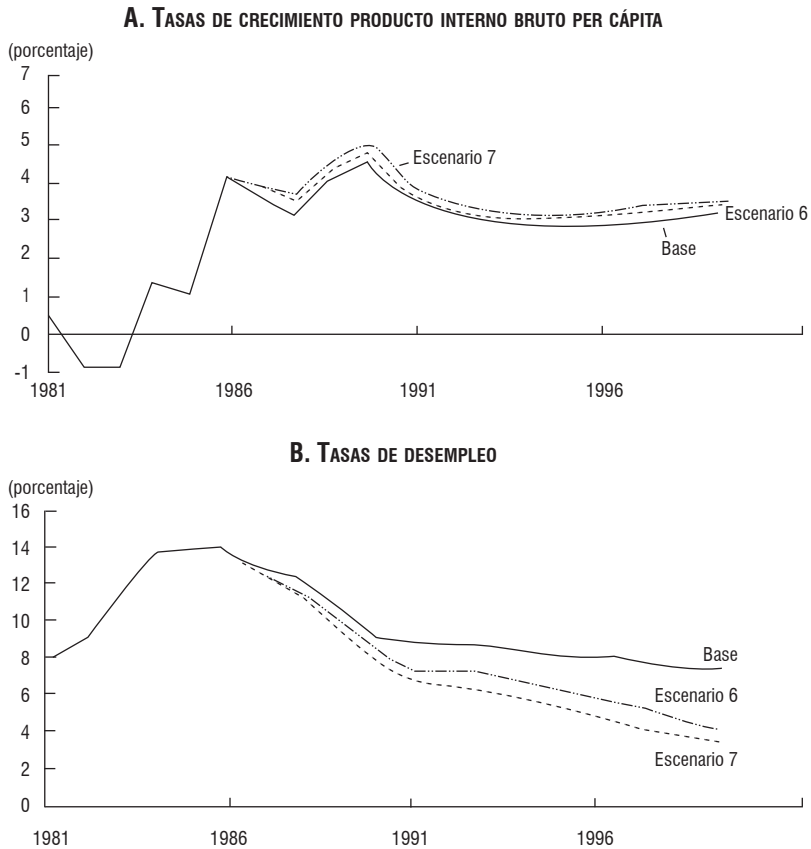
AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 6: disminución de compra de maquinaria y equipo y aumento en construcción de obras públicas						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.292,1	5,6	74,80	4,2	21,1	8,7
1995	2.865,1	4,6	88,06	3,3	21,8	6,3
2000	3.581,1	4,6	104,13	3,4	24,0	3,9
Escenario 7: cambio en la composición de la inversión y política de compras nacionales						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.303,3	5,7	75,17	4,3	21,1	8,3
1995	2.898,9	4,7	89,10	3,5	21,9	5,2
2000	3.647,1	4,7	106,05	3,5	24,7	3,3

Aunque el crecimiento a largo plazo en estas simulaciones es inferior al del escenario de devaluación, sus efectos sobre el empleo en el corto y el largo plazo son mucho más notorios. En el escenario 6, la economía crece a un ritmo ligeramente superior al de la simulación base y, ante todo, hay una mejora sensible del empleo en 1990 (cerca de un punto en la tasa de desocupación), que tiende a ampliarse en la década siguiente (más de 3 puntos en el año 2000). Estas diferencias son aún más marcadas en el escenario 7. En este caso, la economía crece a un ritmo anual del 5,7% en la segunda mitad de los años ochenta, mayor que en todas las simulaciones anteriores, y la tasa de desempleo se reduce al 8,3% en 1990, muy cercana al valor identificado como “desempleo estructural” en el capítulo 4. Aunque la economía crece más lentamente, en los años noventa o en el período 1985-2000, como un todo en comparación con el escenario de devaluación real, sus efectos sobre el empleo son, sin embargo, superiores.

7. COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES

La combinación de las dos estrategias anteriores ofrece amplios elementos de complementariedad: mientras los cambios en la composición de la inversión pública tienen efectos más rápidos y un impacto mucho mayor sobre el empleo en el largo plazo, la estrategia de cambio estructural en el sector externo permite mantener altos ritmos de crecimiento económico hasta finales del siglo.

GRÁFICO 8.5. EFECTO DE LA COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL PIB Y EL DESEMPELO



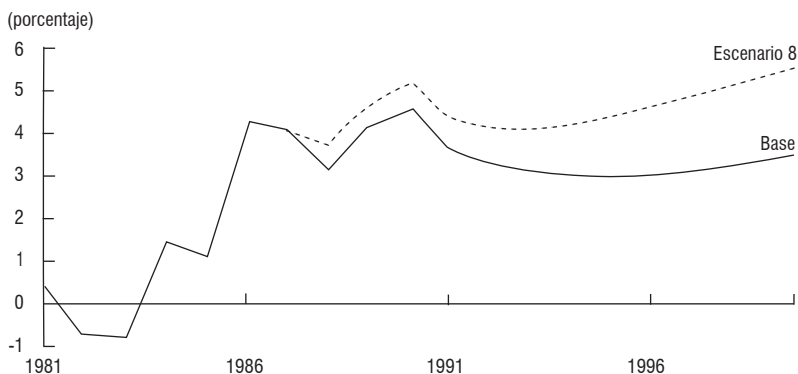
Esta situación se replica en el escenario 8 (Cuadro 8.12 y Gráfico 8.6). Como era de esperarse este escenario produce los mayores ritmos de crecimiento económico y los menores niveles de desempleo. El PIB per cápita crece a un ritmo anual del 4,6% entre 1985 y el año 2000 y alcanza a fines del siglo US\$ 2.552 (dólares de 1980), un valor superior en un 20% al de la simulación básica. El desempleo tiene los menores valores de todas las simulaciones a lo largo de toda la trayectoria y se mantiene por debajo del 8% desde 1990. Los niveles de desocupación son, sin embargo, superiores al 10% durante tres años adicionales, reflejando la dificultad para reducir en un periodo corto el deterioro en el mercado de trabajo generado por seis años continuos de lento crecimiento económico.

CUADRO 8.12. COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES

AÑOS	PIB		PIB PER CÁPITA		INVERSIÓN/PIB (PORCENTAJE)	TASA DE DESEMPLEO URBANO (PORCENTAJE)
	MILES DE MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)	MILLONES DE PESOS DE 1980	TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJE)		
Escenario 8: devaluación real del peso y cambios en la estructura de la inversión y compras estatales						
1985	1.743,3	-	60,93	-	20,8	13,8
1990	2.313,8	5,8	75,51	4,4	21,0	7,9
1995	3.024,1	5,5	92,95	4,2	21,5	5,2
2000	4.120,7	6,4	119,80	5,2	22,4	3,1

GRÁFICO 8.6. EFECTO SOBRE PIB Y DESEMPLEO DE LA COMBINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS ANTERIORES

A. TASAS DE CRECIMIENTO PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA



B. TASAS DE DESEMPLEO

