

EL EMPLEO EN COLOMBIA, 1985: TODA UNA MISIÓN

Diego Pizano

El empleo productivo de los ciudadanos de un país en edad de trabajar, sin duda, debe ser uno de los grandes objetivos de la política macroeconómica. Como lo anota el profesor Amartya Sen (premio nobel de Economía), el estar empleado es parte esencial no solo del bienestar económico de las familias, sino de su dignidad, de su autoestima y de la posibilidad de contribuir en forma positiva a la comunidad a la cual pertenecen. Sin empleo es muy difícil alcanzar niveles adecuados de salud física y mental, y se restringe la libertad de las personas para desarrollar sus capacidades.

El profesor John Maynard Keynes, considerado como el economista más influyente del siglo XX, escribía en 1931 que una tasa alta de desempleo global era la peor catástrofe de tipo económico que podría sufrir el mundo, lo cual tendría consecuencias dramáticas; en efecto, la Gran Depresión de los treinta produjo gran inestabilidad política y económica en muchos países y facilitó el ascenso de Hitler al poder.

El Comité Editorial de la Colección Bicentenario del Banco de la República consideró de gran importancia reeditar el informe final de la Misión de Empleo, dirigida por el profesor Hollis Chenery en 1985-1986, pues no dudó en reconocer que los documentos contenidos en el informe eran de una gran valía, no solamente para entender y extraer lecciones de la historia económica del país en las últimas décadas del siglo pasado, sino para iluminar las tendencias recientes de la economía y del mercado laboral del país y así visualizar posibles escenarios de su futuro comportamiento.

En este breve texto voy a explicar el origen de la Misión de Empleo, las razones por las cuales se contrató al profesor Hollis Chenery y los coordinadores nacionales, y luego haré algunas reflexiones y observaciones sobre las principales conclusiones. Finalmente, presentaré unos comentarios sobre el desempeño reciente del mercado laboral y sus perspectivas.

ORIGEN DE LA MISIÓN

Desde la época en que le correspondió ejercer el Ministerio de Trabajo en 1962, el presidente Belisario Betancur tenía un especial interés en promover políticas públicas que llevaran a la generación de empleos de calidad y al mejoramiento del bienestar económico y social de todos los colombianos.

Al ser elegido como presidente de la república en 1982, el doctor Betancur convocó a un grupo de profesionales, entre los cuales estaban Roberto Junguito, Hugo Palacios, Hernán Beltz, Juan Camilo Restrepo y el suscrito. Nos pidió adelantar un diagnóstico de la situación macroeconómica y sugerirle políticas para manejarla; la coyuntura era muy delicada. La economía mundial se encontraba en recesión; se registraba un fuerte deterioro de los términos de intercambio del país; las tasas internacionales de interés estaban en un nivel muy alto; el crédito externo se cerraba para América Latina por la moratoria de pago de México; el déficit fiscal consolidado del sector público superaba el 7% del PIB, el nivel más alto de la historia económica del país; la industria mostraba un crecimiento negativo y la agricultura signos de estancamiento; la tasa de cambio estaba retrasada en más de un 40% y este factor amenazaba en forma muy seria la competitividad de todos los sectores de la economía. La inflación superaba el 24% anual y la tasa de desempleo era creciente: en ese momento llegaba al 10,5%, pero la oferta de trabajo crecía al 3% anual y la economía lo hacía por debajo del 1% anual; el sector financiero experimentaba una profunda crisis. En síntesis, una situación compleja y extremadamente difícil.

Ante estas circunstancias tan adversas, le propuse al presidente crear un consejo de asesores económicos presidenciales en el cual podrían estar personas de alta experiencia y conocimiento en el manejo de este tipo de situaciones, como el expresidente Carlos Lleras Restrepo y el profesor Lauchlin Currie. Se trataba de darle al jefe de Estado una visión externa, lo más objetiva posible, que complementara los análisis de su propio equipo económico. Tanto en los Estados Unidos como en Alemania existen consejos de este tipo y distintas evaluaciones indicaban que han ayudado a mejorar la calidad de las políticas macroeconómicas. Le pareció una excelente idea y procedió a expedir un decreto para crearlo el

11 de agosto de 1982¹. El suscrito fue designado como el secretario técnico del Consejo en su calidad de secretario económico de la Presidencia de la República.

El Consejo propuso una estrategia para reactivar la economía y para generar mayores oportunidades de empleo. El profesor Currie consideró que estaban dadas las condiciones para darle un nuevo impulso al sector de la construcción, buscando que este actuara como un sector líder con amplios efectos multiplicadores sobre el conjunto de la economía. Se hizo énfasis en darle mayor solidez y sostenibilidad a las finanzas públicas y al sector financiero, y desde el inicio de la administración se tuvo plena conciencia de que había que recuperar el retraso cambiario para devolver la competitividad a sectores claves, como la agricultura y la industria; se recomendó adoptar políticas para disminuir la inflación y se propusieron fórmulas para darle mayor dinámica al sector exportador; en cuanto al sector cafetero, que seguía siendo fundamental para la economía nacional, se apoyaron las gestiones para fortalecer el Acuerdo Internacional del Café.

Muchas de estas ideas fueron aceptadas por el presidente y su equipo económico. En el frente de las finanzas públicas se procedió a adoptar el impuesto al valor agregado (IVA), instrumento que generó controversia al inicio, pero que luego se convirtió en la renta más dinámica del Estado. Se preparó el plan de desarrollo con equidad, buscando acelerar el crecimiento de la economía en un contexto de estabilidad de precios y de reducción del desempleo y de la pobreza.

En 1983 y 1984 la economía colombiana comenzó a crecer a tasas cercanas al 3% anual (en 1982 solo lo había hecho al 0,9%). No obstante, ante el cierre del crédito externo, el país tuvo que acudir en forma importante a la emisión del Banco de la República para financiar el déficit fiscal en 1983 y 1984; esta política no se pudo sostener mucho tiempo, ya que condujo a un descenso significativo de las reservas internacionales. En ese momento el profesor Currie propuso una maxidevaluación, ya que no se había logrado corregir sino una parte del retraso cambiario; él nos recordó que en 1951 Colombia había hecho un ajuste cambiario de este tipo, que fue exitoso; el presidente Betancur no estaba muy convencido de la bondad de este mecanismo, ya que le había tocado vivir una experiencia negativa de ese tipo en 1962. Le preguntó al expresidente Lleras Restrepo si le parecía una buena idea y él le respondió que podría ser una salida, si eso llevaba a obtener recursos frescos de los organismos multilaterales de crédito y de la banca privada internacional. En esos días ocurrió el asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla y el país quedó profundamente conmovido y afectado, pues

¹ Para mayor información, véase Presidencia de la República, *Desarrollo autosostenido de Colombia: el Consejo de Asesores Económicos del presidente Betancur*, Secretaría Económica, Bogotá, 1986.

se perdió a una persona muy valiente y valiosa y, en este clima de duelo nacional, el presidente aplazó la decisión. Al poco tiempo entró el doctor Roberto Junguito al Ministerio de Hacienda; se acordó acelerar en forma sustancial la tasa de mini-devaluaciones y se adoptó un programa de ajuste con autodisciplina y desarrollo que se logró presentar como viable y bien diseñado ante la comunidad financiera internacional y los organismos multilaterales de crédito, después de un complejo proceso de negociación en el cual tuve el honor de participar y que involucró al propio presidente Betancur, a la Casa Blanca y al señor Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos².

A pesar de la reactivación de la economía, el desempleo continuaba creciendo y amenazaba con superar el nivel del 13% en 1984. Al inicio de 1985 estuve conversando con el ministro Roberto Junguito y con Óscar Marulanda (asesor del ministro) sobre la posibilidad de convocar una Misión de expertos de alto nivel que estudiara a fondo las causas del desempleo y propusiera fórmulas para reducirlo. El país había tenido una experiencia muy positiva con misiones de este tipo. La Misión Kemmerer de 1923 facilitó la creación del Banco de la República; la Misión Currie de 1950 y la Misión Seers de 1968 hicieron aportes muy significativos; la Misión Musgrave de 1968 y la Misión de Finanzas Intergubernamentales que dirigieron Eduardo Wiesner y el profesor Richard Bird en 1980, también formularon recomendaciones muy útiles.

EL PROFESOR HOLLIS CHENERY

Consideramos los nombres de varios académicos de prestigio global y llegamos a la conclusión de que Hollis Chenery, en ese entonces profesor titular de Harvard, era un excelente candidato. Había enseñado en la Universidad de Stanford y había trabajado como economista en la formulación del Plan Marshall. Había escrito importantes libros y artículos en el área de la economía del desarrollo y trabajó durante largos años como vicepresidente del Banco Mundial. Desde esta posición dirigió numerosos estudios sobre el desempeño económico de diversos países de Asia, África y América Latina; en varios de estos estudios se abordó el tema de cómo reducir el desempleo y la pobreza. Unos años antes habíamos preparado un texto para un seminario internacional con el doctor Junguito, en el

² Para una información detallada de esta visita, véase: Presidencia de la República, *Visita del presidente Belisario Betancur a los Estados Unidos*, Bogotá, abril de 1985.

cual utilizamos una de las metodologías propuestas por Chenery³. Su libro sobre cambio estructural y desarrollo económico, publicado en 1979, había sido muy bien recibido⁴.

Cuando le presenté la idea de crear la Misión de Empleo al presidente Betancur, su reacción fue muy positiva. Le resumí la hoja de vida de Chenery y le pareció magnífica. Acordamos que él podría ser el director general de la Misión, pero que buscaríamos que algunos de los mejores expertos colombianos desempeñaran un papel de primera línea en la elaboración de los informes.

Procedí, entonces, a contactar a este ilustre profesor en febrero de 1985. Tuvimos varios intercambios por carta y por teléfono. Mostró interés en el tema, pero me dijo que estaba revisando la versión final de un libro sobre industrialización y crecimiento para el Banco Mundial⁵ y próximamente iniciaría un manual sobre desarrollo económico para la empresa editorial North Holland⁶. Me expresó que, además, tenía responsabilidades académicas en Harvard y que su tiempo disponible no era muy amplio. Le expliqué que la idea era conformar un equipo muy calificado de expertos colombianos que estarían encargados de preparar los informes, y que él actuaría como un orientador general. Me pidió unos días para pensarlo.

En abril de 1985 el presidente Betancur viajó a Washington a realizar una visita oficial a la Casa Blanca. El suscrito estuvo encargado de coordinar este encuentro de alto nivel, junto con el embajador Rodrigo Lloreda⁷. Encontramos un espacio para que el presidente pudiera hablar con el profesor Chenery, y este distinguido académico viajó desde Boston a encontrarse con nosotros. El presidente le reiteró la invitación para que actuara como director de la Misión, y el profesor aceptó la designación con entusiasmo. Acto seguido, me pidió encargarme de la puesta en marcha del proyecto; yo ya había adelantado una solicitud en nombre

³ Roberto Junguito y Diego Pizano, "Primary Products in Latin America", en Ricardo French Davies y Ernesto Tironi (eds.), *Latin America and the New International Economic Order*, Londres: Macmillan, 1982. El texto que utilizamos fue, Hollis Chenery y Moises Syrquin, *Patterns of Development 1950-1970*, World Bank-Oxford University Press, 1975.

⁴ Hollis Chenery, *Structural Change and Development Policy*, World Bank-Oxford University Press, 1979.

⁵ Hollis Chenery, *Industrialization and Growth, A Comparative Study*. World Bank-Oxford University Press, 1986.

⁶ Hollis Chenery and T. N. Srinivasan, *Handbook of Development Economics*. North Holland, New York, 1988.

⁷ Véase, Diego Pizano, "Reflexiones sobre la política económica y la política internacional de la administración Betancur", en Carlos Caballero (comp.), *La pasión de gobernar*, Bogotá: Tercer Mundo-ANIF, 1997.

de la Presidencia al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), para que aportara los recursos para financiar este ejercicio y había encontrado una respuesta positiva. Le solicitamos al profesor que hiciera una visita a Bogotá para conformar el equipo de trabajo.

LOS COORDINADORES NACIONALES

A las pocas semanas el profesor arribó a Bogotá. Ya habíamos intercambiado ideas sobre el perfil de los coordinadores nacionales. Se necesitaba contratar economistas del más alto nivel, que conocieran a fondo la evolución de la economía colombiana y que, además, pudieran trabajar con modelos econométricos complejos, ya que el profesor Chenery utilizaba metodologías cuantitativas sofisticadas. A mí me pareció que los doctores José Antonio Campo y Manuel Ramírez cumplían en forma muy adecuada estas condiciones: el primero ya era reconocido como uno de los principales historiadores económicos del país y estaba ejerciendo como director de Fedesarrollo; el segundo había sido profesor de la Universidad de los Andes y era considerado como el econometrista más profesional de Colombia. Le comenté estos nombres al presidente Betancur y le parecieron magníficos. Procedí, entonces, a contactarlos, y después de explicarles los objetivos de la Misión, les comenté que el profesor Chenery quería conversar con ellos. Se conocieron, y el profesor me expresó que eran, sin duda, personas altamente calificadas, y que se sentiría cómodo trabajando con ellos.

Aprovecho para resaltar que esta reedición la queremos dedicar a la memoria del profesor Manuel Ramírez. Lo conocí en la Universidad de los Andes en 1968, cuando estaba trabajando en su tesis doctoral en la Universidad de Yale; tomé con él los cursos de microeconomía y comercio internacional, en los cuales exigía pensar en forma rigurosa e introducía a sus alumnos a los modelos teóricos más relevantes de la literatura económica internacional de ese momento. Unos semestres después fue mi asesor de tesis de grado y con él aprendí mucho sobre la construcción de modelos conceptuales, la aplicación de técnicas econométricas y la programación de computadores; luego, tuvimos una cordial amistad a lo largo de cuarenta años.

El profesor Álvarez, de la Universidad de los Andes, ha preparado una semblanza del doctor Manuel especialmente para este volumen, y por eso no voy a entrar a comentar su destacada trayectoria. Basta decir que fue un gran maestro y uno de los economistas y econometristas más importantes que ha tenido Colombia.

EL EQUIPO DE LA MISIÓN

Definidos los términos de referencia y los contratos tanto del profesor Chenery como de los coordinadores nacionales, se procedió a identificar un grupo destacado de expertos nacionales que habían trabajado en asuntos relacionados con el mercado laboral. Se les solicitaron informes especiales para la Misión, la mayoría de los cuales se incluyen en este volumen. Para complementar la visión internacional del profesor Chenery, se le pidieron informes especiales a los profesores Moshe Syrquin y Francois Bourgignon; estos dos académicos gozaban en ese momento de una muy buena reputación, que se consolidó con el paso de los años.

Por otra parte, consideramos que era importante contar con un consejo directivo de la Misión y una comisión técnica. Fueron invitados a participar en estas instancias importantes profesionales que aportaron en forma generosa su experiencia y su conocimiento y que, además, ayudaron a revisar y a evaluar los informes presentados. Como secretario técnico de la Misión se designó al economista Juan Luis Londoño, en ese entonces vinculado a Fedesarrollo.

REFLEXIONES SOBRE LAS PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

Con la orientación conceptual del profesor Chenery y la experiencia del equipo de trabajo, la Misión procedió a construir un sofisticado modelo encaminado a simular el comportamiento de la economía colombiana. La idea era utilizarlo como herramienta para evaluar los posibles efectos de determinadas políticas.

El equipo de la Misión adelantó un completo diagnóstico de las causas del desempleo y entró a examinar el comportamiento de variables claves como la oferta y la demanda de trabajo, la evolución de las tasas de participación, la segmentación de los mercados laborales y la evolución de los salarios. Abordó también el análisis de temas fundamentales, como las proyecciones demográficas, el impacto de las prestaciones sobre los costos laborales y la situación del sector informal. Luego, entró a formular un conjunto de recomendaciones para reducir la tasa de desempleo a niveles de un solo dígito.

Esta reedición presenta todas las conclusiones y recomendaciones de la Misión; voy a hacer unos breves comentarios sobre algunas de ellas.

La Misión encontró que la transición demográfica y los mayores niveles educativos de la población se estaban reflejando en incrementos importantes de la población en edad de trabajar y en las tasas de participación; así, muchas mujeres y jóvenes se estaban incorporando cada vez más al mercado de trabajo. La oferta de trabajo venía aumentando a un ritmo del 4% anual y los análisis

mostraban que esta tendencia podría mantenerse por varios años. Para disminuir la tasa de desempleo a niveles de un solo dígito, los modelos de proyección macroeconómica de la Misión indicaban que la economía colombiana tendría que crecer por lo menos al 6% anual. Este resultado valorizó la tesis del crecimiento dinámico, a pesar de que en algunos círculos políticos se señalaba que el crecimiento económico acelerado solo beneficiaba a los empresarios. En realidad, la evidencia empírica internacional indica que un proceso de desarrollo autosostenido bien diseñado puede reducir en forma muy significativa los niveles de desempleo y de pobreza. Países como China e India han sacado de la pobreza a cientos de millones de personas mediante una creciente integración a la economía mundial y un proceso dinámico de crecimiento; en América Latina, Chile ha logrado reducciones sustanciales del desempleo y de la pobreza con un modelo basado en la estabilidad macroeconómica y en la adopción de políticas encaminadas a mejorar los índices de desarrollo humano. Colombia también ha registrado avances significativos en la reducción de la pobreza multidimensional. Este índice ha sido desarrollado en la Universidad de Oxford e intenta considerar numerosas variables que inciden en el bienestar de las personas, entre ellas, por supuesto, el empleo, la salud, la vivienda, el acceso a la educación y a los servicios públicos. En el caso de Colombia este índice muestra una mejoría notable entre 2010 y 2016 (cifras del DANE), al pasar del 30,4% de la población al 17,8% en el 2016. Hay que continuar adoptando políticas para mantener esta tendencia decreciente.

¿Cuál es el potencial de crecimiento de la economía colombiana? En la década de los ochenta tuve la oportunidad de intercambiar ideas sobre este tema con el profesor Lauchlin Currie, antiguo asesor económico del presidente Roosevelt y académico de alto nivel que enseñó en varias universidades, entre ellas Harvard, los Andes y la Nacional. Él consideraba que Colombia disponía de los recursos humanos y naturales para crecer a tasas sostenidas del 8% anual; se requería, por supuesto, elevar los niveles de ahorro y de inversión, utilizar la construcción y las exportaciones como sectores líderes y adoptar políticas macroeconómicas adecuadas. En un libro⁸ que preparó para una entidad estadounidense defendió esta tesis y la sustentó con diversos argumentos y evidencia empírica; pero, entonces, ¿por qué la economía colombiana no ha logrado nunca crecer a esa tasa en forma sostenida?

Esta es una gran pregunta y se requeriría un análisis extenso para contestarla con la ayuda de la literatura especializada, de modelos y de evidencia empírica

⁸ Lauchlin Currie (dir.), *Recursos para el futuro: Colombia, 1950-2000*, Bogotá: Banco Popular e Instituto de Estudios Colombianos, 1981.

de buena calidad. En este texto solo puedo sugerir algunas hipótesis. Se trata de diversos factores, entre ellos:

1. El impacto negativo del narcotráfico y de la violencia:

Diversos estudios han encontrado que en ausencia de estos fenómenos la economía Colombia hubiera podido crecer entre 1 y 2 puntos porcentuales (pp) adicionales por año; es decir, que la tasa de crecimiento anual promedio en los últimos quince años hubiera podido ser del 6,0% al 6,5%, en vez del 4,5%⁹.

2. El cáncer de la corrupción:

El impacto de este fenómeno no es fácil de cuantificar, pero no hay duda de que se han desviado grandes recursos y se han encarecido obras públicas. Esto, además, lleva a descensos de la inversión nacional y extranjera y afecta la calidad de las instituciones.

3. Los altos costos de las deficiencias de la infraestructura y de la energía:

El país no invirtió suficientes recursos en este frente en los últimos veinticinco años. Solamente hasta ahora, con el plan 4G (carreteras de “cuarta generación”), se van a dedicar recursos significativos que van a permitir romper cuellos de botella y altos costos de transporte en los próximos años.

4. La debilidad de las organizaciones y de las instituciones y los altos costos de transacción:

El Estado colombiano tiene serios problemas en términos de eficiencia y capacidad de ejecución. Hay, por supuesto, excepciones importantes, como el Banco de la República, entidad que goza de alta credibilidad interna y externa; las demás entidades que tienen que ver con el manejo macroeconómico del país también cuentan con recursos humanos bien capacitados y con un buen nivel de implementación de las políticas públicas; esto ayuda a entender por qué el grado de estabilidad de las variables macroeconómicas (crecimiento, inflación, empleo, tasas de cambio y de interés) es mucho mayor en Colombia, en comparación con el promedio de América Latina. El país no ha tenido que sufrir un episodio de hiperinflación en los últimos cien años, como ha sido el caso de otros países de América Latina y aún de Europa (Alemania en los años veinte del siglo pasado, por ejemplo). En el caso del manejo del sector cafetero, la mayoría de los analistas

⁹ Véase, por ejemplo, María Alejandra Arias, Adriana Camacho, Ana María Ibáñez, Daniel Mejía y Catherine Rodríguez (comps.), *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia*, Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014. Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación también ha elaborado documentos relacionados con este tema.

piensan que durante el siglo XX tuvo una buena estructura institucional, lo cual le permitió ser un sector de gran importancia durante varias décadas. El gran problema es que en otros frentes la capacidad del Estado es muy deficiente y por eso analistas de primer nivel, como el profesor James Robinson, hablan del derrumbe institucional parcial del país¹⁰.

5. El lento crecimiento de la productividad total factorial y la deficiente calidad de la educación en todos los niveles:

En países con economías dinámicas (China, India, Corea), la productividad de los factores de la producción (tierra, trabajo, capital) crece a ritmos superiores al 3%-4% por año. En contraste, en Colombia y en América Latina la tasa de incremento anual promedio en los últimos treinta años apenas llega al 1%. Es preocupante constatar que en Colombia en los últimos veinte años este índice de productividad total factorial ha contribuido en forma negativa al crecimiento durante más de la mitad del período¹¹. Algunos países, como Chile y Perú, han logrado tasas más elevadas durante algunos períodos, pero en general América Latina muestra un rezago fuerte en este frente. ¿Cuáles son las causas de este fenómeno? Son múltiples, pero no hay duda de que factores como la baja inversión en ciencia, tecnología e innovación y la baja calidad de la educación son variables que inciden en este resultado. Mientras países como Israel invierten más del 4% del PIB en ciencia y tecnología, Colombia no llega ni siquiera al 0,5%. El Departamento Nacional de Planeación tiene conciencia de este tema y en 2016 presentó un documento Conpes¹² sobre el particular que vale la pena consultar.

¿Qué se puede decir de las competencias que deben tener todas las personas para poder interactuar en forma adecuada en el siglo XXI y poder conseguir empleos de calidad?¹³

La formación de capital humano y la capacitación de todos los individuos de una sociedad es un factor esencial para alcanzar altos niveles de empleo, desarrollo económico y bienestar. No existe en la historia económica global ningún

¹⁰ Véase, entre otros, Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail*, Largo, Maryland: Crown Books, 2012. El profesor Robinson abordó el tema con referencia especial a Colombia al recibir un doctorado honoris causa en la Universidad de los Andes, el 23 de marzo de 2017.

¹¹ Véase, IMF, “Colombia: Potential Growth”, article IV, *Country Report*, núm. 17/138, 2017.

¹² Departamento Nacional de Planeación, “Política nacional de desarrollo productivo”, Documento Conpes, núm. 3866, Bogotá, agosto de 2016.

¹³ Estos comentarios sobre competencias y educación en línea están basados en un texto que el autor preparó para el periódico *El Colombiano*, con motivo de sus primeros 105 años de existencia. Medellín, 6 de febrero de 2017.

país que haya podido alcanzar altos niveles de desarrollo económico y social sin haber invertido grandes recursos y esfuerzos sostenidos en la preparación de sus ciudadanos. En esta sección haré referencia especial al tipo de competencias que deben tener las personas de diversos países para poder funcionar de manera adecuada en esta época de globalización.

En 1996 la Organización de las Naciones Unidas para la Educación (Unesco, por su sigla en inglés) publicó un informe sobre la educación para el siglo XXI¹⁴, el cual fue coordinado por el señor Jacques Delors, expresidente de la Comisión Europea. En este informe sus autores propusieron una estrategia educativa basada en cuatro pilares: aprender a aprender, aprender a hacer, aprender a ser y aprender a vivir en comunidad. Para lograr estos objetivos plantearon distintas estrategias para desarrollar competencias que todos los individuos deberían tener para ser buenos ciudadanos y para aprender a lo largo de sus vidas.

Voy a hacer una breve referencia a la Universidad de los Andes, que es la entidad educativa que mejor conozco. Desde su inicio sus fundadores insistieron en la necesidad del desarrollo integral del individuo. Sus principales líderes, entre ellos don Mario Laserna Pinzón y don Francisco Pizano de Brigard, insistieron a lo largo de varias décadas que había que entrenar la inteligencia analítica, la capacidad de síntesis y el rigor intelectual, pero, además, había que trabajar en forma sistemática en el desarrollo moral, ético y estético de todos los estudiantes. También, plantearon la gran importancia de una formación general que le permitiera a los estudiantes integrarse en grupos de trabajo multidisciplinario y que, asimismo, los expusiera a los métodos de trabajo de las artes, las ciencias, las matemáticas y las humanidades. Una formación en extremo especializada no les permite a los estudiantes entender la complejidad del mundo y, por eso, en el pregrado hay que exponer a los estudiantes a todo tipo de disciplinas y familiarizarlos con el pensamiento complejo de tipo sistémico. Estas son metas ambiciosas que requieren mucho trabajo a lo largo de la vida de los individuos. Una persona con amplia formación general y con capacidad de aprender por sí misma es mucho más adaptable a las cambiantes circunstancias de la economía y del mercado laboral. Este concepto es importante en todos los niveles educativos; Colombia tiene que ampliar sus programas de formación técnica y tecnológica, pero simultáneamente tiene que fortalecer sus programas de educación superior.

La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), compuesta por un grupo de países con las mejores prácticas globales, y a la cual Colombia recién acaba de acceder, ha venido trabajando desde hace varios años en el

¹⁴ Jacques Delors (dir.), *La educación encierra un tesoro*, Informe a la Unesco de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Bogotá: Santillana y Ediciones Unesco, 1997.

tema de las competencias. El Foro Económico Mundial también ha preparado varios informes sobre el tema. Estas entidades hacen énfasis en el desarrollo de las habilidades cognitivas, pero también en competencias como la adaptabilidad, la creatividad, la curiosidad, la persistencia, el trabajo en equipo, la inteligencia emocional (intrapersonal e interpersonal) y el conocimiento de diversas culturas y lenguas. Las teorías del profesor Jean Piaget (sobre cómo aprenden los seres humanos) y del profesor Howard Gardner (sobre la existencia de múltiples tipos de inteligencia) han tenido una profunda influencia en este análisis de las competencias.

Hace pocos meses tuvimos oportunidad de hablar sobre estos temas con el profesor Fernando Reimers de la Facultad de Educación de Harvard. Él es uno de los grandes especialistas en este tema de las competencias para el siglo XXI y ha publicado varios libros sobre este importante asunto¹⁵. Él hace énfasis en la necesidad de trabajar en todas las etapas de la formación de los individuos y en la gran importancia de capacitar a los maestros y a los profesores en el desarrollo multidimensional de las competencias básicas que debe tener todo ciudadano. El reto es por supuesto enorme y exige el compromiso de toda la sociedad. También, requiere que un alto porcentaje de las personas de mayor talento entreguen sus vidas a la docencia, la educación y la investigación, como sucede en Finlandia y otros países.

Un aspecto muy importante que ha sido destacado por el profesor Xavier Sala I Martín, de la Universidad de Columbia¹⁶ es el del fomento de la creatividad y la innovación en todas las personas, desde la primera infancia hasta el final de la vida. Todos los seres humanos pueden aportar ideas y pueden ser ciudadanos útiles en diversos aspectos; para ello es necesario que el sistema educativo les dé las herramientas para que sean adaptables, flexibles y capaces de mejorar y actualizar su formación a lo largo de la vida.

¿Qué papel podrían desempeñar las nuevas tecnologías de la información en elevar la calidad de la educación y en desarrollar estas competencias?

En los últimos años se han desarrollado miles de cursos masivos abiertos en línea por parte de importantes universidades de los Estados Unidos, Europa y algunas de América Latina. Se han venido adelantando evaluaciones serias en varios países para determinar el potencial de estas nuevas tecnologías como plataforma para ampliar las oportunidades de educación de alta calidad y para mejorar las metodologías de la enseñanza utilizadas en diversas disciplinas.

Voy a hacer referencia a la experiencia de la Universidad de los Andes en este frente y luego comentaré, también, algunas conversaciones recientes que

¹⁵ Véase, por ejemplo, Fernando M. Reimers y Connie K. Chung (eds.), *Teaching and Learning for the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Harvard Education Press, 2016.

¹⁶ Xavier Sala i Martín, *Economía en colores*, Bogotá: Conecta y Random House, 2016.

sostuvimos con profesores especializados sobre el tema de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Hace varios años, la Universidad de los Andes creó el programa Conéctate para impulsar el uso de las nuevas tecnologías educativas en el proceso pedagógico y para ampliar el acceso a la educación de calidad. Se han diseñado cursos en línea en la mayor parte de las áreas del conocimiento: van desde la física y la robótica hasta algunos impartidos por la Facultad de Artes y Humanidades. En este momento se ofrecen 22 cursos digitales y hay seis más en producción. Se trabaja con plataformas de primer nivel de prestigio internacional, como Coursera, EdX y Future Learn.

Los cursos han llegado a amplias audiencias internacionales. Podría mencionar el que se impartió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el tema del agua en la región: es el que ha tenido mayor permanencia de los inscritos. Se trata, por supuesto, de un tema vital. En el ámbito local me gustaría destacar la maestría semipresencial que diseñó la nueva Facultad de Educación. En este momento 400 docentes en ejercicio de muchas regiones del país están adelantando este valioso programa de formación con la modalidad híbrida (parte virtual y parte presencial). Los resultados hasta el momento son positivos.

La universidad ha hecho evaluaciones de este tipo de programas y cursos y ha llegado a la conclusión de que la metodología híbrida es la que genera mejores resultados. Los niveles de calidad y de aprendizaje superan los alcanzados por los cursos ciento por ciento virtuales e inclusive los cursos totalmente presenciales. La tecnología bien utilizada permite personalizar la educación y puede llevar a aumentar el grado de interacción entre el profesor y los alumnos, sobre todo en cursos de cierto número de participantes. La metodología del “salón invertido” permite que los estudiantes usen el curso en línea como un libro de texto dinámico e interactivo en sus residencias y luego, en el salón, se dedican a resolver problemas, a trabajar en equipo y a interactuar con el profesor y sus compañeros de curso.

Incluyéndome, en octubre de 2016 un grupo de directivos de la universidad tuvo la oportunidad de intercambiar ideas sobre la educación digital con profesores de alto nivel de Harvard y MIT. Estos académicos consideran que la educación presencial seguirá siendo muy importante para desarrollar en un nivel alto las capacidades cognitivas y para formar ciudadanos globales con capacidad crítica y conciencia moral; no obstante, al igual que la Universidad de los Andes, han encontrado que la educación híbrida (*blended learning*) tiene un gran futuro si se utiliza en forma adecuada. Las tecnologías de información no pueden reemplazar la labor de un gran profesor, pero sí pueden complementar su labor. La educación digital puede reducir los costos para los usuarios pero no necesariamente para las universidades. Preparar cursos en línea de alto nivel demanda importantes inversiones y todo un equipo altamente calificado en su fase de producción.

En las evaluaciones a los cursos que exclusivamente se imparten en línea se ha registrado una alta deserción. Muchos de los estudiantes que terminan satisfactoriamente ya cuentan con un grado universitario y varios son profesores: se trata de personas con la capacidad de aprender por sí mismas y que han desarrollado la disciplina que exige la formación de alto nivel. A pesar de estos resultados, se considera que la educación en línea está sirviendo como un catalizador para que las universidades de alto nivel mejoren sus metodologías de enseñanza y para que puedan ofrecer programas más flexibles e interdisciplinarios. Se está comenzando a certificar módulos específicos de algunas disciplinas (cálculo integral, por ejemplo) que luego pueden ser aceptados en algunos programas, sobre todo de posgrado (es lo que aquellas instituciones denominan *micromasters*). Algunas universidades de los Estados Unidos y Europa han comenzado a ofrecer créditos por cursos en línea que hayan sido tomados por personas que lo terminaron y que pasaron en forma satisfactoria las distintas pruebas y evaluaciones. De hecho, plataformas como Coursera ofrecen certificados que son valorados por distintas empresas.

En conclusión, estas nuevas tecnologías tienen un gran potencial para apoyar la docencia y la investigación y para mejorar el acceso al conocimiento de amplias audiencias nacionales e internacionales; la educación híbrida parece tener un gran futuro, ya que distintas evaluaciones coinciden en que puede llevar a un mejoramiento de la calidad de la experiencia pedagógica y puede ser muy útil para ayudar a desarrollar competencias de los estudiantes; pero, en ausencia de profesores de alta calidad y de una gran interacción de estos con sus estudiantes, la sola tecnología no puede transformar una escuela o una universidad mediocre en una de excelencia.

El impacto de estos cursos masivos en línea sobre el sistema de educación todavía no está claro: se trata de tecnologías que están en proceso de experimentación y de modelos que están en evolución; no obstante, muchas de las mejores entidades educativas del mundo ya están invirtiendo importantes recursos, buscando la forma de aprovechar la tecnología digital, para mejorar la experiencia educativa y para llegar a grandes audiencias globales. Inclusive, hay analistas que piensan que estas herramientas van a permitir mejorar la capacitación y la productividad de cientos de millones de personas en el mundo¹⁷.

En síntesis, sin una gran inversión en educación de calidad en todos los niveles (desde la más temprana infancia y a lo largo de toda la vida), el país no podrá

¹⁷ Véase, por ejemplo, David Deming, Claudia Goldin, Lawrence Katz y Noam Yuchtman, “The Disruptive Potential of Online Learning: Comparing the Cost and Quality of Online and Traditional Education”, Vox: Centre for Economic Policy Research, London, 2015.

lograr altas tasas de crecimiento de la productividad, impulsar la innovación y la creatividad ni generar suficientes empleos productivos.

6. El inadecuado manejo de los recursos petroleros:

Los ejercicios de simulación adelantados con los modelos econométricos de la Misión encontraron que para reducir la tasa de desempleo era indispensable contar con una tasa de cambio competitiva. Uno de los escenarios que se simuló fue el de una revaluación del orden del 25% en 1986 y 2000. En ese caso la tasa de desempleo podría ser superior al 15%; en contraste, con una tasa de cambio competitiva, el desempleo podría ubicarse entre el 7% y el 8% a finales del siglo XX. Esto indica la gran importancia de la tasa de cambio para mantener la competitividad de la economía y para generar empleo.

Este tema nos lleva al asunto relacionado con el manejo de las bonanzas externas. Durante el siglo XX Colombia tuvo que manejar varios ciclos asociados con las fluctuaciones de los precios internacionales del café. El país diseñó un conjunto de instituciones, políticas y organizaciones para manejar estos ciclos, como lo examinamos en un libro con Roberto Junguito¹⁸. El manejo no siempre fue perfecto, pero se fue aprendiendo de la experiencia, y cuando se presentó en 1985-1986 una nueva bonanza cafetera, se buscó en forma deliberada reducir los riesgos asociados con la enfermedad holandesa.

Este fenómeno hace referencia a la experiencia de varios exportadores de petróleo y gas que registraron transformaciones estructurales en sus economías como resultado de bonanzas externas mal manejadas. Los sectores que estaban dedicados a la producción de bienes comercializados internacionalmente (industria y agricultura, por ejemplo) se debilitaron, mientras que los dedicados a los no comercializables (servicios públicos, vivienda, transporte, comunicaciones internas) se favorecieron relativamente. El nombre está derivado de la experiencia de Holanda a finales de la década de los sesenta del siglo pasado: a raíz del descubrimiento de campos de gas en el mar del Norte, la economía holandesa experimentó una reasignación de sus recursos productivos, lo que desembocó en un proceso de desindustrialización, en dificultades fiscales, en aumentos del desempleo y en un fortalecimiento exagerado de la moneda nacional. El resultado de este proceso se expresa normalmente en estancamiento e inflación. La mayoría de los países petroleros han manejado mal sus bonanzas; por eso hay analistas que se preguntan si un auge petrolero es una bendición o una maldición¹⁹.

¹⁸ Roberto Junguito y Diego Pizano (coords.), *Instituciones e instrumentos de la política cafetera en Colombia*, Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo, 1997.

¹⁹ Alan Gelb *et al.*, *Oil Windfalls, Blessing or Curse*, Oxford University Press: World Bank, 1988.

La administración Betancur experimentó un auge inesperado en los precios internacionales del café en 1985-1986, como resultado de una fuerte sequía en el Brasil. El equipo económico tomó medidas en coordinación con las autoridades cafeteras para ahorrar la mayor parte de los excedentes y para evitar presiones inflacionarias; se aprovechó para cancelar los pasivos externos del Fondo Nacional del Café, se mantuvo una tasa de cambio competitiva y se fue muy cuidadoso con la programación del gasto público. El resultado se tradujo en una tasa de crecimiento del PIB del 5% en 1986 en el contexto de una economía estable y equilibrada. El Banco Mundial examinó esta experiencia y la consideró como uno de los mejores modelos en el mundo de cómo se deben manejar este tipo de bonanzas.

En la década de los noventa Colombia encontró el gran yacimiento de Cusiana; así, los ingresos petroleros comenzaron a crecer en forma importante. El Departamento Nacional de Planeación, junto con el Banco Mundial, convocó a un seminario de alto nivel para examinar este nuevo escenario. El suscrito fue invitado a hacer unos comentarios basados en su experiencia con el estudio y el manejo de los ciclos cafeteros²⁰. En ese y otros foros propuse aprovechar esos recursos para ampliar en forma sustancial la formación de capital humano, y señalé que era necesario crear formas de ahorrar la mayor parte de los excedentes para evitar ataques severos de la enfermedad holandesa. Igualmente, resalté la gran importancia de mantener una tasa de cambio competitiva. Recomendé la creación de un fondo en el exterior, como lo hizo Noruega, para evitar el recalentamiento de la economía y como fórmula para aumentar el ahorro de largo plazo. Aunque otros economistas hicieron propuestas en la misma dirección, estas ideas no fueron acogidas en forma plena. El Gobierno creó el Fondo de Estabilización Petrolera, pero este mecanismo no funcionó en forma adecuada, por dos razones básicas: 1) el ahorro fue claramente insuficiente; 2) la ley permitió utilizar los recursos del fondo como garantía para facilitar un mayor endeudamiento externo del Gobierno, vía por la cual se facilitaba la expansión del gasto público, lo que condujo a fortalecer en forma artificial la tasa de cambio²¹. El país experimentó ataques de la enfermedad holandesa entre 1993 y en años recientes. Esto afectó el crecimiento agrícola e industrial y la generación de empleo, y es una de las razones que explica por qué el país ha tenido tanta dificultad en alcanzar altas tasas de crecimiento en forma sostenida y tasas de desempleo cercanas al 5%.

²⁰ Diego Pizano, “Comentarios a la ponencia de Miguel Urrutia y Rodrigo Suecún”, en *Cusiana, un reto de política económica*, Bogotá: DNP y Banco Mundial, 1994.

²¹ Véase, por ejemplo, Santiago Herrera, “El tipo de cambio real y la cuenta corriente en el largo plazo en Colombia”, *Coyuntura Económica*, Bogotá, marzo. Estudios de Alberto Carrasquilla y Alberto Calderón llegan a conclusiones similares, 1997.

En el ámbito internacional entidades como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han estimulado estudios encaminados a buscar alternativas para que los países petroleros y otros países muy dependientes de los productos básicos logren diversificar sus economías. Uno de estos estudios hace referencia a los esfuerzos de los países del golfo pérsico por reducir su dependencia del petróleo²².

7. La falta de sinergia entre la dotación medioambiental, la biodiversidad y el desarrollo económico:

Pocos desconocen que Colombia sea una potencia mundial en materia de biodiversidad; no obstante, a pesar de grandes esfuerzos, como la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la adopción de planes de sostenibilidad ambiental por parte de varios sectores y de empresas, el país todavía está en proceso de llegar a un modelo de desarrollo sostenible, que permita aprovechar los recursos, preservando el capital natural en el largo plazo. Hay mucho espacio para incorporar tecnologías más limpias, para mitigar la emisión de gases contaminantes y para proveer servicios ambientales a la comunidad global. El país adoptó una serie de compromisos al suscribir el Acuerdo de París, en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2015; esto va en la dirección correcta, pero se requiere fortalecer la institucionalidad y ajustar las políticas públicas para conciliar un proceso de desarrollo dinámico con la conservación del medioambiente.

El país tiene un gran potencial para desarrollar el ecoturismo responsable; al tiempo, en las selvas colombianas pueden existir soluciones de gran interés para la humanidad. Un ejemplo es la investigación liderada por los profesores Helena Groot, Eduardo Mitrani y otros²³ sobre la actividad antibiótica que han encontrado en secreciones de la piel de ranas recogidas en distintos puntos de la geografía nacional. Estos animales son inmunes a las enfermedades tropicales que tanto afectan a los seres humanos a lo largo y ancho del planeta y aquí podrían existir las bases para nuevas vacunas y nuevos antibióticos.

8. Tasas de ahorro e inversión insuficientes:

La Misión de Empleo recomendó elevar las tasas de ahorro e inversión para alcanzar mayores tasas de crecimiento. Esto se logró parcialmente, y en algunos años la tasa de inversión se ha acercado al 30% del PIB, cifra respetable en el

²² Reda Cheriff, Fuad Hasanov y Min Zhu (eds.), *Breaking the Oil Spell*, con prólogo de José Antonio Ocampo, Washington: IMF, 2016.

²³ Groot, H.; Muñoz, C.; Riveros, G.; Salazar, V.; Flórez, F.; Mitrani, E., "Skin Micro-organs from Several Frog Species Secrete a Repertoire of Powerful Antimicrobials in Culture", *Journal of Antibiotics*, vol. 65, núm. 9, pp. 461-467, 2012.

ámbito global. Sin embargo, muchos analistas y empresarios, nacionales y extranjeros, señalan que las altas tasas de tributación, los altos costos laborales y la inseguridad jurídica han frenado la inversión, el crecimiento y la generación de empleo.

Por todas estas razones (y por otras adicionales), la economía colombiana no ha podido alcanzar tasas de crecimiento como las previstas como posibles por el profesor Currie.

9. Comportamiento del sector agrícola e industrial:

El sector agrícola colombiano podría crecer en forma más dinámica. La Misión de Estudios sobre el Sector Rural ha propuesto un conjunto de iniciativas para darle mayor fortaleza y crecimiento: es evidente que el sector requiere un suministro de bienes públicos (infraestructura física, educación básica, investigación y extensión, distritos de riego, etc.) mucho mayor a la que ha recibido en el pasado. Hay que impulsar el crecimiento de la productividad y hay que facilitar la adopción de nuevas tecnologías. Los sectores público y privado deben incrementar sus inversiones para que el campo pueda desarrollar su potencial, respetando, por supuesto, las normas laborales y ambientales. La Corporación de Investigaciones Agropecuarias (Corpoica) se ha venido fortaleciendo, y este proceso debe continuar si lo que se busca es tener mejores variedades y mayor productividad y eficiencia. El aporte de los empresarios privados es también de la mayor importancia.

En relación con el sector cafetero, el país ha logrado aumentar la productividad y la producción. Al tiempo, el sector enfrenta el gran reto de la escasez de mano de obra en determinadas zonas, y eso está llevando al diseño de tecnologías que permitan algún grado de mecanización en el proceso de recolección. Por otra parte, los caficultores colombianos se han involucrado en diversos programas de sostenibilidad, y el país podría llegar a convertirse en el mayor proveedor de cafés sostenibles del mundo (desde el punto de vista económico, ambiental y social).

En cuanto al sector manufacturero, es importante recordar que el profesor Chenery²⁴ pensaba que países como Colombia deberían hacer un gran esfuerzo para diversificar su economía. Como parte de esta estrategia, la promoción de un sector industrial dinámico y competitivo era muy importante. En la tradición del profesor Kuznets, Chenery consideraba que una transformación estructural de las economías de países de ingresos medios (que implicaba reducir la dependencia de productos primarios y elevar la importancia de sectores como el industrial) podía acelerar la tasa de crecimiento mediante la incorporación de nuevas tecnologías y el incremento de la productividad. De acuerdo con sus investigaciones,

²⁴ Hollis Chenery, *Industrialization and Growth*, op.cit.

la estrategia de industrializarse hacia afuera había generado mayores beneficios que la antigua política de sustitución de importaciones.

El sector industrial colombiano nunca llegó a tener la importancia que ha tenido en los países asiáticos o los países escandinavos (que hace cien años eran altamente dependientes de productos básicos); de hecho, en los últimos veinte años ha perdido participación en la generación del producto interno bruto (PIB), en parte, por el auge minero-energético. Esto llevó a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI) a contratar un estudio con Fedesarrollo²⁵ para examinar a fondo las causas de esta situación y para formular una nueva estrategia de desarrollo productivo. El estudio contiene un importante diagnóstico y apoya una estrategia para que las empresas se integren en forma competitiva en las cadenas globales de valor. No se trata de regresar a las antiguas políticas de protección, sino la de suministrar bienes públicos a todos los sectores y crear un ambiente regulatorio más propicio para el desarrollo de las empresas.

EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL Y PERSPECTIVAS

La tasa de desempleo en las siete principales áreas metropolitanas del país llegó a niveles cercanos al 20% en 1999, como consecuencia de la grave crisis económica y financiera que experimentó el país a finales del siglo XX. En lo corrido del siglo XXI se redujo gradualmente, hasta alcanzar niveles de un dígito en años recientes. Este resultado ha facilitado en forma muy importante la reducción de la pobreza extrema y de la pobreza multidimensional. El país ha logrado ampliar su clase media en forma significativa.

Se han adelantado valiosos trabajos sobre el comportamiento del mercado laboral por parte de universidades²⁶, entidades gubernamentales²⁷ y centros de investigación²⁸. En este breve comentario no puedo entrar a examinar los resultados de todas estas importantes investigaciones. Lo que sí puedo destacar es que

²⁵ Mauricio Reina, Sandra Oviedo y Laura Tamayo, *Elementos para una nueva política de desarrollo productivo en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo, 2015.

²⁶ Los observatorios laborales del Externado y de la Universidad del Rosario han hecho aportes significativos. Investigadores de las universidades Nacional, del Valle, Javeriana y Antioquia también han hecho aportes valiosos sobre temas relacionados con el mercado laboral en Colombia.

²⁷ Un libro muy completo que recomiendo es el de Luis Eduardo Arango y Franz Hamann (eds.), *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones*, Bogotá: Banco de la República, 2013.

²⁸ El CEDE de la Universidad de los Andes y Fedesarrollo han preparado importantes estudios y documentos de trabajo sobre el mercado laboral en los últimos diez años.

subsisten graves problemas de informalidad y niveles preocupantes de desempleo entre los jóvenes y mujeres. También, es evidente que el país no ha logrado reducir la tasa de desempleo a niveles del orden del 5%, como sí lo han logrado otros países de América Latina y otros países emergentes.

INFORME OCDE SOBRE EL EMPLEO EN COLOMBIA

La OCDE ha venido preparando una serie de informes sobre diversos aspectos del desarrollo colombiano; este ejercicio fue parte del proceso de admisión de Colombia a ese organismo, compuesto por los países con mayores ingresos y mejores prácticas globales. A comienzos de 2016 la OCDE presentó un informe²⁹ sobre el empleo y las políticas sociales en Colombia. Allí se reconocen, en primera instancia, que el país ha logrado tasas de empleo y de participación de la fuerza laboral más altas que el promedio de los países de la OCDE. Al tiempo, se señala que el país continúa presentando niveles altos de informalidad y de desigualdad. Los informes proponen varias medidas para reducir la informalidad, entre ellas una mayor flexibilidad laboral y una reducción del salario mínimo. También, recomiendan focalizar mejor el gasto público, ya que su impacto redistributivo es muy limitado y hacen énfasis en la reforma del sistema pensional, ya que está beneficiando de manera especial a personas con ingresos relativamente elevados y su costo fiscal es enorme. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) editó un interesante documento³⁰ sobre la reforma estructural pensional que requeriría Colombia que, de ser adoptada, tendría un impacto favorable sobre las finanzas públicas y sobre el crecimiento de la economía. Pienso que el país tiene que examinar y debatir este tipo de propuestas con la mayor seriedad posible.

ESTUDIO DEL BID SOBRE EL FUTURO DE COLOMBIA

En febrero de 2016 el BID presentó un importante documento sobre el futuro de Colombia³¹. Este informe plantea la posibilidad de que el país alcance en 2030

²⁹ OCDE, *El mercado laboral y las políticas sociales en Colombia*, Bogotá: Ministerio del Trabajo, 2016.

³⁰ ANIF, *Elementos para una reforma estructural pensional*, Bogotá, noviembre de 2017.

³¹ Rafael de la Cruz, Leandro Gastón Andrian y Marco Loterszpi (eds.), *Colombia: hacia un país de altos ingresos con movilidad social*, con prólogo de Luis Alberto Moreno, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

niveles del orden de 30.000 dólares en términos del ingreso per cápita. Para alcanzar esta meta, el país tendría que crecer al 6% anual, cifra igual a la postulada por la Misión de Empleo. Los analistas que prepararon el informe piensan que esta meta es alcanzable, siempre y cuando el país emprenda reformas estructurales profundas para aumentar la eficiencia del Estado y del gasto público y tome medidas en diversos frentes para aumentar la productividad y para reducir los costos de transacción. Plantea medidas para reducir la pobreza y la exclusión, y para consolidar la expansión de la clase media. Propone fórmulas claras para mejorar la educación, la infraestructura física y la salud; aborda el tema del crecimiento de sectores como el agrícola y el industrial. En relación con el mercado laboral, propone reducir su informalidad y mejorar su flexibilidad. Los autores consideran que los costos no salariales son muy elevados en Colombia (más del 70% del salario) y están por encima del promedio de América Latina (39%).

Se estiman, además, las inversiones requeridas y se discuten las posibles fuentes de financiamiento de este ejercicio. La estrategia planteada en este informe exige resolver retos formidables, pero al tiempo indica que es un escenario posible, sobre todo si el país logra crear un gran consenso nacional alrededor de estos grandes propósitos. Si se adelantaran las reformas propuestas, el país podría gozar de tasas de desempleo de un solo dígito y, además, cercanas a lo que sería una situación de pleno empleo (4% a 5%). En términos generales, este informe coincide con buena parte de los temas que abordamos en secciones anteriores.

ESTUDIO DEL PROFESOR HAUSMANN

El 2016 tuve oportunidad de conversar con el profesor Ricardo Hausmann, director del Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. En los últimos años él ha dirigido la elaboración de un gran atlas de complejidad económica³². Este concepto se refiere a la capacidad de una nación de incorporar conocimientos a sus procesos productivos. Este distinguido profesor explicó los resultados para el caso de Colombia. De acuerdo con sus mediciones, Colombia no ha logrado un alto grado de complejidad económica y esto se refleja en la baja diversificación de las exportaciones del país. Considera que es un país muy cerrado a la inmigración de extranjeros altamente calificados y ha perdido una gran oportunidad de mejorar su capital humano y de ampliar el acceso al

³² Ricardo Hausmann, *The Atlas of Economic Complexity*, Harvard: Center for International Development, 2015.

conocimiento útil por esta vía. Él emplea sus mediciones para proyectar el crecimiento de las distintas naciones, y en el caso de Colombia señala que el país podría crecer a tasas anuales del 3% en los próximos años.

Esta cifra puede ser considerada como satisfactoria para un país que ha tenido que enfrentar una caída en sus ingresos externos y sus ingresos fiscales, como le ha tocado a Colombia en los últimos años, como consecuencia del colapso de los precios del petróleo. El país ha logrado manejar esta transición en forma adecuada, y eso lo reconocen las calificadoras de riesgo y los organismos multilaterales de crédito.

Empero, desde una perspectiva de mediano y largo plazos este resultado debería prender las alarmas de toda la sociedad, ya que ese nivel no sería suficiente para reducir el desempleo y para convertir a Colombia en un país de altos ingresos, con mayor movilidad social generacional.

TENDENCIAS MUNDIALES Y LA AMENAZA DE LA AUTOMATIZACIÓN

Los estudios elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran un panorama del mercado laboral mundial bastante complejo y preocupante. La OIT estima que en 2017 habría 201 millones de personas desempleadas en el mundo³³. La tasa global de desempleo pasará del 5,7% al 5,8%, cifra que no parece muy elevada, pero que esconde el hecho de que cerca del 45% de los empleos en los países en desarrollo son vulnerables y muchos de baja calidad.

Las proyecciones de la economía mundial realizadas por el Banco Mundial, el FMI y otras entidades³⁴ indican un panorama con crecimientos posibles entre el 2,7% y el 3,6% como promedio anual para los próximos años. El comercio mundial no tuvo un comportamiento dinámico en 2016 y hay amenazas de proteccionismo por parte de los Estados Unidos y otros países importantes. Si se llegara a desatar una guerra comercial a escala global, este factor complicaría en grado muy significativo alcanzar esas tasas de crecimiento, que ya de por sí son moderadas. Hay un clima de incertidumbre y este factor naturalmente no es el más propicio para el incremento de la inversión.

Por otra parte, han aparecido varios libros³⁵ y documentos expresando un gran temor por las tendencias hacia la automatización y la inteligencia artificial:

³³ OIT, *World Employment Social Outlook*, Ginebra, 2016. También, véanse las estimaciones sobre el empleo global que ha realizado esta entidad en 2017.

³⁴ Proyecciones de la economía mundial del FMI y del Banco Mundial en 2017.

³⁵ Véase, por ejemplo, Martin Ford, *The Rise of Robots*, New York: Basic Books, 2015.

numerosos empleos de tipo repetitivo y rutinario están comenzando a ser reemplazados por robots y por computadores, y este fenómeno podría implicar que importantes grupos de la población, especialmente aquellos sin capacitación adecuada, podrían quedar desempleados en los próximos quince o veinte años. Esta ansiedad ha aparecido varias veces en la historia; por ejemplo, cuando avanzaba la revolución industrial en Inglaterra en la segunda mitad del siglo XVIII hubo grandes protestas contra las nuevas fábricas de textiles, ya que estaban desplazando las técnicas artesanales que eran intensivas en mano de obra. La realidad es que desaparecieron empleos, pero se crearon nuevos en mayor cuantía, aun cuando estas tecnologías disruptivas generan costos de transición y adaptación que han sido significativos. La respuesta está en la inversión en capital humano, para capacitar a la gente en labores y tareas que no son repetitivas y que exigen criterio, análisis y comprensión. El riesgo del desempleo tecnológico existe y este factor debe incorporarse en las estrategias de desarrollo del país a mediano y largo plazos.

REFLEXIÓN FINAL

Esta reedición de los estudios de la Misión de Empleo debería estimular un gran debate nacional de cómo incrementar la generación de empleos de calidad y cómo continuar con el proceso de la reducción de la pobreza y la desigualdad en el contexto de una economía competitiva y dinámica. Alcanzar estas metas exige un gran acuerdo nacional e implica adoptar reformas de fondo en diversos frentes: desde las políticas fiscales y monetarias hasta las políticas relacionadas con la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación. La informalidad laboral sigue siendo muy elevada (más del 50%) y se requieren correctivos de fondo para disminuirla.

Colombia ha gozado de un alto grado de estabilidad macroeconómica por largas décadas, y este es un gran activo del país. Hay varios estudios³⁶ que muestran que los desequilibrios fiscales y monetarios, cuando son de magnitud significativa, inciden en forma negativa sobre los niveles de empleo, crecimiento, pobreza y desigualdad. El gran reto es diseñar estrategias de desarrollo que estimulen el empleo, el desarrollo sostenible y la reconciliación nacional, respetando el cumplimiento de la regla fiscal y manteniendo bajo control el crecimiento de los precios. Para ello es esencial elevar los niveles de ahorro e inversión y contar

³⁶ Véase, por ejemplo, Mauricio Cárdenas y Miguel Urrutia, “Impacto social del ciclo económico en Colombia: 1989-2004”, *Coyuntura Social*, núm. 30, junio, Bogotá, Fedesarrollo, 2004.

con empresarios dinámicos e innovadores, tanto nacionales como extranjeros. Colombia tiene que avanzar en su inserción en la economía global.

Finalmente, hay que tomar en serio los aspectos institucionales. Diversos estudios³⁷ han encontrado que el país está enfrentando fuertes restricciones de crecimiento por el inadecuado funcionamiento de las instituciones que tienen que ver con los sistemas político, judicial, de contratación pública, pensional, de la salud y el de asignación de las regalías, por solo mencionar los más importantes. Si no se emprenden reformas de fondo en estas áreas, el país no podrá alcanzar su potencial de crecimiento y no logrará tasas de desempleo cercanas al 5%. Parece haber llegado el momento de convocar una nueva Misión de Empleo que cuente con los mejores expertos nacionales e internacionales sobre este tema tan fundamental para nuestra nación.

Bogotá, diciembre de 2017

³⁷ Véase, por ejemplo, Alberto Alesina (eds.), *Reformas institucionales en Colombia*, Bogotá: Fedesarrollo y Alfaomega, 2000. También, recomendando el libro editado por James Robinson y Miguel Urrutia, *Economía colombiana del siglo XX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, 2007, y el libro de Roberto Junguito, *Historia económica del siglo XX*, Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2016. Estudios recientes del Banco Mundial, el FMI, el BID y la OCDE sobre Colombia hacen énfasis, de igual manera, en la necesidad de reformas estructurales para superar barreras de tipo institucional.