

Marco V. Sánchez  
Pablo Sauma, coordinadores

# Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:  
© CEPAL Naciones Unidas, 2011  
© FLACSO, 2011

**CEPAL**

Av. Dag Hammarskjöld 3477  
Vitacura, Santiago de Chile  
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051  
Fax: (56-2) 208-0252  
Casilla 179-D, Santiago de Chile  
Código Postal: 7630412  
[www.eclac.org](http://www.eclac.org)

**Departamento de Asuntos Económicos  
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters  
New York, New York, 10017  
U.S.A.  
Teléfono (1-212) 963-1234  
[www.un.org/desa](http://www.un.org/desa)

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Teléfono.: (593-2) 323-8888  
Fax: (593-2) 323-7960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador

---

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

# Índice

Prólogo .....	7
Presentación .....	9
Introducción .....	13
Choques externos, política económica y protección social .....	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones .....	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia .....	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia .....	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica .....	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador .....	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

<b>Guatemala</b> .....	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
<b>México</b> .....	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
<b>Nicaragua</b> .....	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
<b>Sobre los autores</b> .....	503

# Colombia

Jairo Núñez y Néstor González\*

## Introducción

La última década del siglo XX se caracterizó por una fuerte volatilidad macroeconómica en las economías latinoamericanas. En general, las reformas que se adoptaron a comienzos de los años noventa incrementaron los flujos de entrada y salida de bienes y capitales y, asimismo, hicieron que las economías fueran más vulnerables a los choques externos. Esta realidad impone retos sobre la forma en que se diseñan e implementan sistemas y programas de protección social que puedan cubrir de tales riesgos a la población, de manera eficaz. Es necesario, sin embargo, un exhaustivo análisis para conocer todos los posibles canales de transmisión que estos choques externos puedan tener sobre las economías, para luego determinar si existen políticas de protección adecuadas para reducir o eliminar las vulnerabilidades que puedan crear.

Estas realidades y preocupaciones son el centro del capítulo que se presentará a continuación. Se analizará una serie de ejercicios de simulación de choques externos y políticas de protección social. La aproximación metodológica para cumplir con el objetivo se basa en la utilización de un modelo de equilibrio general computable denominado MACEPES, complementado por un análisis de microsimulaciones para determinar los

---

\* Son, respectivamente, consultor del BID y profesional especializado de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

efectos sobre la pobreza y la distribución del ingreso (metodologías que se describen en detalle en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques extremos”).

Como punto de partida, en su segunda sección, el capítulo se propone identificar los principales choques externos a los que ha estado sujeta la economía colombiana a lo largo del período 1990-2007. La tercera sección busca entender el funcionamiento del mercado laboral en Colombia, además de analizar la dinámica de sus principales indicadores, a la luz del análisis hecho en la segunda sección. Con el propósito de contextualizar el ejercicio, la cuarta sección hace un recorrido por la estructura del sistema de protección social colombiano, sus fortalezas y sus fallas, las cuales repercutirán en la capacidad de cubrimiento de la población ante la presencia de choques.

Una vez contextualizado el caso colombiano, la quinta sección describe, en primer lugar, el escenario base o de referencia que se confrontará con los resultados de las simulaciones, y a continuación se realiza el análisis de incidencia de la ocurrencia de choques externos. Se identifican dos clases de choques: aquellos que afectan la relación de intercambio de los principales bienes de exportación o de algún producto con peso importante en el flujo de intercambio comercial; y la posibilidad de un desfinanciamiento de la economía doméstica por parte del resto del mundo. Este tipo de escenarios se puede presentar con relativa facilidad, sobre todo por la particular coyuntura que atravesó la economía colombiana entre 1990 y 2007, y la coyuntura de crisis en medio de la cual se realizó el presente estudio.

Siguiendo el análisis del sistema de protección social realizado anteriormente, la quinta sección termina con una evaluación de la incidencia de tres tipos de políticas de protección: aquellas basadas en transferencias directas a los hogares, una política de subsidio al desempleo y la disminución de la tasa de contribución patronal al sistema de seguridad social. La sexta y última sección concluye y trae a colación recomendaciones para el diseño de políticas públicas.

### Principales choques de política económica y externos

El comienzo de la década de los años noventa estuvo acompañado de una serie de reformas económicas que determinarían el comportamiento de la economía colombiana en el período 1990-2007. Como el propósito fue impulsar una estrategia de “desarrollo hacia afuera”, se impulsó la liberación de las cuentas corriente y de capital de la balanza de pagos mediante la eliminación de diferentes barreras al comercio, y la eliminación de las barreras a la entrada de flujos de capital que existían hasta entonces. Por otra parte, la nueva Constitución Política de 1991 dio el carácter de independiente al Banco de La República, además de asignar a la política monetaria el objetivo exclusivo de la estabilidad del nivel de precios y la contención de la inflación.

Bajo este contexto institucional, la economía colombiana se caracterizó por haber experimentado casi dos ciclos económicos completos a lo largo del período 1990-2008. Entre 1990 y 1991, la actividad económica presentó una fuerte desaceleración. Después de un satisfactorio comportamiento entre 1985 y 1989, cuando el PIB se caracterizó por un crecimiento promedio anual del 4,7%, en 1991, el crecimiento económico fue, tan solo, del 2,4%. Las presiones inflacionarias de la última mitad de los ochenta incentivaron al Banco Central para actuar a través de una política monetaria restrictiva, lo cual coincide con altas tasas de interés y crecimientos negativos de la absorción, en este período.

A partir del último trimestre de 1991, y hasta el final de 1994 se evidenció una rápida recuperación, con una tasa promedio de crecimiento del PIB del 4,4%. Este período se caracterizó por tasas de crecimiento de la absorción mayores que las del nivel de producto, lo cual es explicado por incrementos acelerados del gasto público y del consumo privado, y por un alto flujo de ingresos de inversión extranjera dirigido especialmente al sector petrolero.

En el año 1996 se presentan los primeros signos de deterioro en el comportamiento de la economía, con una interrupción en 1997, cuando se da una corta recuperación. Sin embargo, en 1999 la actividad económica sufre un descalabro, al caer un 4,2%. La recuperación se presenta a partir de 2001, y la economía registra uno de los períodos de mayor cre-

cimiento económico en décadas entre 2005 y 2007, representado por un incremento promedio del 6,7%.

A continuación se presenta un análisis detallado de los factores que estuvieron detrás de la dinámica de tal comportamiento de la economía durante este período. Como herramienta para llevar a cabo dicho análisis, se utiliza una descomposición del déficit en cuenta corriente, cuya metodología se presenta en detalle en FitzGerald y Sarmad (1997). La descomposición permite determinar las fuentes de origen del déficit. Entre los factores que aportan de forma positiva están las importaciones de bienes y servicios, y el pago neto a factores de producción externos; los aportes negativos están a cargo de las exportaciones de bienes y servicios, y las transferencias netas recibidas desde el exterior.

Cada uno de estos componentes del déficit en cuenta corriente está afectado, asimismo, por un subconjunto de factores adicionales, tal y como lo muestra la primera columna del Cuadro N.º 1. Cada uno de ellos puede, a su vez, clasificarse entre choques externos e internos. Por ejemplo, los choques en los términos de intercambio (externos) afectan a las importaciones y exportaciones, mientras que las políticas de sustitución de importaciones o de penetración de exportaciones (internos) podrían ser otra fuente de cambios adicionales. Por otra parte, en el caso del pago neto a factores —rubro de la cuenta corriente de la balanza de pagos donde se registran todos los pagos de intereses en el caso colombiano— y los choques sobre la tasa de interés de la deuda externa también afectan al déficit. La ventaja de utilizar esta metodología para los intereses del presente es la posibilidad de distinguir con detalle los principales choques externos a los que estuvo sujeta la economía a lo largo del período.

#### *Período 1985-1995*

El Cuadro N.º 1 muestra los resultados del ejercicio de descomposición del déficit en cuenta corriente de la economía colombiana para cuatro quinquenios en el período 1980-2005. Tal y como se observa en la tercera columna, entre 1985 y 1995 el déficit presentó un incremento del 3,5% del PIB. La disminución de aranceles afectó los términos de inter-

cambio a favor de las importaciones, de allí que su tasa de penetración se hubiera incrementado en un 10,2% del PIB. Aunque no en el mismo nivel de importancia, el incremento en el gasto del Gobierno también jugó un papel en el comportamiento de la cuenta corriente.

Como fruto de la liberalización de la balanza comercial, la participación relativa de las exportaciones con respecto al PIB cedió terreno frente a aquella de las importaciones. Mientras en 1991 las primeras representaban el 13,4% del PIB, las segundas tenían una participación del 8,7%. A 1995, esta relación ya se había invertido, pues el flujo de exportaciones representó el 9,8% del PIB y las importaciones, el 12,4%. Se generan crecientes déficit en la cuenta corriente, los cuales son reforzados por los crecientes pagos de intereses de la deuda externa y transferencias de utilidades generadas por la inversión extranjera (Villar y Rincón, 2000).

El anterior fenómeno fue complementado por el creciente déficit gubernamental. La nueva carta magna de 1991 incrementó las responsabilidades del Estado en términos de asignación de recursos. El gasto del Gobierno Central pasó de representar el 13% del PIB en 1990, a ser del 19% en 1998<sup>1</sup>, y como parte del proceso de descentralización, la autonomía en el gasto de los departamentos y municipios del país se vio reflejada en significativos incrementos de la inversión pública del sector público descentralizado, financiada principalmente con deuda.

1 Echeverry (2001) señala que al menos cuatro puntos de este incremento representan mayores recursos para educación y salud, aumentos en las transferencias a la seguridad social y un programa de reestructuración del sector justicia.

Cuadro N.º 1

Colombia: descomposición del déficit en cuenta corriente (1980-2005) (% PIB)

Desde:	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005
Hasta:	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Incremento observado del déficit	-4,63	3,51	-1,64	-2,09
<b>Choques externos</b>	2,54	-2,76	-7,02	-4,76
Deterioro de los términos de intercambio	2,25	0,01	-1,97	-0,02
Efecto precio de importaciones	3,94	-3,52	-2,03	1,64
Efecto precio de exportaciones	-1,69	3,53	0,06	-1,66
Choque de tasa de interés	0,49	-0,79	-0,25	-0,19
Retardo en el comercio internacional	-0,19	-1,98	-4,79	-4,55
<b>Otras variables externas</b>	-0,59	-1,43	0,39	-0,16
Carga de la acumulación de la deuda	0,80	-0,37	0,33	0,70
Cambio en el ingreso de inversión extranjera directa	0,01	-0,91	-0,53	1,54
Cambio en las remesas	-0,87	-0,23	-0,11	-1,91
Cambio en las transferencias públicas	-0,54	0,08	0,71	-0,48
<b>Acciones de política doméstica</b>	-5,68	9,38	4,55	2,44
Gasto doméstico	-0,85	0,14	0,24	-0,27
Contracción del consumo	-0,54	0,04	0,88	-0,15
Consumo privado	-0,56	-0,32	-0,50	-0,01
Consumo público	0,02	0,36	1,38	-0,14
Reducción de la inversión	-0,31	0,10	-0,65	-0,12
Inversión privada	-0,04	0,14	-0,64	-0,23
Inversión pública	-0,27	-0,04	-0,01	0,11
Indicadores de comercio	-4,83	9,24	4,31	2,72
Sustitución de importaciones	-1,56	10,17	2,06	0,43
Penetración de exportaciones	-3,27	-0,93	2,25	2,29
<b>Efectos de interacción</b>	-0,90	-1,69	0,44	0,38
Choque de importaciones	-0,55	-2,31	-0,21	0,01
Demanda / Importaciones unitarias	-0,12	0,04	0,00	-0,03
Desplazamiento / Precio	-0,43	-2,35	-0,21	0,04
Choque de exportaciones	-0,60	0,53	0,70	0,44
Demanda / Importaciones unitarias	-0,10	0,33	0,71	0,22
Penetración / Precio	-0,50	0,20	-0,01	0,22
Choque de deuda	0,25	0,09	-0,04	-0,06
<i>Stock</i> / Interés	0,25	0,09	-0,04	-0,06

Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN / DESA, por sus siglas en inglés).

Adicionalmente, como parte de las nuevas reformas al sistema económico implementadas en este período, complemento de la liberalización comercial, la liberalización de la cuenta de capitales relajó la restricción de liquidez del sector privado, el cual, frente a la creciente participación del sector público y el incremento en las tasas de interés internas, buscó el financiamiento de sus mayores niveles de consumo e inversión en el sector externo. En efecto, el consumo privado y la inversión privada crecieron entre 1992 y 1995, el 16% y el 45%, respectivamente, mientras que la deuda privada externa, que en 1990 era el 9,6% del PIB, representó, en 1998, el 17,3% del PIB. Muchos de estos recursos fueron dirigidos al mercado de vivienda, lo cual dinamizó significativamente el sector de la construcción y aumentó el valor real de este tipo de activos, el cual representaba la mayor parte de la riqueza de los hogares en este período. El desbalance interno es financiado, entonces, por crecientes entradas de flujos de capital extranjero, las cuales provocan un fenómeno de apreciación real.

En este escenario general que antecede a la crisis de 1999, es importante resaltar ciertos elementos. El creciente nivel de inversión privada dirige sus recursos hacia el sector no transable de la economía, el cual es el más rentable ante la apreciación del tipo de cambio real, y a la importación de bienes de capital, en su mayoría de transporte. De la misma forma, el creciente nivel de consumo privado se vuelca hacia las importaciones. Este auge de gasto se complementó con el incremento del precio de los activos de bienes raíces, los cuales representaban la mayor parte del patrimonio de los hogares y eran los garantes potenciales de nuevos préstamos a nivel doméstico. Esta dinámica, que genera una disminución en la tasa de ahorro privado, se da a partir de las crecientes expectativas de mayores ingresos a nivel doméstico (Echeverry, 2001).

#### *Período 1995-2000*

Entre 1990 y 2000, el déficit en cuenta corriente cayó en 1,6% del PIB, lo cual puede explicarse por un incremento en el precio de las importaciones colombianas equivalente al 2% del PIB, y a un incremento en la participación en el comercio mundial de aproximadamente 5% del PIB. Por



el lado negativo, la contracción en el consumo privado equivalente a 0,5 puntos del PIB contribuyó a la reducción del déficit, pero esta vez explicada por una depresión económica muy fuerte. Sin embargo, tal reducción pudo haber sido más importante de no haber sido por la contribución del 1,38% del PIB del incremento en el déficit del gasto del Gobierno, el incremento del 0,4% del PIB en la carga de la deuda, y el persistente incremento en la entrada de importaciones.

El Gobierno, en su afán de detener el proceso recesivo que venía presentándose desde 1996, incurrió en una política macroeconómica expansiva tanto por el lado monetario como por el fiscal. El déficit del Gobierno Nacional Central –GNC– se incrementó con más rapidez a partir de este año, al pasar del 3,7% del PIB al 5% y el 6% en 1998 y 1999, respectivamente. En la misma tónica, el Banco Central inyectó un significativo nivel de liquidez a la economía. El resultado fue un incremento temporal en la actividad en este año.

Paralelamente, el mayor nivel de liquidez de la economía tuvo su efecto casi inmediato sobre el precio del dólar; la devaluación nominal que se presentó entre 1997 y 1998 fue del 25% y esto afectó de forma negativa el precio relativo de las importaciones. La política cambiaria, también en manos del Banco de la República, se manejaba, en aquel entonces, con la existencia de bandas cambiarias, dentro de las cuales el precio de la divisa podía fluctuar libremente. En septiembre de 1997, después de la inyección de liquidez mencionada, el precio de la divisa norteamericana tocó el techo de la banda como reacción a ataques especulativos cuyas raíces se encontraban en el desequilibrio de los balances fiscal y comercial y el valor corriente de la divisa que no era sostenible, dados los dos primeros.

Con el objetivo de defender la banda cambiaria, el Gobierno reaccionó mediante el incremento de su tasa de interés de intervención, lo cual se tradujo en incrementos de las tasas de interés pasivas y de colocación. Este último acontecimiento fue la gota que derramó el vaso: los incrementos de las tasas de interés empeoraron aún más los balances de los sectores público y privado, incrementando sus pasivos de manera más aguda y poniendo en seria duda su capacidad de responder ante estas obligaciones. La insostenibilidad de esta política terminó con el sistema de bandas, el cual fue reemplazado por un régimen flexible de fluctuación del tipo de cambio.

El anterior escenario muestra un deterioro del balance de los diferentes agentes de la economía a través del incremento sistemático de sus pasivos. En efecto, las expectativas de mayores ingresos llevaron a que los hogares, las empresas y el Gobierno incrementaran su gasto por encima de las disponibilidades corrientes de ingresos, lo cual conllevó una acumulación de deuda y un incremento de sus pasivos corrientes y futuros.

La percepción de mayor riesgo cerró las llaves de recursos de crédito, tanto a nivel internacional como doméstico. Por otra parte, y como se mencionó con anterioridad, los recursos de inversión del sector privado se destinaron al sector no transable, que con la revaluación real, tenía una ventaja relativa de rentabilidad, pero no aseguraba altos retornos futuros; paralelamente, la asignación de recursos a la compra de bienes de capital también fue dirigida a activos con muy baja rentabilidad futura. En otras palabras, la economía colombiana tenía un serio problema de generación de recursos para solventar el creciente nivel de pasivos de su balance, lo cual señalaba que pronto se incrementaría la vulnerabilidad financiera de los diferentes agentes de la economía (Echeverry, 2001).

El precio de los activos, en especial de los bienes raíces, frenó su crecimiento y, por el contrario, entró en una espiral negativa a partir del incremento de las tasas de interés, y ante un sistema de crédito hipotecario que estaba indexado desde 1993 al comportamiento de estas, se provocó una gran crisis financiera. Debido a esta última, muchas familias perdieron sus hogares, ante la imposibilidad de pagar sus obligaciones, y muchas entidades financieras desaparecieron o fueron intervenidas, en especial aquellas dedicadas a la actividad hipotecaria.

Por el lado de las empresas, la reducción de la demanda produjo incrementos no esperados en su nivel de inventarios, lo cual resultó en un incremento marginal de la producción en 1998 (0,6%); de la misma forma, con la aceleración del proceso de devaluación, resultado de los continuos ataques a la banda cambiaria, las deudas denominadas en moneda extranjera incrementaron su valor, reduciendo aun más el patrimonio de muchas firmas. La acumulación de inventarios y el incremento en el valor de los pasivos produjeron, finalmente, la peor caída de la producción registrada históricamente en los últimos veinte años, cuando el PIB real disminuyó en un 4,2%, en 1999. Esta caída dramá-

tica de la actividad económica trajo consigo incrementos agudos en la tasa de desempleo, como se verá en la siguiente sección.

#### *Período 2000-2007*

El balance externo está claramente vinculado con las fuentes de la crisis. Mirando de nuevo la descomposición del déficit en cuenta corriente, entre 1995 y 2005 el déficit presentó una continua reducción. Lamentablemente, tal evento está ligado a la fuerte contracción del gasto doméstico que caracterizó la crisis (ver Cuadro N.º 1, columna 5). Después de generar déficit excesivos en la primera mitad de los años noventa, la presión sobre la restricción presupuestal del Gobierno lo obligó a llevar a cabo una política fiscal claramente procíclica. Sin embargo, después del año 2000, una mejoría en los términos de intercambio a favor de las exportaciones y su consecuente efecto sobre la participación en el comercio internacional contribuyó aun más, dando paso al período de recuperación.

A partir de 2001, el PIB real comenzó a registrar lentas mejoras con crecimientos menores al 2% en este año y en 2002. A partir de este último año y hasta 2003, se implementaron una serie de reformas que buscaban impulsar el crecimiento de la economía y mejorar la situación fiscal del Gobierno. Por otra parte, después del abandono de la banda cambiaria, el Banco Central adoptó el posicionamiento de política conocido como inflación objetivo, y a partir de entonces ha llevado claramente una política monetaria anticíclica a través de su tasa de interés de intervención: en una situación en que la economía enfrentaba serios problemas de demanda, la reducción de este instrumento provocó una disminución de las tasas de interés activa y pasiva, así como una mayor liquidez para el sistema de pagos (Banco de la República, 2004; 2005a). Por otra parte, a partir de la segunda mitad de 2003 y hasta 2007, el país enfrentó un contexto internacional favorable, que se caracterizó por una recuperación notable de la economía estadounidense y, en general, de la economía mundial; un significativo incremento de los precios del carbón y el petróleo, productos de exportación para Colombia; y la disminución de las pri-

mas de riesgo-país de las economías emergentes, incluyendo la colombiana (DNP, 2004; 2005; Banco de la República, 2005b).

En conjunto, todos estos factores permitieron que se presentara un escenario de recuperación en la economía colombiana. En efecto, las bajas tasas de interés y la mayor liquidez produjeron, junto con la presencia de expectativas favorables de la clase empresarial y del sector externo, un incremento importante de la inversión privada interna y de la inversión extranjera directa, así como una recuperación del flujo de recursos de crédito, que se dirigieron, principalmente, al sector petrolero, a la creación de nuevo capital fijo y a la construcción. El mayor crecimiento de la economía mundial durante este período trajo consigo un aumento de la demanda externa de bienes nacionales y una amplia mejora del flujo de exportaciones colombianas, el cual fue también favorecido por la mejora en los términos de intercambio generada por el incremento de los precios de los energéticos. La subida en el ingreso se refleja, finalmente, en un mayor consumo privado, especialmente de bienes durables (DNP, 2004; 2005; Banco de la República, 2004; 2005a; 2005b).

Por otra parte, la disminución de los *spreads* de riesgo, que incentivó una fuerte entrada de capitales; el incremento significativo de las exportaciones; y un flujo de remesas nunca antes registrado tuvieron como efecto una fuerte tendencia de apreciación de la tasa de cambio nominal, la cual fue infructuosamente contrarrestada por intervenciones de compra de divisas del Banco Central. Sin embargo, tal apreciación, al parecer, aun no tuvo efectos negativos sobre la inflación y las exportaciones, debido al fuerte efecto ingreso que ha tenido el incremento de la demanda externa, y al buen comportamiento de la tasa de inflación (Banco de la República, 2005b).

Como resultado de esta espiral de recuperación, el PIB real, a partir del primer trimestre de 2003, creció, en promedio, por encima del 4%. A partir de 2006, esta dinámica positiva se acentuó. En efecto, entre 2006 y 2007 se registró un crecimiento promedio de la actividad real del 7,2%, el cual ha estado acompañado de tasas de inversión superiores al 25% del PIB. A diferencia de lo sucedido en la segunda mitad de los años noventa, el déficit en cuenta corriente que persistía en estos dos años estaba financiado mayormente por flujos de inversión extranjera directa y no por mayores cargas en el balance del sector privado, lo cual era indicio de una

mayor fortaleza de la estructura de la economía para enfrentar choques externos. A pesar de todo lo anterior, el desempleo, aunque presentó disminuciones en el mismo período —explicadas por la disminución de la tasa de participación y por la creación de algunos puestos de empleo (DNP, 2004)—, ha cedido de manera muy lenta.

#### *Identificación de los principales choques macroeconómicos externos*

A partir de los resultados del análisis del Cuadro N.º 1 es posible identificar los principales choques externos a los que podría estar sujeta la economía colombiana. Una serie de reformas estructurales o políticas internas enmarcadas en el contexto de una estrategia de desarrollo hacia afuera incrementaron las fuentes de gasto público y privado, además de ampliar los posibles destinos de la producción doméstica. Como consecuencia, se presentó una creciente penetración de importaciones y hacia el final del período de análisis, un significativo incremento en el nivel de exportaciones. La economía colombiana incrementó su vulnerabilidad a los choques en los términos de intercambio, los cuales, como también lo muestran los resultados, han explicado de forma significativa los cambios en los flujos de comercio.

Paralelamente, y también como consecuencia de las reformas, la economía colombiana se hizo más dependiente del financiamiento externo para cubrir las fuentes de déficit provenientes del lado del gasto (ver Cuadro N.º 1). Esto creó una mayor vulnerabilidad a cualquier choque que reduzca el flujo de estos recursos hacia el interior de la economía. Fue así como la crisis financiera de 1998-1999 y el consecuente desfinanciamiento al que se vio sometida la economía por parte del sector externo hicieron aun más difícil solventar el déficit en cuenta corriente generado en la primera parte de la década de los noventa. Esto contribuyó a la reducción del consumo por parte de empresas y hogares, y a la creación de un escenario de crisis. En una economía abierta y pequeña como la colombiana, el comportamiento volátil de la economía mundial hace latente la posibilidad de que este tipo de choques afecten negativamente su funcionamiento.

En conclusión, se incrementó la vulnerabilidad de la economía colombiana a choques en los términos de intercambio, y a choques sobre los flujos de entrada y salida de capitales. Uno de los propósitos de este trabajo es determinar los canales de transmisión a través de los cuales se propagan en la economía, sus consecuencias macroeconómicas y sus efectos sobre el mercado de trabajo, la pobreza y la distribución del ingreso.

#### **El mercado de trabajo**

Además de la influencia del ciclo económico descrito anteriormente, la dinámica del mercado laboral en el período 1990-2006 fue determinada por una serie de reformas que buscaban responder a las recomendaciones de organismos internacionales, y que proponían que la flexibilización de las relaciones de trabajo y la disminución de los costos de contratación y despido dan pie a una mejor dinámica de creación de empleo y generación de ingresos, en especial para la población con menor nivel de educación. De igual forma, la dinámica de la economía ha estado íntimamente relacionada con lo sucedido en este período en materia de empleo. En una economía que pasó por un ciclo económico completo, es posible caracterizar a la población más vulnerable; es decir, aquella que se ve más afectada por los cambios cíclicos del mercado laboral. En una economía como la colombiana, esta resulta ser, precisamente, la población más joven y/o menos calificada.

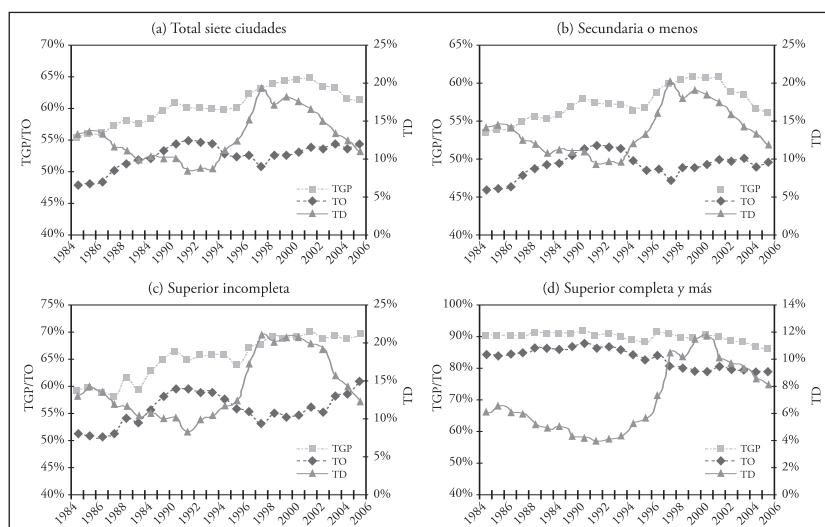
A continuación se presenta una radiografía del mercado de trabajo en Colombia. Se pone énfasis en el análisis de los factores anteriormente señalados y se los relaciona claramente con la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en este período.

#### *Flexibilización laboral*

Tal y como sucedió con la estructura económica general, el comportamiento del mercado laboral estuvo enmarcado por dos grandes reformas a lo largo del período de análisis. Como complemento de las reformas rea-

lizadas a nivel macroeconómico a comienzos de los años noventa, el funcionamiento del mercado de trabajo precisaba de una reforma estructural para eliminar las fricciones en los flujos de empleo. La primera de estas reformas, conocida como la Ley 50 de 1990, promulgó la reducción en el período mínimo de contratación, el recorte de costos de despido y la ampliación de causales de despido justo.

**Gráfico N.º 1**  
**Colombia: tasas de participación (TGP), ocupación (TO) y desempleo (TD)**  
**por nivel de educación en las siete ciudades principales**



Fuente: Cálculos Banco de la República de Medellín a partir de las Encuestas de Hogares (DANE) y cálculos de los autores.

A partir de la promulgación de dicha reforma, en el período 1990-1995, en un contexto macroeconómico favorable donde el PIB crecía a una tasa promedio del 4,6%, los indicadores del mercado de trabajo mostraron una mejora significativa frente a lo observado en el quinquenio anterior. La tasa de desempleo en las siete principales ciudades pasó de un nivel del 13,8% en 1985 a 8,8% en 1995, y la tasa de ocupación paso de ser del 48,2% al 54,6% en el mismo período (ver el panel [a] del Gráfico N.º 1). Aunque es difícil medir el efecto de las reformas sobre el empleo, dado el

carácter expansivo del ciclo económico, Kugler (1999) muestra que al menos un cuarto de la reducción en la tasa de desempleo puede ser explicado por los efectos que los recortes en los costos de despido tuvieron sobre las tasas de salida del empleo y el desempleo<sup>2</sup>.

Asimismo, tal y como lo afirman López et al. (2005), una particularidad muy importante del comportamiento del mercado laboral en este período fue la gran reducción de la tasa de desempleo y un simétrico incremento de la tasa de ocupación de la población más joven y menos calificada. En 1985, para la población con algún grado de educación primaria o secundaria, estos indicadores eran del 14,4% y del 46%, respectivamente, a nivel urbano (ver el panel [b] del Gráfico N.º 1). En 1995 alcanzaron los históricos valores del 9,3% y del 51,4%. En este período, sin embargo, la tasa de participación de este grupo poblacional fue relativamente constante, lo cual permite concluir que, en general, aumentó la demanda de trabajo no calificado.

El choque en los términos de intercambio que favoreció la penetración de importaciones y la destinación de los recursos hacia el sector no transable de la economía explican el incremento en la demanda por este tipo de trabajo. Sin embargo, debe aceptarse también que esto fue posible gracias a la legislación laboral, la cual, además de los cambios ya presentados, mejoró la institucionalidad y la legislación para las empresas intermediarias de trabajo o de trabajo temporal. En lo referente a los ingresos de la fuerza de trabajo menos calificada, López et al. (2005) muestran que el salario mínimo real se mantuvo relativamente estable entre 1991 y 1995, de tal forma que los salarios de este grupo permanecieran casi en el mismo nivel durante todo el período. Vale la pena resaltar, además, que el nuevo empleo creado era de “buena calidad”. La tasa de subempleo urbano también presentó importantes reducciones al pasar del 15,0% en 1986 al 11,9% en 1994 (ver Cuadro N.º 2).

2 La reducción en los costos de despido incrementa el riesgo de despido, así como la disposición del empleador a contratar en los momentos en que necesite incrementar la producción. Kugler muestra que, debido a la reforma, el primer efecto tiene repercusiones negativas del 1,06% sobre la tasa de salida del empleo; sin embargo, por causa del segundo efecto, se presenta un incremento del 1,7% en la tasa de salida del desempleo.

Al igual que el empleo, los ingresos laborales siguieron un comportamiento claramente procíclico, especialmente para los trabajadores con mayor ingreso. Los ingresos salariales de los profesionales se incrementaron a una tasa del 5,1% anual entre 1991 y 1995 (López et al., 2005). Similar comportamiento se observó para la tasa de ocupación de este grupo. En 1994, dicha cifra se situó cerca del 87%, después de haber registrado un valor del 84% en 1984 (ver el panel [d] del Gráfico N.º 1). Esto parece ser evidencia de un cambio estructural en la demanda de trabajo de la economía hacia la preferencia por trabajo calificado (Kugler, 2003), el cual ha sido asociado a la apertura de la economía como motor de crecimiento de la misma (Attanasio et al., 2004).

Cuadro N.º 2  
Colombia: grado de informalidad y  
tasa de subempleo en siete áreas metropolitanas (1986-2008)

Año	Grado de informalidad (%) <sup>1/</sup>	Tasa de subempleo (%)
1986	54,2	15,0
1988	55,5	12,8
1992	53,4	14,0
1994	51,9	11,9
1996	51,7	14,7
1998	54,3	20,2
2000	58,5	29,1
2001	56,7	30,1
2002	57,3	32,6
2003	56,6	32,0
2004	54,4	30,8
2005	54,7	31,2
2006	54,8	30,4
2007	52,8	31,0
2008	51,5	28,0

<sup>1/</sup> Siete áreas metropolitanas (junio).

Fuente: Cálculos DNP-DEE, y López et al. (2005: 3).

### *Crisis, informalidad y vulnerabilidad*

Aunque había mostrado ser efectiva en períodos de auge, la reforma introducida en 1990 probó ser inadecuada para situaciones de crisis. Los incrementos reales en el salario mínimo en los años posteriores, junto al alto costo de despido de trabajadores de más de diez años de antigüedad incentivaron la aceleración de la tasa de subempleo, la cual pasó del 14,7% en 1996 al 29,1% en el año 2000. Asimismo, se presentó un incremento significativo en el grado de informalidad de la fuerza de trabajo de la economía<sup>3</sup>, el cual registró un aumento de casi siete puntos porcentuales entre 1996 y 2000: 51,7% y 58,5%, respectivamente, en las siete principales ciudades (Cuadro N.º 2).

La fuerte destrucción de empleo presentada en los grupos de menor educación y la mayor vulnerabilidad propiciaron un fenómeno perverso. La tasa de participación de la población más joven y menos calificada (secundaria y menos) a nivel urbano pasa del 57% en 1996 al 60% en 2000 (ver el panel [b] del Gráfico N.º 1). En este mismo período, la tasa de desempleo de este grupo registra un incremento abismal, al pasar del 12,1% en 1996 a un máximo histórico de 20,7% en 1999. Al reducirse el ingreso de los hogares, se crearon flujos desde la inactividad hacia la actividad. Los jóvenes buscaron participar en el mercado de trabajo y abandonaron o descuidaron sus estudios en busca de un ingreso adicional para el hogar, reforzando, al mismo tiempo, su cualidad de no calificados en un mercado que se está deshaciendo de esta clase de empleo, y potenciando aun más el fenómeno de informalidad (Núñez, 2005).

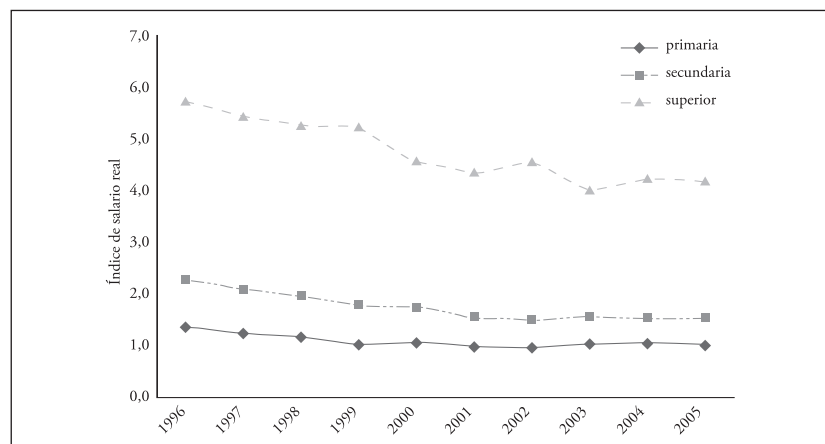
Así como los menos calificados respondieron de forma positiva y más rápidamente a una buena situación del mercado laboral, respondieron simétricamente en la situación de crisis. Sánchez et al. (2003) muestran que en este período, frente a un grupo de referencia de hombres entre 35 y 44 años muy educados, el impacto de choques de la actividad económica sobre el desempleo fue más de dos veces mayor para las mujeres jóve-

<sup>3</sup> En este capítulo se sigue la clasificación de la OIT, de acuerdo a la cual *informal* es aquel individuo, patrón o asalariado, que labora en empresas de hasta diez trabajadores o por cuenta propia; no profesional/técnico; ayudante familiar; o trabajador del servicio doméstico. Se busca asociar el fenómeno de informalidad con el trabajador de baja productividad.

nes con bajo nivel de educación y más de tres veces superior en el caso de la ocupación de los hombres jóvenes con nivel educativo bajo y medio.

Aunque también registraron un importante incremento en la tasa de desempleo y reducciones en la tasa de ocupación, del 7,9% y el 71,5% en 1996 al 14,4% y el 68,0% en 2000, los trabajadores urbanos más calificados sufrieron una fuerte contracción en el ingreso. La brecha salarial entre este grupo y los menos calificados era del 23,7% en 1996, y en 1999, el año de crisis más difícil, tal brecha se redujo al 19,4%, lo cual representó una caída del 9,2% en su ingreso real (Gráfico N.º 2). Los grupos de mayor educación y mayor ingreso se ajustaron a través del salario, los grupos con baja educación y menor ingreso, a través de cambios en las cantidades (Sánchez et al., 2003). Mientras la economía entraba en una fase de ligera recuperación en 2001, el mercado laboral continuaba deprimido. La tasa de desempleo de las siete ciudades continuó en niveles extremadamente altos. La situación más crítica la vivía el grupo de trabajadores con medio y bajo nivel de calificación (secundaria y menos), para el cual la tasa de desempleo era el 18,6%, la tasa de ocupación el 49,2%, y la tasa de participación el 60,4% (ver el panel [b] del Gráfico N.º 1).

Gráfico N.º 2  
Colombia: índice de salario real (salario real/salario mínimo real)  
por nivel de educación (1996-2005)



Fuente: Cálculos DNP y de los autores a partir de datos de las Encuestas de Hogares (DANE).

En diciembre de 2002 se aprobó la segunda reforma enmarcada en la Ley 789, la cual, además de reformar el sistema de seguridad social, replanteó cuestiones importantes acerca de la institucionalidad del mercado de trabajo, las mismas que pretendían incrementar el nivel de flexibilidad de los contratos laborales, específicamente en lo referente a las jornadas de trabajo, los costos de despido y la redefinición del contrato de aprendizaje. En el primer caso, dadas las necesidades de sectores como el comercio y la industria, los cuales concentran tres cuartas partes del empleo urbano, de tener que incrementar su producción de bienes y servicios, ya sea por estacionalidad o por la demanda externa incrementada por la participación del programa de tarifas preferenciales ATPDEA, la ley amplió la jornada de trabajo ordinario y permitió la negociación de jornadas diarias de trabajo flexibles. El objetivo era reducir el pago de horas extraordinarias y los costos de contratación para el empleador<sup>4</sup>. Ante el deterioro de la situación laboral de los menos calificados, la ley reformó el llamado contrato de aprendizaje, mediante la reducción de sus costos para el empleador y la no obligatoriedad del pago de cotización en pensiones, con el fin de incrementar la formalidad del empleo.

Al realizar una primera evaluación de los resultados de la reforma, Núñez (2005) encuentra que entre 2002 y 2004, por efectos de la misma, disminuye significativamente la duración del desempleo en todos los grupos de edad; específicamente, en términos del nivel de educación, la duración del desempleo de los menos calificados disminuye sustancialmente. Asimismo, se reporta un incremento de la probabilidad de pasar del desempleo al sector formal del 5,8%<sup>5</sup>. Una primera muestra de este efecto se encuentra en la reducción de la tasa de subempleo, la cual, a nivel urbano, pasó del 32,6% en 2002 al 30,8% en 2004 (ver Cuadro N.º 2); y la tasa de desempleo urbano de los menos calificados (secundaria y menos) presentó un descenso desde un nivel del 18,6% en 2002 al 13,2% en 2006 (ver el panel [b] del Gráfico N.º 1).

Sin embargo, y a pesar de los efectos positivos de la Ley 789 sobre el mercado laboral, la dinámica de creación de empleo no fue la esperada en

4 Un segundo mecanismo de flexibilización, del cual solo se esperan resultados en el largo plazo, es la reducción de los costos de despido sin justa causa.

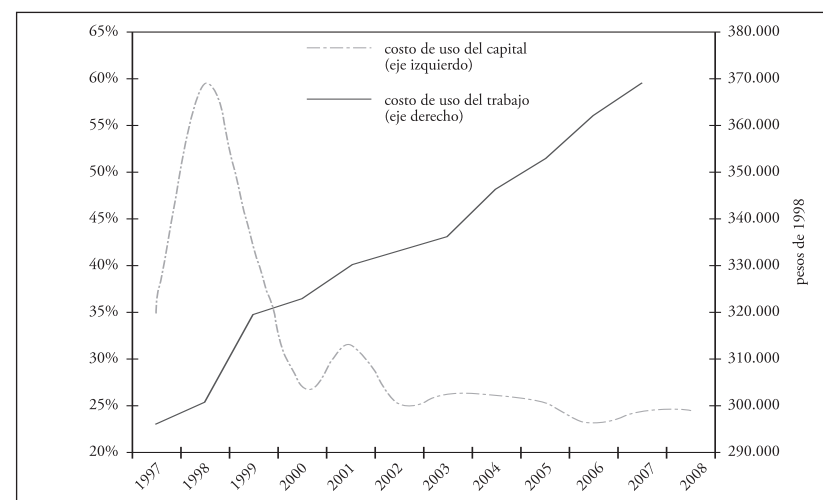
5 Para el grupo de los menos calificados este incremento fue del 6,7%.



una nueva situación de auge de la economía, en la cual el PIB registró un crecimiento promedio del 4,4%. La tasa de desempleo urbano registró un descenso de aproximadamente dos puntos en 2006, al presentar un valor del 15,1% frente al 17,6% de 2002, y la tasa de ocupación apenas registró un incremento de menos de un punto porcentual (67,8% en 2002 frente a un 68,4% en 2006; ver el panel [a] del Gráfico N.º 1). El comportamiento fue similar a nivel nacional. Para 2002, la tasa de desempleo era del 13,6%, y a pesar del buen comportamiento de la economía, esta se mantuvo en un nivel del 10,1%. En particular, en estos últimos dos años y a pesar de un crecimiento del PIB del 7,5%, la tasa de desempleo tan solo registró un descenso de 0,87 puntos. Este fenómeno ha sido denominado por la literatura como crecimiento sin empleo (Caballero y Hammour, 1998). En un ambiente económico en el cual los costos de contratación del empleo son excesivamente altos, donde se presenta un claro cambio tecnológico que favorece al trabajo calificado y el costo de uso del capital ha presentado una reducción extraordinaria, incrementando su demanda y respaldando el cambio tecnológico señalado, existen incentivos para apropiarse de las rentas del factor más caro, a través de su sustitución en el proceso de producción. En efecto, mientras los costos del trabajo (salario mínimo y costos no salariales, como las contribuciones sociales y los llamados parafiscales) se han incrementado cerca de un 22,3% en el período 1997-2006, el costo de uso del capital ha presentado una reducción cercana al 34% (Gráfico N.º 3).

En resumen, es posible decir que los choques macroeconómicos evidenciados en la primera sección del capítulo no influyeron de manera única en el mercado de trabajo, gracias a la implementación de las reformas mencionadas. La mayor rapidez de los flujos de empleo en el contexto de una economía en expansión en la primera mitad de los años noventa favoreció al trabajador no calificado y al calificado. En especial los sectores no transables impulsados por la penetración de importaciones y los términos de intercambio se alimentaron del primer factor. Al presentarse el escenario de crisis y desfinanciamiento, la flexibilidad laboral y los instrumentos que la sostenían rápidamente incrementaron la informalidad y la mayor participación del factor no calificado, además de reducir fuertemente sus ingresos y ampliar la brecha frente al trabajo calificado.

Gráfico N.º 3  
Colombia: costo de uso del capital versus costo de uso del trabajo (1997-2008)



Fuente: Cálculos DNP-DEE a partir de Rhenals (2005).

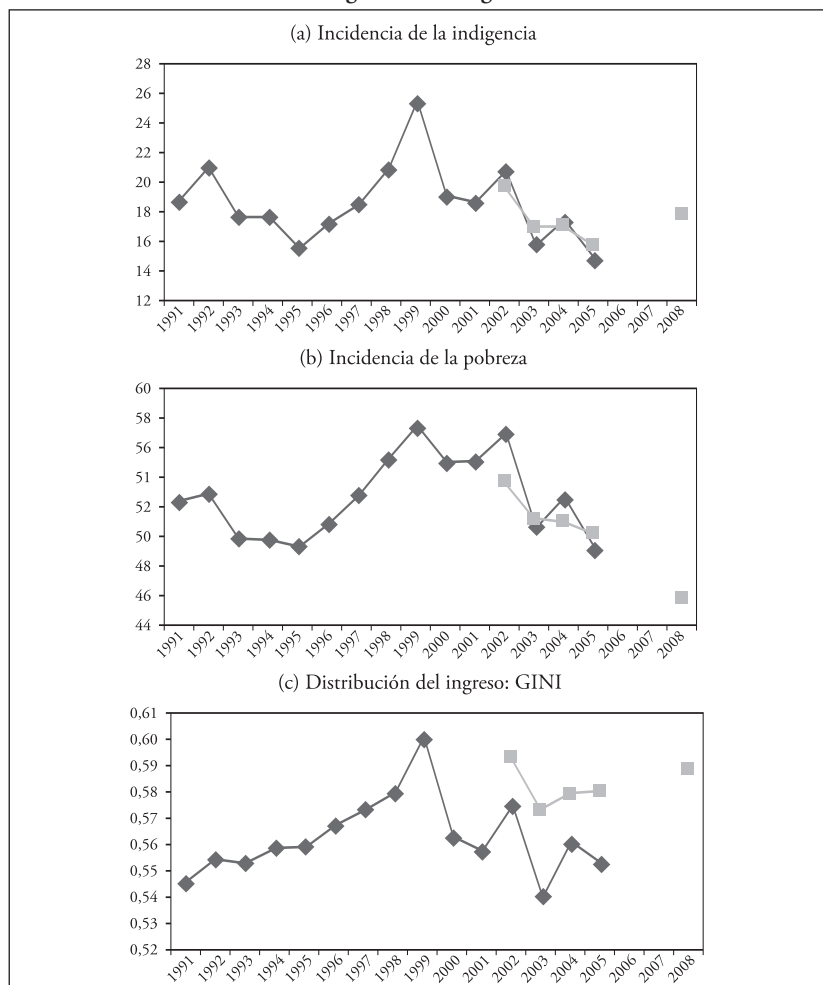
## El sistema de protección social

### *Pobreza y distribución del ingreso en el período 1990-2006*

La dinámica de la pobreza y de la distribución del ingreso durante el período 1990-2006 estuvo claramente asociada al comportamiento de la economía descrito en las secciones anteriores; justo después de comenzar a ver resultados económicos positivos. Luego de las reformas, la incidencia de la indigencia (o porcentaje de la población con ingreso por debajo de la línea de indigencia) se redujo del 20,9% en 1992 al 15,5% en 1995. En el caso de la pobreza total, la disminución fue del 52,9% al 49,5%, respectivamente, para esos mismos años (ver Gráfico N.º 4). La disminución de la pobreza en este período puede ser principalmente explicada por incrementos en la educación, por la reducción del tamaño de los hogares y por los cambios positivos observados en el mercado laboral (Núñez y Ramírez, 2002). A pesar de estos resultados, la distribución del ingreso se hizo más desigual de acuerdo al coeficiente de Gini,

lo cual está íntimamente relacionado con el sesgo a la demanda de trabajo más calificado mencionado anteriormente, por una parte, y al incremento de las brechas salariales entre estos y los menos calificados, por otra.

**Gráfico N.º 4**  
Colombia: evolución de los principales indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso



Fuente: Encuestas de Hogares (DANE). Cálculos 1991-2005 (MERPD) y 2002-2008 (MESEP).

En el período pre-crisis y durante la crisis, el fuerte incremento en la tasa de desempleo y, en menor medida, la reducción de los salarios reales (ver Gráfico N.º 2) trajeron consigo un deterioro de los indicadores de pobreza y distribución. De acuerdo con Núñez y Ramírez (2002), el comportamiento negativo del mercado laboral puede explicar cerca del 82% de la dinámica de estos indicadores. La incidencia de la indigencia para 1999 —el año más adverso de la crisis económica— se situó en el 25,4%, mientras que la incidencia de la pobreza fue del 57,5%. La mayor incidencia de la indigencia y de la pobreza aceleró aun más el incremento en la desigualdad (ver Gráfico N.º 4). En el período 2000-2006, o fase de recuperación, se presenta de nuevo una mejora en los indicadores de pobreza<sup>6</sup>.

*Salud, pensiones y asistencia social en el período 1990-2006*

La pobreza y desigualdad son fenómenos que surgen como consecuencia de los riesgos a los que están sujetos los miembros de una economía y pueden amplificar de igual forma la vulnerabilidad de conjuntos de la población a estos riesgos. La presencia de choques macroeconómicos u otra clase de choques propios de la situación del individuo pueden incrementar o reducir la probabilidad de incurrir en tales riesgos. Ante tal realidad, los sistemas de protección social ofrecen esquemas generales de cobertura de riesgos en salud, ingreso presente e ingreso futuro. En el caso colombiano, una vez puestas en marcha la apertura comercial y financiera, era necesario el diseño de un esquema de protección más significativo, dadas las mayores posibilidades de choques externos y de fuertes procesos de

6 Vale la pena, sin embargo, hacer referencia a que en 2006 cambios metodológicos impuestos sobre la Encuesta Continua de Hogares (ECH) —encuesta base para medir la dinámica del mercado laboral en Colombia—determinaron fuertes cambios en los niveles de los principales indicadores del mercado de trabajo, que, por supuesto, afectaron la medición de la desigualdad y la pobreza. La necesidad de tener algún grado de compatibilidad entre las antiguas y las nuevas mediciones dio pie, en 2008, a la creación de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). Tal misión logró construir cifras comparables para el período 2002-2008. Como se observa en el Gráfico N.º 4, el indicador más afectado fue el índice de Gini, el cual, de acuerdo con las nuevas mediciones, muestra un nivel de desigualdad aun mayor y una tendencia creciente, inclusive en este último período.



ajuste interno. Es así como la Ley 100 de 1993 se encargó de crear un sistema integral de protección social. Basado en tres principios fundamentales, eficacia, universalidad y eficiencia, el sistema creado por esta ley estaba compuesto por dos subsistemas: el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP).

Las repercusiones de la crisis, principalmente los mayores niveles de pobreza, desigualdad e informalidad, evidenciaron que el sistema de protección social tal y como había sido diseñado no estaba cumpliendo con sus objetivos de cubrimiento de riesgos. Una nueva reforma, la Ley 789 de 2002, reformuló el concepto de la seguridad social en Colombia y redefinió el Sistema de Protección Social (SPS), bajo dos claros objetivos: la protección de la población ante riesgos covariantes o idiosincráticos y la asistencia de la población más pobre en el alivio y consecuente superación de su estado.

Siguiendo esta lógica, la estructura del SPS se basa en dos subsistemas. El primero es el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), el cual está compuesto por los ya denominados SGSSP y SGSSS, y un nuevo sistema de protección del empleo, que es una respuesta a la debacle económica de finales de los años noventa y a la magnitud de la destrucción de empleo que se presentó. Con el SSSI se busca la cobertura de los riesgos a través del aseguramiento en salud, pensiones y empleo, además de la generación de incentivos para la contratación. Finalmente, el segundo subsistema es el de Asistencia Social (AS), el cual es definido como el conjunto de beneficios monetarios financiados por el Estado, y busca evitar que los pobres recurran a estrategias nocivas como respuesta a los choques.

El SGSSS creó un mercado de aseguramiento para los servicios de salud que debe proveer gradualmente este tipo de servicio, de calidad, a todos los habitantes del país (principio de obligatoriedad-universalidad), independientemente de su capacidad de pago (principio de equidad). Para asegurar el cumplimiento del principio de equidad, el mercado funciona bajo dos regímenes: el régimen contributivo y el régimen subsidiado. En el primero, la población con capacidad de pago debe adquirir un plan homogéneo y obligatorio de servicios de salud (POS). Las empresas promotoras de salud (EPS) están a cargo de la administración del POS y

son elegidas libremente (principio de libre escogencia) por el afiliado. Las afiliaciones reflejan la vinculación al sistema de salud del trabajador y su núcleo familiar (beneficiarios), a partir de la existencia de un contrato laboral. En el caso de los empleados, es obligación del empleador afiliarse al trabajador y realizar el pago del 75% del valor del plan. Los trabajadores independientes con capacidad de pago y aquellos con salario integral deben pagar el 100% del valor del POS. Por su parte, en el régimen subsidiado, el Estado cubre de forma parcial o total el aseguramiento en salud de la población (jefe de hogar y núcleo familiar) que no tiene capacidad de pago (subsidio a la demanda); el financiamiento y la cobertura del régimen subsidiado dependen de los aportes fiscales del Gobierno Central y los gobiernos locales, de los recursos de solidaridad en el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), y de recursos de los afiliados de acuerdo con su capacidad de pago<sup>7</sup>.

En 1994, los trabajadores asalariados cubiertos por el sistema de salud previa la implementación de la Ley 100 representaban el 19,8% de la población. El solo derecho de asegurar al grupo familiar implementado por la nueva ley, más la existencia del régimen subsidiado, incrementó esta cobertura al 47,4% de la población (ver Cuadro N.º 3). Entre 1994 y 1997, las afiliaciones de los trabajadores asalariados al régimen contributivo crecieron un 5,9%, y la de los beneficiarios un 5,2%, siguiendo el ritmo marcado por el buen comportamiento que el empleo tuvo en este período. En total, se presentó un incremento del 5,5% en las afiliaciones a dicho régimen. Por su parte, las afiliaciones al régimen subsidiado se incrementaron en un 39,1%.

<sup>7</sup> Para determinar quiénes estarían en la posibilidad de formar parte del régimen subsidiado, la Ley 100 ordenó la creación de un instrumento de focalización. A partir de la Ley 715 de 2001 se creó el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) como instrumento de focalización. Con base en una encuesta realizada a la población de los diferentes municipios, se les da un puntaje que los asocia con seis niveles socioeconómicos. Aquellos que estén en los tres primeros son los potenciales beneficiarios de los programas sociales del Estado, incluido el régimen subsidiado.

Cuadro N.º 3  
Colombia: cobertura del SGSSS (1994-2007)

Año	% de la población	% de ocupados
1994	19,8	n.d
1996	47,4	n.d
1997	53,6	n.d
2000	52,0	n.d
2002	60,9	66,9
2003	n.d	68,9
2004	n.d	73,5
2005	n.d	77,0
2006	88,4	79,4
2007	n.d	83,8

n.d.: cifras no disponibles.

Fuente: Para el porcentaje de la población, Restrepo et al. (2007) entre 1994 y 2000, y cálculos con base en registros administrativos DNP-DDS para 2002-2006. Para el porcentaje de ocupados, cálculos DNP-DDS con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). La cobertura se calcula como la razón entre el número de trabajadores afiliados y el número total de ocupados.

En el contexto de la crisis de finales de los años noventa y la destrucción de empleo, creación de informalidad e incrementos de la desigualdad y la pobreza que la caracterizó, la cobertura del régimen contributivo pasó del 32,4% en 1997 al 29,5% de la población, en 2000. Sin embargo, las afiliaciones en el régimen subsidiado, en este período, se incrementaron en un 14,3%, lo cual permitió que la cobertura se redujera en menos de un punto porcentual, al registrar un valor del 52% (Restrepo et al., 2007). A pesar de las mejoras en cobertura y el incremento en los recursos dirigidos a la salud, cerca del 48% de la población aún estaba vinculada. A partir de la recuperación económica, la cobertura se incrementó como era de esperarse. Aunque no hay registros administrativos consolidados entre 2003 y 2005, los datos de 2006 muestran que el 88,4% de la población estaba cubierto.

Asimismo, la reforma creó el SGSSP como un sistema mixto de afiliación obligatoria en el cual un sistema de prima media y prestación definida funcionaba junto con un sistema privado de ahorro individual.

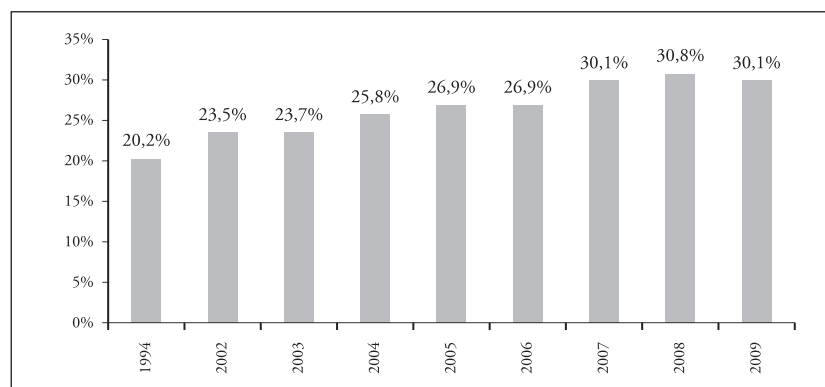
Además de asegurar el riesgo de la vejez e invalidez para una mayor parte de la población, la reforma al sistema de pensiones buscaba darle un mayor dinamismo al sistema financiero, ofreciendo mayores recursos para financiar la inversión.

Al igual que en el caso del SGSSS, la vinculación al SGSSP estaba atada al contrato de trabajo, y el valor de la cotización estaba atado al valor mensual de este. Para los empleados, al igual que en el régimen contributivo de salud, la afiliación la debía hacer el empleador, quien, a su vez, debía pagar tres cuartas partes de la cotización del trabajador. En el caso de los trabajadores con salario integral, se definió la base de cotización en el 70% del valor del contrato de trabajo, y el pago de esta recaía totalmente sobre el trabajador. Solo para los cotizantes con salario mensual mayor a cuatro salarios mínimos, un punto era destinado a un fondo de solidaridad. La afiliación y el pago de cotización de los trabajadores independientes serían voluntarios.

De acuerdo con el principio de solidaridad, la reforma al sistema garantizó a los afiliados el pago de una pensión mínima, la cual no puede ser menor que un salario mínimo legal mensual vigente (SMMLV). Además, determina una serie de grupos vulnerables que, de acuerdo a su situación socioeconómica, tienen derecho a ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), cuyo financiamiento depende, principalmente, de los aportes de solidaridad de los cotizantes, de aportes del presupuesto nacional y de recursos de los gobiernos locales.

Después de la implementación de la reforma, en 1994, la cobertura del sistema mixto alcanzó el 25,7% de la población económicamente activa. Sin embargo, el individuo puede ser afiliado y dejar de hacer cotizaciones, es decir, pasa a ser afiliado inactivo, por lo que una mejor medida de cobertura sería el porcentaje de la población económicamente activa que es afiliada activamente. Para 1994, esta cobertura era del 20,2%, y en 2002 era del 23,5% (ver Gráfico N.º 5). Aunque el número de afiliados se había incrementado tras la introducción del nuevo sistema, entre 1996 y 2002 el número de afiliados apenas había aumentado a una tasa anual del 1,7%.

Gráfico N.º 5  
Colombia: evolución de la tasa de cobertura del SGSSP (2002-2009)



Fuente: Cálculos DNP-DDS-SESS.

Dada la íntima relación entre el contrato de trabajo y la afiliación al SGSSP, la crisis de 1999 hizo que el número de afiliados activos se redujera en cerca de 361 000 personas, y para 2002 solo se había recuperado el 47% de tal pérdida. A partir de este año, y en paralelo con la recuperación de la economía, la cobertura del sistema de pensiones comenzó a mostrar modestas mejoras, mediante su tendencia claramente creciente hasta la actualidad, tal y como lo muestra el Gráfico N.º 5. Sin embargo, los avances no fueron significativos y, al menos en su capacidad de aseguramiento, no había mostrado una clara mejoría respecto al régimen anterior. Cerca del 78% de la población objetivo aún estaba fuera del sistema o no se encontraba cotizando.

El subsistema de AS está configurado por programas dirigidos a grupos vulnerables a riesgos particulares dentro de la población. Algunos de los programas más importantes y la evolución de su cobertura se resumen en el Cuadro N.º 4. En lo referente a la población infantil y adolescente, el principal ente encargado de los programas de asistencia es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Entre sus programas se encuentran el cuidado infantil en guarderías, dentro del cual se introducen esquemas de complemento alimentario, seguimiento y mejoramiento de la salud, y actividades de desarrollo sicosocial; y los programas de segui-

miento a la adolescencia vulnerable, donde se introducen elementos de desarrollo humano, escolar, artístico y deportivo.

Cuadro N.º 4  
Colombia: cobertura de los principales programas de AS (2002-2009)

Programas		2002	2003	2004	2005	2008	2009
Familias en acción	% pp	1,4	1,5	1,5	2,4	8,6	11,9
	% pi	3,6	4,5	4,2	7,8	22,3	33,1
Desayunos infantiles	% pp	0,3	1,4	2,2	4,7	5,7	5,7
	% pi	0,9	4,1	6,3	15,3	14,6	15,8
Hogares ICBF	% pp	5,8	5,7	5,8	6,2	6,6	6,6
	% pi	14,9	16,9	16,5	20,3	17,0	18,2
Restaurantes escolares	% pp	9,7	10,8	11,5	12,9	19,1	19,0
	% pi	25,0	31,8	32,7	42,3	49,2	52,8
Subsidio al desempleo	% pp	n.d.	0,1	0,3	0,5	0,4	0,3
	% pi	n.d.	0,2	0,8	1,7	1,1	0,9

%pp: porcentaje de la población pobre.

%pi: porcentaje de la población indigente.

n.d.: cifras no disponibles.

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la MESEP.

Por otra parte, y como consecuencia directa de la destrucción de empleo durante la crisis de finales de los años noventa y de la permanente problemática del narcotráfico, la presidencia de la república, a través del ente denominado Acción Social, adquirió el programa de transferencias condicionadas denominado "Familias en acción", el cual está dirigido a familias en situación de pobreza y con niños menores de 17 años, y busca promover la asistencia escolar y la generación de capital humano. En general, este tipo de programas también es conocido a través del adjetivo *transferencia condicionada*. Desde el año 2002, el programa ha representado cerca de 0,1% del PIB; sin embargo, entre 2008 y 2009, con el aumento de su cobertura (Cuadro N.º 4), su implementación pasó a ser de cerca de 0,3% del PIB. Adicionalmente, la Ley 789 reglamentó y creó un régimen de subsidios al empleo para las pequeñas y medianas empresas, el cual debe funcionar en

épocas de desaceleración o recesión económica, y subsidia la creación de puestos de trabajo formales para jefes de hogar con bajo nivel de calificación; asimismo, creó un seguro para el desempleo –administrado por los recursos que las cajas de compensación familiar reciben directamente del Estado– equivalente a 1,5 salarios mínimos (US\$ 380) por año<sup>8</sup>.

Las coberturas respecto a la población indigente y pobre mostraron un significativo incremento entre 2002 y 2005; sin embargo, entre 2005 y 2009 apenas mostraron algún cambio, con excepción de los programas de “Familias en acción”, cuyas coberturas pasaron del 1,4% de la población pobre y 3,6% de la población indigente al 11,9% y 33,1%, respectivamente, y el de restaurantes escolares (ver Cuadro N.º 4). El programa de menos incidencia es el de subsidio al desempleo, el cual apenas ha alcanzado a cubrir el 2% de la población indigente y el 0,5% de la población pobre.

El fortalecimiento del sistema de seguridad social en salud y pensiones, y la prioridad dada a los gastos en educación y salud se reflejan en la evolución del gasto público social. A comienzos de la década de los noventa, esta clase de gasto representaba cerca del 9,3% del PIB; a mediados de la misma década, esta participación era de aproximadamente el 14%; y para 2008, del 16,1%. La priorización dada al gasto dirigido al cubrimiento preventivo de riesgos como fundamento del sistema de seguridad social, y la importancia otorgada al gasto en educación en la Constitución fundamentan el rápido crecimiento de este flujo de gasto del Gobierno (Olivera, 2009).

El crecimiento más rápido se dio en el gasto destinado al SGSSP, el cual representaba el 2% del PIB en 1990 y pasó a representar cerca del 6% a finales de la década. La crisis económica y financiera redujo su participación al 4,5%, y la recuperación hizo que su participación retornara a sus niveles más altos. Una dinámica similar se registró para el gasto destinado al SGSSS durante la primera mitad de los noventa; sin embargo, después de alcanzar una participación de un poco más del 4% del PIB hacia mediados de la década, la participación bajó al 3% durante la crisis y se ha mantenido en esos niveles desde entonces (Olivera, 2009).

<sup>8</sup> Dirigido a los desempleados cabezas de familia y con personas a cargo. Este subsidio se distribuye en seis cuotas mensuales y es otorgado bajo dos modalidades: bono de alimentación o bono de educación.

Como se señaló anteriormente, los programas de asistencia social se hicieron importantes después de la reforma de 2002, de allí que este componente no presentará la misma dinámica que el resto de rubros del gasto social. El importante incremento en cobertura de la población pobre e indigente observado después de 2005 se reflejó en un incremento en la participación de cerca de un punto del PIB de este flujo de gasto, sin embargo, tan solo ha representado cerca de 2% del PIB.

Finalmente, el gasto en educación, que tiene como propósito crear el respaldo necesario para el autocubrimiento de los riesgos generados por cualquier choque económico, presentó un crecimiento relativamente estable durante todo el período 1990-2000, y pasó de una participación de aproximadamente el 2,5% del PIB, al 3%. El mayor esfuerzo fiscal, no obstante, se presentó después de 2002, cuando la participación del gasto en educación alcanzó el 4% del PIB, y se ha mantenido relativamente estable desde entonces.

A pesar de los significativos incrementos en el gasto social, Olivera (2009), al hacer una comparación frente al resto de Latinoamérica, señala que, en términos de esfuerzo fiscal dirigido a los rubros de gasto social, Colombia apenas se encuentra por encima del promedio. Según Olivera, una explicación ha sido la priorización dada al gasto en seguridad y defensa asociado a la situación única de conflicto interno que vive el país.

### Análisis de simulaciones de equilibrio general

El análisis llevado a cabo en las secciones anteriores permite intuir que, ante choques que afecten el comportamiento de la economía, sus efectos sobre la capacidad productiva y el mercado laboral tendrán una influencia remarcable en la vulnerabilidad de la población y su probabilidad de estar cubiertos por un sistema de protección social. En este sentido, cabe preguntarse cuáles serían los impactos de tales choques, así como de una serie de políticas de protección social concretas sobre la vulnerabilidad de la población colombiana.

Para cumplir con esta tarea es necesario definir un marco metodológico adecuado, que permita tener en cuenta las esferas macroeconómicas y

microeconómicas, así como de vulnerabilidad. Respondiendo a esta necesidad, en el marco de la presente publicación se eligieron dos herramientas que, por su enorme grado de complementariedad, pueden proporcionar respuestas probables a la pregunta planteada. Estas son un modelo de equilibrio general computable (EGC) dinámico-recursivo denominado MACEPES, y un análisis de microsimulaciones, a partir de los cuales se determinan los efectos que choques externos y políticas de protección pueden tener sobre la pobreza y la distribución del ingreso. Se encuentra una descripción detallada de ambas herramientas en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”.

Las simulaciones realizadas por medio de un modelo de EGC permiten generar escenarios contrafácticos, los cuales representen situaciones hipotéticas que podrían presentarse ante la presencia de algún evento exógeno. Para determinar el impacto en estos escenarios, sus resultados deben ser contrarrestados con un escenario de referencia o base mediante el cual se represente lo que se crea es la situación normal de la economía. La creación de tal escenario para un modelo de EGC dinámico-recursivo necesita de un año base, así como de una trayectoria que represente el comportamiento esperado de la economía modelada para un período de análisis determinado.

Una vez aplicado con datos de Colombia, el MACEPES tiene como año base el 2005, y a partir de entonces se impone el comportamiento esperado de la economía colombiana hasta el año 2015, con base en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009). La situación contable del modelo en el año base, como la mayoría de sus parámetros estructurales, está provista por una matriz de contabilidad social (MCS) construida para el año 2005<sup>9</sup>. Adicionalmente, el escenario base depende de la estructura inicial de la población ocupada y de la réplica de las proyecciones demográficas. A partir de su valor inicial, la población se actualiza en el tiempo mediante una tasa de crecimiento tomada de proyecciones oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE). De igual forma, y para tener un mercado de trabajo mucho más detallado, se imponen tasas de crecimiento

9 Una descripción más detallada de la estructura de la MCS se encuentra en Núñez y González (2010), la cual representa una versión ampliada del presente capítulo.

to para la oferta de cuatro factores de trabajo (definidos según las clasificaciones formal/informal y calificado/no calificado), calculadas a partir de un análisis de los registros históricos de las encuestas de hogares entre los años 2000 y 2008<sup>10</sup>. Esta información, a su vez, es clave para que el modelo determine la evolución de la tasa de desempleo.

Las principales tendencias del escenario base se describen en detalle en Núñez y González (2010). En general, este escenario de referencia parte de la situación general de la economía descrita en la primera sección del capítulo, y depende de la situación observada desde allí hasta la actualidad. Después de tener un comportamiento extraordinario en términos de crecimiento en 2007, a partir de 2008 la economía colombiana entró en una fase de desaceleración que es explicada principalmente por la recesión de la economía mundial, razón por la cual el escenario base muestra una tasa de crecimiento del PIB por debajo del 4%. Asimismo, las proyecciones del marco fiscal de mediano plazo presentan una transición lenta hacia la recuperación, la cual podría darse después de los años 2011 o 2012. A partir de 2013 se proyecta un crecimiento cercano al promedio de las últimas dos décadas, de alrededor de 4%.

Por otra parte, como el gasto de la institución de seguridad social no tiene mucha flexibilidad debido a que está atado a la Constitución y a otras leyes orgánicas de gasto obligatorio, especialmente en lo que concierne a salud, se le impuso una tasa de crecimiento constante para todo el período de análisis. En el caso del gasto del Gobierno, la desaceleración de la economía y el carácter procíclico de la política fiscal crean condiciones para modificar a la baja el presupuesto en el período, especialmente durante 2010-2012, de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo. El marco fiscal también proyecta un ligero incremento del déficit en cuenta corriente, explicado por la caída en exportaciones que podría generarse por la reducción en la demanda internacional de bienes. También, como consecuencia de la recesión internacional, se espera una desaceleración de los flujos de inversión extranjera directa que se refleja en el escenario base.

10 Con base en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2005, la distribución inicial entre formalidad e informalidad de la fuerza de trabajo en el modelo es de aproximadamente 65% y 35%, respectivamente.

Una vez generado el escenario base, este se vio primeramente alterado en los años 2010-2012 simulando: i) una reducción del 50% en el precio internacional de los principales productos de exportación (Sim1); ii) una caída del 50% en el precio internacional de los alimentos procesados y sin procesar (Sim2); iii) un aumento del 50% en el precio internacional del petróleo (Sim3); y iv) una salida de los flujos de capital del 50% (Sim4). Se trata de choques externos que son relevantes de analizar para el caso colombiano. Aunque sus magnitudes simuladas puedan parecer muy grandes, el contexto internacional puede imponer situaciones de alta volatilidad, y así se puede resaltar con un mayor detalle los mecanismos de transmisión de tales choques; estos, además, hacen más fácil el análisis contrafáctico que se presenta a continuación.

Cabe indicar que desde la implementación de la apertura como un claro patrón de desarrollo, la economía estuvo, está y estará atada a los cambios que se presenten en los precios internacionales de sus principales productos de exportación. De igual forma, el hallazgo, durante la primera mitad de la década de los años noventa, de pozos petroleros en la zona oriental del país hizo a la economía colombiana exportadora neta de crudo, de allí que cambios en los precios internacionales como los observados en los últimos años puedan crear o proteger ante vulnerabilidades. El mismo caso se aplica para la simulación de cambio en los precios internacionales de los alimentos procesados y no procesados. Y, por su parte, los problemas de liquidez que traen consigo las crisis financieras, como al final de la década de los años noventa o en un contexto de crisis mundial como el actual, hacen necesario, para el análisis de economías abiertas y pequeñas como la colombiana, el entendimiento del impacto que implicaría un escenario de desfinanciamiento por parte del exterior, así como las vulnerabilidades económicas y sociales que esto traería.

Cuadro N.º 5  
Colombia: impactos de los choques externos (2010-2012)  
(variación con respecto al escenario base)<sup>17</sup>

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4
PIB	-1,87	1,45	2,35	0,06
Tasa de cambio real	38,79	-12,46	-15,66	3,56
Consumo privado	2,82	3,69	5,09	-0,28
Inversión	5,04	1,23	8,90	-3,95
Exportaciones	-14,21	0,10	-3,35	3,77
Sectores afectados <sup>2/</sup>	-33,64	58,44	20,36	n.a
Resto de sectores	83,64	-13,27	-18,65	n.a
Importaciones	7,82	5,80	10,61	-2,17
Sectores afectados <sup>2/</sup>	16,70	-8,61	-2,02	n.a
Resto de sectores	-8,28	6,88	11,08	n.a
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	1,06	-0,41	-0,54	-1,32
Gasto de la seguridad social	-2,51	28,33	17,52	-1,13
Ahorro del Gobierno	0,03	3,11	7,06	-0,42
Ahorro del Gobierno (% del PIB)	0,00	0,00	0,00	0,00
Recaudación del Gobierno	-2,77	1,55	-4,71	-0,79
Recaudación del Gobierno (% PIB)	0,00	0,00	0,00	0,00
Ahorro privado	3,06	-0,21	13,80	-0,07
Tasa de desempleo	-0,37	-0,76	-0,37	0,06
Calificado	-1,39	-0,88	-0,71	0,16
No calificado	-0,12	-0,73	-0,28	0,03
Empleo	0,43	0,87	0,42	-0,07
Sectores afectados	-11,76	16,15	53,44	n.a
Resto de sectores	6,57	-3,84	-0,33	n.a
Formal	1,35	2,71	1,32	-0,21
Informal	-0,00	0,02	0,00	-0,00
Salario real	1,78	5,91	2,27	-0,31
Formal calificado	1,25	0,80	0,64	-0,14
Formal no calificado	0,37	2,11	0,83	-0,10
Informal calificado	5,91	5,19	3,84	-0,50
Informal no calificado	0,59	11,52	3,29	-0,37

(Continúa...)



Movilidad hacia la informalidad	-0,03	0,79	0,17	-0,01
Calificado	0,37	0,46	0,32	-0,02
No calificado	-0,07	0,82	0,15	-0,01
Pobreza extrema (US\$ 1,25 PPA)	-0,10	-1,07	-0,49	0,08
Indigencia (línea nacional)	-0,26	-2,04	-0,91	0,10
Pobreza (línea nacional)	-0,45	-3,11	-1,41	0,17
Gini del ingreso familiar per cápita	0,001	-0,009	-0,002	0,000

<sup>1/</sup> La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: las variables en que se indique % del PIB, para las cuales el cambio es en puntos porcentuales del PIB; la tasa de desempleo, para la cual se usa el cambio en porcentaje; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

<sup>2/</sup> Se refiere a los bienes (sectores) que reciben el choque externo.  
n.a.: no aplica.

Fuente: MACEPES de Colombia y microsimulaciones basadas en la ECV de 2008.

El Cuadro N.º 5 muestra los impactos de los choques externos como variaciones –porcentuales o absolutas– con respecto al escenario base. En el primer caso (Sim1) hay una reducción del precio relativo de los principales bienes de exportación, que se traduce en una reducción de la producción dirigida hacia el exterior. El deterioro en los términos de intercambio termina impulsando la importación de tales bienes y desincentivando su exportación. Ante un incremento inicial del déficit en cuenta corriente, y suponiendo que hay una restricción de ahorro externo para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos, se genera una depreciación en la tasa de cambio real, la cual incrementa parcialmente los incentivos a exportar y reduce los incentivos a importar del resto de sectores de la economía.

Las exportaciones de los sectores productores de los bienes cuyo precio se alteró –que representan el 82,8% de las exportaciones totales en el año base– se reducen en un 33,6% frente al escenario de referencia, de allí que, a pesar del incremento del 83,6% del resto de exportaciones, se genera una oferta menor de producto, reflejada en una reducción del PIB del 1,9% frente al escenario base. Asimismo, el incremento del 16,7% en la importación de los bienes afectados por el choque, que en 2005 representaba el 65,1% de las importaciones totales, prima sobre la caída generada por la depreciación en el resto de sectores, generando un

incremento del 7,8% de las importaciones totales, lo cual refuerza el efecto negativo sobre el PIB.

El efecto ingreso positivo determinado por el alza en salarios y el mayor nivel de empleo generarían también, para una propensión marginal a ahorrar constante, un crecimiento promedio del ahorro privado del 3% respecto al escenario base. De la misma forma, el efecto positivo sobre el recaudo debido al mayor nivel de importaciones deviene en un incremento en el ahorro del Gobierno para un nivel de consumo público dado. El aumento de los recursos de ahorro determina un crecimiento de la inversión de aproximadamente 1,7 puntos del PIB frente al escenario base. A pesar de ello, el efecto negativo de las exportaciones es tan fuerte que sobrepasa este efecto positivo proveniente de la demanda interna.

El efecto positivo sobre el mercado de trabajo está asociado a dos factores. En primer lugar, la composición de las exportaciones nos dice que, aunque los sectores afectados por el choque representan aproximadamente el 82% de este flujo, el resto de sectores recoge el 18% restante y tiene la mayor participación del empleo. La diversificación de exportaciones que se ha presentado después de la apertura fundamenta esta realidad. La depreciación real envía una señal e incentiva la producción que debe destinarse al exterior en los sectores no afectados y, en consecuencia, se observan los incrementos en el empleo y los ingresos salariales. Sin embargo, y en segundo lugar, este resultado está fundamentado en la elasticidad de transformación de la producción en aquella que va al mercado doméstico y la que se orienta al exterior. Si esta es muy alta, el incentivo será mayor. La situación del mercado de trabajo se refleja en el alza en los salarios de informales y formales, especialmente para aquellos con mayor calificación, pues aproximadamente el 80% de ellos trabaja en estos sectores. Se observaría, entonces, una reducción en el salario relativo del trabajador informal que, junto con la reducción en la tasa de desempleo, determinaría una menor movilidad hacia la informalidad.

La situación del mercado de trabajo y el efecto ingreso descrito explican que, frente al escenario de referencia, se presente alguna reducción en los diferentes indicadores de pobreza. Los factores que más contribuyen a este resultado son la reducción de la tasa de desempleo, el incremento generalizado de los salarios y el incremento relativo en la utilización de trabajado-

res calificados<sup>11</sup>. El efecto, que es aproximadamente de reducciones de medio punto porcentual en el porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza, es más significativo en las mediciones moderadas de pobreza (ver Cuadro N.º 5), las cuales tienen un límite de ingreso más alto.

Para el análisis del choque en el precio internacional de los alimentos (Sim2), debe tenerse en cuenta que la participación de las exportaciones de este tipo de bienes es cercana al 21% del total. El incremento del precio internacional tiene como resultado un cambio en la misma dirección de su precio relativo. Al contrario de lo que sucede en el choque analizado previamente, en este caso se incentiva la producción de alimentos dirigidos a cubrir la demanda externa de este tipo de bienes. Dada la restricción de ahorro externo supuesta, la reducción del déficit de cuenta corriente resultante genera una apreciación real que incrementa las importaciones del resto de bienes/sectores en 6,8%, en el mismo período.

En este caso, la reducción en las importaciones de alimentos –que solo representan el 6,4% de las importaciones totales– no compensa el crecimiento de este mismo rubro en el resto de sectores, determinando un incremento del 5,8% en el total de importaciones. La apreciación real afecta negativamente las exportaciones de los sectores diferentes a alimentos, las cuales registran una disminución del 13,3% frente al escenario de referencia en el período 2010-2012; pero por el enorme incremento simulado para las exportaciones de alimentos, termina habiendo un tenue incremento del 0,1% en el total de exportaciones (ver Cuadro N.º 5).

El comportamiento extraordinario de los sectores productores de alimentos se ve reflejado en un incremento promedio en el empleo demandado del 16,2%. Debido a que el empleo total en el sector alimentos representa cerca del 23% del total, su significativo aumento determina un crecimiento promedio anual del total de empleo del 0,9%. Como era de esperarse, la composición del empleo de este sector favorece la utilización del trabajo informal, de allí que los salarios de este factor se incrementen a tasas promedio más altas que las determinadas para el sector formal.

11 Estos hallazgos, así como otros similares que se presentan más adelante, se fundamentan en los resultados detallados de los efectos de los cambios del mercado laboral generados a partir de la aplicación de la metodología de microsimulaciones, como se explica en detalle en Núñez y González (2010).

Esta fuerte subida del salario relativo del trabajo informal concluye en un incremento en la movilidad hacia la informalidad (ver Cuadro N.º 5).

El efecto positivo se vería reflejado, también, en las ganancias en reducción de pobreza. Al igual que con el anterior choque, la reducción en pobreza es mayor si se toman como referentes las líneas de pobreza moderada. Aun así, y en particular por el sector que es particularmente afectado, se presenta una reducción de 1,5 puntos porcentuales en la pobreza extrema. Estas ganancias se explican principalmente por el incremento generalizado de los salarios y la reducción en la tasa de desempleo. De nuevo, los efectos sobre la distribución del ingreso son insignificantes.

En general, el efecto ingreso incrementa el ahorro privado, pero también el público, por medio de una mayor recaudación de impuestos directos. Debido a esto, se presenta un incremento en los recursos de inversión del 1,2%, el cual, aunado al mayor nivel de exportaciones, se refleja en un crecimiento anual promedio del 1,5% del PIB respecto al escenario base. La mayor demanda de empleo formal y el incremento en los salarios se reflejan en un aumento de los ingresos de la institución de seguridad social y, por lo tanto, su gasto –que termina por encima del escenario base en un 28%–.

De manera similar a lo que sucede en las simulaciones de precios de exportaciones y alimentos, el cambio en el precio relativo del petróleo y refinados del petróleo (Sim3) es el paso inicial para entender los efectos de este choque externo. Ante el incremento del precio mundial de estos bienes, los incentivos a producir con destino hacia el exterior se ven reflejados en el incremento a una tasa anual promedio del 20,4% de sus exportaciones con respecto al escenario base. Dado que estas exportaciones representan el 36% del total de exportaciones en el año base, la reducción inicial del déficit en cuenta corriente hace necesaria una apreciación fuerte de la tasa de cambio real, que, a su vez, provoca una caída del 18,7% en el resto de ventas al exterior, de allí la caída promedio de -3,4% anual en el total (ver Cuadro N.º 5). De la misma forma, este fenómeno determinaría un incremento del 10,6% en el total de importaciones.

Gracias al efecto favorable en el sector productor de petróleo y refinados del petróleo, el empleo en tales sectores crece considerablemente. Sin embargo, en el resto de sectores, en los cuales se concentra aproximadamente el 98% del empleo total, se presenta una reducción del 0,3%, de



allí que el empleo total tan solo se incremente a una tasa anual del 0,4%. La mayor participación del empleo informal en los sectores directamente afectados y el mayor nivel de salarios que surge como consecuencia de la mayor demanda de empleo en este sector determinan un incremento del salario relativo del trabajador informal, por lo que se presenta un incremento en la movilidad hacia la informalidad. Estos resultados en el mercado laboral permiten explicar por qué se generan menos ganancias en términos de reducción de pobreza que respecto al choque de precios de alimentos (ver Cuadro N.º 5). Debido al menor tamaño del sector afectado, la tasa de desempleo se reduce en menor proporción, al igual que sucede con el incremento en los salarios.

Por la participación del Gobierno en la producción de petróleo y refinados, y el mayor nivel de importaciones, consumo e ingreso, hay un aumento del ingreso del Gobierno que termina reflejándose en un incremento del ahorro público a una tasa anual promedio del 7,1%. Asimismo, dada una propensión marginal a ahorrar fija, el efecto ingreso determinado por los mayores niveles de empleo y salarios se ve reflejado en un crecimiento del ahorro privado. Estos dos resultados inciden en un aumento de la inversión, dada la subida del ahorro total. Los efectos positivos sobre el consumo, la inversión y las exportaciones permiten tener un incremento del PIB del 2,4%. En este caso, los efectos del choque serían significativamente favorables para la economía colombiana; en particular, el mayor nivel de empleo formal y de salarios de este tipo de trabajo incrementaría la recaudación de la institución de seguridad social.

Por su parte, en la simulación de desfinanciamiento externo (Sim4), al tener un menor nivel de financiamiento para el déficit en cuenta corriente, debe producirse una depreciación real de aproximadamente el 3,6% respecto al escenario base. Esta crearía incentivos generalizados al incremento de las exportaciones (3,8%) y a la reducción de las importaciones (-2,2%). En este caso, los sectores con tasas de elasticidad de transformación más altas, a pesar de incrementar la producción dirigida al sector externo, reducen su producción total (ver Cuadro N.º 5). Es lo que pasa con el sector agrícola y de industrias textiles, cuero, químicos, caucho y plástico, las cuales, en su totalidad, demandan la mayoría del empleo, lo que explica la pequeña caída en este rubro (-0,1%). El resto de sectores, un poco más

pequeños que los mencionados anteriormente, incrementan sus exportaciones, al igual que su producción total, lo que explica el pequeño y casi nulo crecimiento del PIB (0,1%) frente a lo registrado en el escenario base.

La menor demanda de empleo reduciría ligeramente los salarios, lo cual tendría un efecto adverso sobre el consumo privado (-0,3%). El menor ingreso laboral, especialmente para el trabajador informal, incide en una ligera reducción en la movilidad hacia este sector de empleo. Frente al escenario base, es precisamente el incremento en la tasa de desempleo lo que explica el leve incremento en los indicadores de pobreza. Aun así, los cambios presentados en el mercado de trabajo no son lo suficientemente grandes ni dispares para generar cambios significativos en la distribución del ingreso.

Ahora bien, del análisis de este choque se infiere, adicionalmente, que la caída de las importaciones, junto con el negativo efecto ingreso, limita la capacidad de recaudación del Gobierno, cuyo ahorro se contrae en aproximadamente 0,4% respecto del escenario base. Junto con la caída del ahorro externo, se tiene otra en la inversión cercana a 1,2 puntos del PIB. Esto último determina el comportamiento de la economía después del choque, dada la reducción del *stock* de capital—de tal forma que, aunque no se muestra en el Cuadro N.º 5, entre 2013 y 2015 hay una caída promedio anual del PIB del 0,5%—. Este sería, claramente, el peor escenario para el sistema de protección social. El mal comportamiento del mercado laboral en el período de choque establecería una caída significativa de los ingresos de la institución de seguridad social y, como consecuencia, también en su gasto.

El principal hallazgo es que la caída en los precios de los principales productos de exportación y la salida repentina de flujo de capitales (desfinanciamiento de la balanza de cuenta corriente) (Sim1 y Sim4, respectivamente) tienen efectos adversos en la producción, el mercado de trabajo y la pobreza. Se trata de un acierto totalmente acorde con el diagnóstico que se hizo para la economía colombiana en la segunda sección de este capítulo. En este contexto, se hace relevante preguntarse por los efectos que podrían observarse si la ocurrencia de estos eventos estuviera acompañada por las políticas de protección social<sup>12</sup>.

12 Debe entenderse, sin embargo, que las políticas de protección social no tienen como objetivo

De acuerdo con el diagnóstico del sistema de protección social en Colombia realizado en la sección cuatro, interesan dos tipos de políticas de protección: las políticas de transferencias y una política de subsidio al desempleo. Adicionalmente, y asociado al fenómeno de informalidad, se ha dicho que los altos costos no laborales que enfrenta el sector productivo en la relación laboral son, de alguna forma, los causantes de tal fenómeno. La idea será determinar las consecuencias agregadas, sobre el empleo, la pobreza y la situación de distribución del ingreso de reducir tales costos.

Los experimentos analizados a continuación no corresponden a los diseños de política propios del sistema de protección social colombiano, aunque si puedan coincidir en su filosofía. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo metodológico de este estudio y con la realidad de la economía y del sistema de protección social en Colombia, se simuló el efecto que dos políticas de transferencias podrían tener en el contexto de una economía bajo la influencia de los choques externos. Primeramente, una política de transferencia asociada a la educación (*trnsfr-edu*), y la segunda, una política de transferencia asociada a una pensión no contributiva (*trnsfr-old*). Esta última no forma parte de los programas de asistencia social del sistema de protección colombiano; sin embargo, al ser la respuesta a una vulnerabilidad no cubierta, se hace aun más relevante determinar si su implementación podría contrarrestar los efectos negativos de los choques externos. Los incrementos que deben imponerse a las transferencias agregadas en el MACEPES se presentan en el Cuadro N.º 6, y se determinan según la metodología de microsimulaciones aritméticas descrita en capítulos anteriores. En general, los canales de transmisión son absolutamente simétricos para ambas simulaciones, difiriendo únicamente en el impacto del monto de la transferencia.

principal ir en contra del ciclo, es decir, revertir la tendencia del crecimiento. Aun así, tampoco puede descartarse que puedan tener tal efecto, lo cual las haría más efectivas, pues no solamente estarían reduciendo las vulnerabilidades presentes sino también las futuras.

Cuadro N.º 6  
Colombia: incrementos en el ingreso a los hogares por concepto de transferencias según las microsimulaciones aritméticas

Simulación	Tipo de hogar <sup>1/</sup>	Incremento en el ingreso (%)
<b>trnsfr-edu</b>	HH SISBEN-1	32,4
	HH SISBEN-2	7,0
	HH SISBEN-3	1,4
	HH SISBEN-4	0,2
<b>trnsfr-old</b>	HH SISBEN-1	9,9
	HH SISBEN-2	2,9
	HH SISBEN-3	0,7
	HH SISBEN-4	0,1

<sup>1/</sup> Se definieron seis tipos de hogares de acuerdo a su puntaje en el SISBEN (Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas del Estado).

Fuente: Cálculos a partir de la ECV de 2008.

Adicionalmente, se evalúa el efecto de implementar una política generalizada de subsidio al desempleo para la población pobre (*sub-desemp*). En este caso también es necesario recurrir a la microsimulación aritmética del programa para definir la prima otorgada o tasa de reemplazo que determina el subsidio dado a los hogares según lo explicado en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”. Sobre la base del salario promedio del trabajador no calificado, calculado a partir de la ECV de 2008, esto corresponde a una tasa de reemplazo del 49,6%. Por su parte, en el caso de la política de reducción de costos en la contratación de empleo formal, se simuló el efecto de una reducción del 50% anual en la tasa de contribución patronal a la seguridad social (*ssoc-cssoc-dec*). Esto, también en el contexto de la presencia de choques externos sobre la economía.

Los efectos de las cuatro políticas de protección social se consideran en un contexto en el que la política fiscal es de carácter procíclico, y se da la ocurrencia de los dos choques externos adversos identificados con anterioridad<sup>13</sup>. Los principales resultados se resumen en el Cuadro N.º 7, donde las simulaciones representan las siguientes combinaciones:

<sup>13</sup> Se dice, en este caso, que la política fiscal puede ser procíclica si las políticas de protección tienen un efecto negativo sobre el crecimiento del PIB. En este caso, el cierre del sector público obliga a mantener constante la participación del gasto del Gobierno respecto del PIB. En caso de que

- **Sim5:** Sim1 + *trnsfr-edu*
- **Sim6:** Sim1 + *trnsfr-old*
- **Sim7:** Sim1 + *sub-desemp*
- **Sim8:** Sim1 + *ssoc-cssoc-dec*
- **Sim9:** Sim4 + *trnsfr-edu*
- **Sim10:** Sim4 + *trnsfr-old*
- **Sim11:** Sim4 + *sub-desemp*
- **Sim12:** Sim4 + *ssoc-cssoc-dec*

Al analizar el caso de la reducción en los precios de los principales bienes exportados acompañado de una política de transferencias (Sim5 y Sim6), se produce una caída del PIB con respecto al escenario base más pequeña que en el caso puro del choque externo (Sim1). En este último caso, se observó que hay un efecto contractivo sobre el PIB, el cual se explicaba por la reducción en la inversión que se presentaba dada la excesiva carga presupuestal que cae sobre el ahorro del Gobierno. Al combinar el choque con las transferencias, el proceso de depreciación cambiaría que tiene un efecto positivo sobre los sectores no afectados repercute favorablemente en el ingreso del Gobierno. Adicionalmente, la posición de política fiscal implica la reducción del gasto público del Gobierno, incluidos aquellos dirigidos a educación y salud. En suma, estos efectos incrementan de forma importante el ahorro del Gobierno y las fuentes de inversión de la economía, de allí que la desaceleración de la producción sea relativamente menor (ver Cuadro N.º 7).

La reducción de los ingresos, consecuencia de la caída del PIB, se refleja en un menor gasto público, incluidos los gastos en educación y salud, aunque tal reducción es relativamente pequeña. La mayor movilidad del factor calificado hacia la informalidad explica la caída del gasto en la institución de seguridad social, la cual ve reducidos sus ingresos. Los cambios significativos, producto de la política de protección social se ven en la reducción de la pobreza. Precisamente por el incremento en el ingreso que las transferencias ofrecen a los hogares pobres, la reducción en pobreza se

---

tanto el choque externo como la política de protección reduzcan el nivel del PIB, el Gobierno deberá reducir su gasto, posiblemente para mantener segura su restricción de presupuesto.

multiplica enormemente frente al caso del choque puro (ver Cuadro N.º 7). A pesar de no tener efectos significativos sobre la desaceleración de la economía, la implementación de las políticas de transferencia en el contexto de una política fiscal anticíclica permiten aliviar de forma importante este problema.

Diferente es el caso de la política de subsidio al desempleo (Sim7). El efecto positivo que se generaba sobre la inversión ante la eventualidad del choque externo desaparece una vez otorgadas las transferencias. La razón es la alta carga presupuestal que impone la política sobre el ahorro del Gobierno, el cual se reduce astronómicamente, eliminando la posibilidad de utilizar recursos para la inversión. En este caso, la reducción de las exportaciones generada por la caída del precio internacional es reforzada por la caída de este flujo y el efecto negativo sobre el PIB es más fuerte. De hecho, debido a este fuerte efecto, se reducen los salarios reales del factor formal no calificado. Esto, aunado al incremento en la movilidad del factor calificado hacia la informalidad, amplifica el efecto negativo sobre el ingreso y el gasto de la institución de seguridad social, reduciendo aun más las posibilidades de disminuir las vulnerabilidades potenciales de los más necesitados. Esto se vería todavía más reforzado al reducirse el gasto en educación y salud del Gobierno.

Cuadro N.º 7  
Colombia: impacto conjunto de los choques externos y las políticas de protección social simulados (2010-2012)  
(variación con respecto al escenario base)<sup>1/</sup>

	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8	Sim9	Sim10	Sim11	Sim12
PIB	-1,81	-1,71	-3,12	2,25	-0,10	0,01	-1,51	4,08
Tasa de cambio real	38,79	38,79	37,72	41,99	3,56	3,56	2,49	-12,46
Consumo privado	2,85	2,68	4,60	7,42	-0,02	-0,19	1,74	4,60
Inversión	5,35	5,99	-2,12	13,07	-4,91	-4,24	-12,69	2,87
Exportaciones	-14,20	-14,04	-16,18	-8,43	3,52	3,70	1,36	9,63
Importaciones	8,01	8,16	6,08	12,83	-2,39	-2,23	-4,40	2,51
Déficit en cuenta corriente (% del PIB)	1,06	1,06	1,09	0,98	-1,32	-1,32	-1,30	-1,36
Gasto de seguridad social	-2,27	-1,79	-8,59	-199,39	-13,65	-1,39	-8,49	-195,76
Gasto del Gobierno	-0,01	0,14	-1,75	9,80	-0,27	-0,13	-2,04	9,43
Gasto del Gobierno (% PIB)	0,30	0,22	1,17	0,29	-0,03	-0,02	-0,09	0,82
Ahorro del Gobierno	51,94	74,69	-210,32	237,63	-30,41	-7,80	-293,44	149,95
Ahorro del Gobierno (% PIB)	0,53	0,76	-2,10	2,27	-0,31	-0,08	-3,00	1,43
Recaudación del Gobierno	1,87	2,00	0,41	6,94	-0,73	-0,59	-2,22	4,32
Recaudación del Gobierno (% PIB)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ahorro privado	0,99	1,13	-0,33	5,76	-0,37	-0,24	-1,64	4,35
Tasa de desempleo	-0,38	-0,40	-0,12	-2,41	0,09	0,07	0,34	-1,97
Calificado	-1,36	-1,40	-0,79	-5,34	0,23	0,18	0,78	-3,68
No calificado	-0,14	-0,15	0,04	-1,69	0,06	0,04	0,24	-1,55

Empleo	0,43	0,46	0,14	2,75	-0,10	-0,08	-0,39	2,25
Formal	1,37	1,44	0,45	8,79	-0,32	-0,25	-1,25	7,21
Informal	0,00	0,00	0,00	-0,03	0,00	0,00	0,00	-0,03
Salario real	1,48	10,39	5,54	5,30	-0,44	-0,35	-1,55	5,11
Formal calificado	1,22	1,27	0,71	4,76	-0,21	-0,17	-0,71	3,30
Formal no calificado	0,41	0,45	-0,12	4,88	-0,16	-0,12	-0,70	4,49
Informal calificado	5,99	6,12	4,55	9,50	-0,67	-0,55	-1,98	2,69
Informal no calificado	0,72	0,82	-0,60	5,49	-0,51	-0,41	-1,91	4,77
Movilidad hacia la informalidad	-0,03	-0,03	-0,01	-1,20	-0,01	-0,01	0,00	-1,18
Calificado	0,39	0,39	0,40	-0,62	-0,02	-0,01	0,00	-1,02
No calificado	-0,07	-0,07	-0,04	-1,25	-0,01	-0,01	0,00	-1,20
Pobreza extrema (US\$ 1,25 PPA)	-1,99	-0,90	-1,84	-1,34	-1,84	-0,71	-1,62	-1,21
Indigencia (línea nacional)	-2,37	-1,09	-2,11	-2,41	-1,95	-0,66	-1,68	-2,07
Pobreza (línea nacional)	-1,14	-0,71	-0,84	-3,64	-0,39	0,02	-0,11	-3,07
Gini ingreso familiar per cápita	-0,004	-0,001	-0,006	-0,006	-0,004	-0,002	-0,006	-0,006

1/ La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: las variables en que se indique % del PIB, para las cuales el cambio es en puntos porcentuales del PIB; la tasa de desempleo, para la cual se usa el cambio en porcentaje; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.  
Fuente: MACEPES de Colombia y microsimulaciones basadas en la ECV de 2008.

Los resultados en términos de la pobreza, más bien, son favorables, debido al efecto directo que tiene la política en el ingreso de los hogares pobres que no cuentan con un ingreso laboral importante (ver Cuadro N.º 7). Estos resultados muestran una disyuntiva entre la vulnerabilidad general que representa el desfinanciamiento del gasto del sistema de protección social y el alivio de la situación de pobreza de un grupo vulnerable específico.

Los resultados de la reducción de precios internacionales acompañada de la política de reducción de la tasa de contribución a la seguridad social (Sim8) muestran que, al ser tomada como una especie de tasa impositiva adicional al factor trabajo, la reducción de la tasa de contribución patronal hace más rentable la utilización del empleo formal y desincentiva la utilización de empleo informal. Este tiene efectos significativos en la baja de la tasa de desempleo frente al escenario del choque puro, lo cual contribuiría al alza de los salarios del factor formal, desincentivando fuertemente la movilidad hacia la informalidad (ver Cuadro N.º 7). El efecto ingreso creado en este caso incrementa significativamente tanto el ahorro como el consumo privados (5,76% y 7,42%, promedio anual, respectivamente). Este mayor consumo se vería reflejado en un incremento de las importaciones. Todos estos factores permiten que la tendencia negativa que se generaba sobre la actividad económica en el caso del choque puro se contrarreste como consecuencia de la política de protección social. En este escenario, el PIB crecería a una tasa anual promedio del 2,25% respecto al escenario base.

Aunque en principio la política puede tener efectos benéficos para el comportamiento de la economía, debe quedar claro el efecto que tiene sobre el sistema de protección social. En Colombia, como en muchos países de la región latinoamericana, el sistema depende, en gran medida, de los recursos de las contribuciones patronales. Aunque se generan ganancias en términos macroeconómicos, la sostenibilidad del sistema de protección social se ve seriamente amenazada. En cuanto a la reducción de pobreza, los resultados son claramente favorables, y se explican, más que todo, por el incremento generalizado de los salarios reales y la reducción de la movilidad hacia el sector informal (ver Cuadro N.º 7).

En los escenarios de la salida repentina de capitales y las políticas de transferencias (Sim9 y Sim10), los efectos negativos del choque externo

sobre la actividad económica agregada y la situación del mercado de trabajo se ven intensificados por la implementación de la política de protección social. Además del efecto negativo que la salida de capitales tiene sobre las diferentes fuentes de ahorro, la transferencia a los hogares pobres impone una carga presupuestal adicional al balance del Gobierno, reduciendo de forma importante su ahorro (ver Cuadro N.º 7) y reduciendo aun más las fuentes de recursos de inversión. Sin embargo, y a pesar del incremento en la tasa de desempleo, los salarios caen tanto en el sector formal como en el informal, especialmente para estos últimos, de allí la menor movilidad hacia la informalidad.

El aspecto positivo de las políticas de transferencias radica en las ganancias que se tienen en términos de la reducción en pobreza, en la medida que tienen injerencias directas sobre este grupo vulnerable de la población (ver Cuadro N.º 7). Sobre la distribución del ingreso, los efectos son prácticamente nulos, dado que no se presentan efectos diferenciales representativos a nivel del mercado laboral.

En el caso que se implementara el programa de subsidio al desempleo en un escenario de desfinanciamiento externo (Sim11), la política de protección representa una carga aun mayor para el Gobierno y su presupuesto. De allí que su efecto sobre la inversión sea más fuerte, reduciendo aun más el PIB frente al escenario base. Como consecuencia, y junto con los efectos negativos del choque externo, las caídas en el empleo y en los salarios son un poco más fuertes al aplicarse la política. De nuevo, el efecto directo de la política sobre los pobres es más fuerte que el efecto indirecto que tienen los resultados del mercado laboral, de allí que se presenten reducciones importantes en pobreza, a diferencia de los aumentos que se perciben únicamente con el choque (ver Cuadro N.º 7).

Finalmente, en el mismo escenario de desfinanciamiento, pero combinándolo con la reducción de la tasa de contribución patronal (Sim12), esta última tendría un efecto anticíclico importante: en particular, se elimina el impacto negativo del choque externo sobre el mercado laboral, determinando alzas en el empleo y en los salarios, especialmente en el sector formal. Este efecto ingreso se traslada al agregado de la economía en forma de mayores niveles de ahorro público y privado, de tal forma que aumenta la inversión (ver Cuadro N.º 7). De nuevo, se destaca el enorme

descenso del gasto de la institución de seguridad social que se genera por la disminución de la tasa de contribución. Se hace presente, entonces, la cuestión de la sostenibilidad del sistema de protección social. Sin embargo, el cubrimiento de las vulnerabilidades se vería parcialmente aliviado mediante el incremento en el gasto del Gobierno en salud y educación.

### Conclusiones y recomendaciones de política

En el contexto de una economía pequeña y abierta con un mercado laboral relativamente flexible pero con fuertes rigideces en el salario del trabajo menos calificado, se logró identificar que los choques externos han afectado de forma particular el funcionamiento de la economía colombiana y el bienestar de sus pobladores. En particular, debe señalarse que la informalidad resulta del fuerte ajuste del mercado de trabajo, que busca deshacerse del factor más fácilmente sustituible, los bajos ingresos incrementan las brechas de salarios y la desigualdad del ingreso, y fortalecen la situación de pobreza.

Al llevar a cabo las simulaciones correspondientes a los choques externos, el análisis contra-fáctico muestra que la economía colombiana experimentaría efectos positivos ante choques que incrementen el precio de los alimentos o el petróleo. Se aducen dos razones para esto. La primera es la posición de productor neto de estos productos frente al resto del mundo. En segundo lugar, aunque pudieron presentarse efectos asociados al fenómeno de enfermedad holandesa, en el caso colombiano, la diversificación actual de las exportaciones evita tal fenómeno. Esta última razón también explica por qué, a pesar de tener efectos negativos sobre el crecimiento del PIB, el choque de reducción de precios de las principales exportaciones tiene efectos positivos en el mercado laboral. Es posible que el fomento de políticas comerciales de ampliación de mercados y el fortalecimiento de sectores nacientes pero estratégicos funcionen en sí mismos, no solo como políticas de crecimiento, sino también de protección social.

Los choques con impacto positivo en el mercado laboral incrementan la capacidad de recaudación de recursos para la institución de seguridad social, lo cual le permitiría a la misma incrementar la cobertura del siste-

ma de protección social. Lo contrario sucedería con un choque de desfinanciamiento, como resultado de una salida masiva de flujos de capital al resto del mundo. En este caso particular, el tamaño de la informalidad en el mercado laboral colombiano determina el premio extra a este tipo de trabajo, el cual se ve reflejado también en un incremento relativo en la oferta laboral de este factor respecto al formal, lo que amplifica de manera adicional el impacto negativo sobre los ingresos de la institución de seguridad social.

Esto presenta un problema que se hizo también evidente en el análisis del comportamiento del mercado de trabajo y del sistema de protección social en Colombia. En un ambiente en que dos terceras partes del empleo se consideran informales, la financiación de un sistema de protección social se hace cada vez más difícil. La movilidad hacia la informalidad representa la pérdida de aportes al sistema y el traslado a su parte subsidiada, la cual depende de recursos del esquema contributivo, por un lado, y del Gobierno, por otro. Entre menos aportes, más carga para el presupuesto público y menores posibilidades de financiar el funcionamiento del sistema. Una cuidadosa política pública debe atacar de forma directa el problema de la informalidad y la calidad del empleo si quiere asegurar el cubrimiento de la población más vulnerable.

Las políticas de protección social tendrían impactos negativos a nivel agregado, con excepción de la política de reducción de la tasa de contribución patronal. Las políticas de transferencias directas y de subsidio al desempleo generan cargas presupuestales muy fuertes (incrementos en el déficit entre 0,3 y 2,1 puntos del PIB) que reducirían los recursos de la economía y, por tanto, los recursos disponibles para la inversión. Asimismo, al crear incentivos positivos sobre el trabajo informal, reducen la capacidad de recaudo de la institución de seguridad social y amenazarían levemente la sostenibilidad del sistema, en el caso de las transferencias, y de forma significativa, en el de la política de subsidio.

Sin embargo, al afectar directamente a la población en situación de pobreza, las políticas de transferencias y de subsidio al desempleo reducirían significativamente la pobreza (aproximadamente dos puntos porcentuales en el caso de la pobreza extrema y la indigencia, lo cual es equivalente a aproximadamente 860 000 personas). La implementación de estas



políticas, entonces, crea la disyuntiva entre el alivio temporal de la situación de una población vulnerable y los efectos negativos sobre el financiamiento del Sistema General de Protección Social. En el diseño de política social, esto no puede ser tomado a la ligera. La volatilidad que caracteriza la economía hace necesaria la existencia de instrumentos de asistencia; sin embargo, se debe, a la vez, ayudar a crear mecanismos de autosuficiencia y aprendizaje personal que acaben de manera total con las situaciones de pobreza.

¿Vale la pena incurrir en costos fiscales tan altos para aliviar la situación de pobreza? La respuesta sería positiva si los efectos sobre la disminución en la incidencia de la misma fueran permanentes. De este ejercicio se desprende como lección la necesidad de mirar con detenimiento todas las implicaciones de una política pública. La creación de competencias debe ser la base de cualquier política de asistencia social, pues es lo único que puede asegurar efectos permanentes.

### Referencias bibliográficas

- Attanasio, Orazio, Pinelopi Goldberg y Nina Pavcnik (2004). "Trade reforms and wage inequality in Colombia". *Journal of Development Economics* Vol. 74: 331-366.
- Banco de la República (2004). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Marzo.
- (2005a). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Marzo.
- (2005b). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Julio.
- Caballero, Ricardo y M. Hammour (1998). "Jobless growth: appropriability, factor substitution and unemployment". *Carnegie-Rochester conference series on public policy* Vol. 48: 51-94.
- DNP (2004). "Balance macroeconómico 2004, presupuesto y plan financiero para 2004". *Documento CONPES* N° 3233.
- (2005). "Balance macroeconómico 2005, presupuesto y plan financiero para 2006". *Documento CONPES* N° 3364.

- Echeverry, Juan Carlos (2001). "Memorias de la recesión de fin de siglo en Colombia: flujos, balances y política anticíclica". *Boletines de divulgación económica* N° 7.
- FitzGerald, Edward y K. Sarmad (1997). "External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s". En *External finance and adjustment: failure and success in the developing world*, Karel Jansen y Rob Vos (Eds.): 63-89. Londres y Nueva York: Macmillan y St. Martin's Press.
- Kugler, Adriana (1999). "The impact of firing costs on turnover and unemployment: evidence from the colombian labour market reform". *International Tax and Public Finance* Vol. 6: 389-410.
- (2003). "The effect of job security regulations on labor market flexibility: Evidence from colombian labor market reform". Mimeo.
- López, Hugo, Remberto Rhenals y Elkin Castaño (2005). "Impacto de la Reforma Laboral sobre la generación y calidad del empleo". *Cuadernos de Protección Social* N° 1.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2009). *Marco fiscal de mediano plazo 2009*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Núñez, Jairo (2005). "Éxitos y fracasos de la Reforma Laboral". *Cuadernos de Protección Social* N° 2.
- Núñez, Jairo y Juan Carlos Ramírez (2002). "Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes". *Serie Estudios y Perspectivas* N° 1.
- Núñez, Jairo y Néstor González (2010). "Choques externos, protección social y vulnerabilidad en Colombia. Un ejercicio de simulación". Informe final de investigación elaborado para el proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York. Mimeo.
- Olivera, Mauricio (2009). "El sistema de protección social y el manejo del riesgo social en Colombia". Marzo. Mimeo.
- Restrepo, Jairo, Andrés Zambrano, Mauricio Vélez y Manuel Ramírez (2007). "Health insurance as a strategy for access: streamlined facts of the colombian health care reform". *Documentos de Trabajo* No. 14.

- Rhenals, Leonardo (2005). “Costo de uso del capital en Colombia: 1997-2003”. *Archivos de Economía* N° 276.
- Sánchez, Fabio, Luz Magdalena Salas y Oskar Nupia (2003). “Ciclos económicos y mercado laboral en Colombia 1984-2000: ¿Quién gana más, quién pierde más?”. *Documento CEDE* N° 2003-13.
- Villar, Leonardo y Hernán Rincón (2000). “The colombian economy in the nineties: capital flows and foreign exchange regimes”. *Borradores de Economía* N° 149.