



Foro

Programas Socio - Laborales y Modernización Económica

*Jesús Castañeda Palacios**

RESUMEN

En el Hotel Tequendama de la ciudad de Bogotá, los días 4 al 7 de marzo de 1991; se reunieron algunos miembros del Gobierno colombiano, representantes de los gremios, sindicatos y grupos de profesores e investigadores universitarios.

En el Foro se propuso:

- *Fomentar la implantación de un sistema para la concertación de empresarios y trabajadores.*
- *Impulsar proyectos de Seguridad Social en el contexto de la Modernización Económica.*
- *Proyectar nuevas posibilidades para incremento de la productividad.*
- *Facilitar el acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.*
- *Estimular la recalificación de la fuerza de trabajo y el diseño de los mecanismos de incorporación del trabajador al aparato productivo.*
- *A partir del nuevo modelo de desarrollo, promover el modelo de las condiciones de vida de los colombianos.*

La Escuela de Administración de Negocios estuvo representada por el doctor Jairo Rodríguez Hernández, Decano de la Facultad de Administración de Empresas.

En esta entrega se presentan las ponencias del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Francisco Posada de la Peña, sobre la participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la modernización económica, el programa macroeconómico del Gobierno Nacional del doctor Rudolf Hommes Rodríguez, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Agradecemos al doctor Emilio Alfredo Carrasco González, Coordinador para Colombia del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, Prealc, por su invitación al Foro y suministro de la información para el desarrollo de este informe.

* Relator del Foro Programas Socio-Laborales y Modernización Económica. Profesor de Administración de Recursos Humanos EAN. Funcionario de la Dirección General de Empleo. Ex-becario del Instituto Nacional de Empleo INEM (Madrid-España). Administrador Público, ESAP. Especialización en Administración Pública ESAP.

Discurso pronunciado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Doctor Francisco Posada de la Peña, en el Foro

Bogotá, D. E., 4 de marzo de 1991.

1. OBJETIVOS GENERALES Y METODOLOGÍA DEL FORO

Este foro tiene como objetivos principales dar a conocer al país los programas socio-laborales en el marco de la modernización de la economía, las características básicas del programa macroeconómico, la política de reconversión industrial y los lineamientos generales del plan de desarrollo. Se busca igualmente concretar e intensificar la coordinación de las distintas entidades oficiales que, en razón de sus competencias legales, participan en el diseño y ejecución del nuevo modelo económico, a fin de lograr armónicas decisiones que garanticen el logro de los propósitos gubernamentales, con el mayor beneficio posible para la población colombiana. También es objetivo prioritario de este foro dar oportunidad a los dirigentes de los sectores sociales para intervenir en la discusión de políticas que tienen que ver con el presente y futuro de nuestra patria.

Las políticas gubernamentales serán expuestas por los señores Ministros participantes y por el Jefe de Departamento Nacional de Planeación. Un distinguido grupo de expertos internacionales presentará las experiencias en distintos países, derivadas de la modernización de sus economías. Los expertos nacionales, académicos, parlamentarios, empresarios y voceros sindicales analizarán los planes del Gobierno en el marco de la apertura. Finalmente, en mesas de trabajo se llevarán a cabo profundos análisis, por parte de especialistas, de los programas socio-laborales en que está empeñado el Gobierno.

2. EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO

El modelo que el país aplicó en las primeras etapas de su proceso de desarrollo, generó a través de una política proteccionista sustentada sobre altos aranceles y listas de prohibida importación, las condiciones para una industrialización por la vía de la sustitución de importaciones.

Este modelo nos llevó al surgimiento de un extenso sector productivo dedicado a bienes y servicios de consumo masivo, que no se interesó mucho en el montaje de industrias de bienes de capital, situación que ha tenido decisiva influencia en el atraso tecnológico que enfrenta en forma generalizada la industria del país y que se tradujo en las últimas décadas de una productividad negativa y en el estancamiento de su participación en el producto interno bruto.

El modelo de sustitución de importaciones dió su máxima contribución a la economía del país en la década de los años 60, época a partir de la cual ciertos comportamientos que se detectaron desde el inicio de su aplicación, comenzaron a afectar ese crecimiento. Entre estos podemos mencionar:

- 2.1. Exceso de restricciones cuantitativas y cualitativas a las importaciones, que le restaron competitividad a la industria.
- 2.2. Muchos productores se limitaron a abastecer el mercado interno, lo que restó demasiado a la economía del país en los últimos años e impidió el montaje de empresas de tecnología avanzada.

El deterioro progresivo del modelo de sustitución de importaciones ha originado en el mercado laboral descenso en las tasas anuales de generación de empleo y deterioro de algunos indicadores socioeconómicos, entre los que se pueden mencionar la disminución en términos reales del salario promedio, en los últimos cuatro años, y el incremento de las diferentes modalidades de subempleo.

Se impone, entonces, para Colombia, el cambio en el modelo de desarrollo que tiene como principios básicos la integración de los sectores productivos, en condiciones de competencia en materia de calidades y precios. Para el efecto, el Gobierno ha venido adoptando una serie de políticas que tienen como objetivo fundamental modernizar la estructura económica del país, acelerar el crecimiento económico, mejorar la competitividad y la productividad. Entre estas políticas podemos mencionar las siguientes:

Reestructuración de la política de comercio exterior, con la eliminación del régimen de controles administrativos y de simplificación y reducción gradual de aranceles.

Redefinición de la política financiera, mediante la expedición de un mecanismo legal inspirado en el propósito de inducir una más acelerada modernización del sector, de manera complementaria a las regulaciones que conforme a sus propias facultades deberán adoptarse para hacerlo más eficiente y competitivo, tal como se dijo en la exposición de motivos que acompañó al proyecto de ley.

Apoyo a programas de reconversión industrial, para hacer competitiva la industria existente.

Mejoramiento de la infraestructura de transporte y de puertos.

Modificación al Régimen Laboral.

Estímulo a la capitalización de empresas nacionales y extranjeras.

3. EXPERIENCIAS DE OTROS PAISES Y CONCERTACION INTERNA

En el concierto mundial existen experiencias valiosas referidas al proceso de internacionalización de la economía. Vamos a analizarlas en profundidad en este foro, para asimilar sus aspectos positivos y obviar las dificultades que se presentaron en otros países. Para ello, contamos con muy calificados expertos internacionales, quienes nos ilustrarán acerca de lo acontecido en Canadá, Chile, México, España, Venezuela y otros países de América Latina.

En desarrollo de los acuerdos de cooperación técnica internacional, actualmente en ejecución, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene previsto analizar las experiencias de otros gobiernos en la formulación de estrategias socio-laborales, a fin de que el costo social de la modernización pueda minimizarse. En este proceso tendrán especial participación entidades como el SENA, el ISS y otras del área.

Complemento de la coordinación interinstitucional, debe ser la búsqueda de mayores elementos de concentración, que es, como ya lo anotamos, otro de los objetivos de este Foro lo cual permitirá estrechar la relación entre el Gobierno y la dirigencia empresarial y sindical.

4. EL GOBIERNO ACTUA COORDINADAMENTE

En el proceso de modernización de nuestra economía, participan en forma coordinada diferentes agencias del estado, las cuales vienen realizando estudios y ejecutando acciones en el ámbito de sus competencias, contando para ello con los instrumentos legales aprobados por el Congreso en la última legislatura, tales como las Reformas Laboral, Financiera, Cambiaria y de Comercio Exterior, entre otras. Al respecto, es oportuno destacar la magnífica tarea realizada por el Congreso de la República, que permitió, en el breve plazo de cinco meses, dotar al país de leyes fundamentales para acelerar su desarrollo económico y social.

Entre estas leyes, la Reforma Laboral, o Ley 50/90, se encamina a modernizar las relaciones de trabajo, fortalecer las organizaciones sindicales, flexibilizar el mercado laboral y promover la generación de empleo.

Esta legislación laboral era esperada por el país desde hacía muchos años. Pienso que están dadas las condi-

ciones para emprender un vigoroso programa de crecimiento económico con equidad, en el cual puedan lograrse significativos avances para nuestra clase trabajadora.

5. CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL SECTOR SOCIO-LABORAL

La adopción del nuevo modelo económico conlleva cambios institucionales y nuevas responsabilidades en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y sus organismos adscritos, por cuanto el proceso de modernización de la economía origina variaciones de distintas características en el área productiva y la estructura del mercado de trabajo. Algunos sectores económicos serán afectados con más rigor que otros, bien sea por la competencia, por la utilización tecnológica o por medidas económicas que se expidan para el desarrollo del modelo. El papel del Ministerio será, en consecuencia, facilitar a las empresas su reconversión y brindar a los trabajadores solución a los posibles problemas de desempleo que se presenten.

Concientes de la importancia de esos fenómenos, estamos adelantando la reestructuración del Ministerio, adoptada por el Decreto 1422 de 1989, en desarrollo de las facultades otorgadas por la Ley 1a. de 1989, que le asignan el diseño, formulación, coordinación y evaluación de las políticas y programas de empleo, trabajo, previsión y seguridad social.

El ejercicio de estas nuevas funciones exige adelantar un proceso de fortalecimiento técnico del Ministerio, proceso en marcha que permitirá contar con profesionales altamente capacitados para fijar y desarrollar las distintas actividades asignadas.

En la capacitación del personal del Ministerio se contará con un grupo técnico local de alto nivel de especialización y de asesores externos, quienes simultáneamente trabajarán en el logro de dos propósitos: recalificación y entrenamiento de los profesionales del Ministerio y estudio de los temas actualmente prioritarios para Colombia en las áreas de trabajo, empleo y seguridad social.

En el campo de la reestructuración del Ministerio, la informática es herramienta indispensable para dar respuesta precisa, confiable y oportuna a las entidades públicas y privadas que reclaman información, para hacer más eficiente su funcionamiento interno y para poder desarrollar sus tareas de diseño, fijación y análisis de políticas, en forma científica y con el rigor que la importancia de los temas demanda.

De allí que el Ministerio, con base en el "Plan Estratégico de Sistemas de Información", elaborado en el anterior Gobierno, contemple en su nueva estructura, una dependencia funcional que permitirá llegar, por un lado,

a la creación de una red de información del sector trabajo y seguridad social, y por el otro, contar con esta tecnología de apoyo a la gestión interna de la institución, con los consiguientes beneficios de calidad y celeridad.

Podemos afirmar que el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, será algo bien distinto a una gran oficina nacional de quejas laborales.

6. DISEÑOS DE PROGRAMAS SOCIO-LABORALES

La modernización de nuestra economía plantea, en consecuencia, nuevos escenarios para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estamos en la tarea de identificar los sectores económicos en los cuales tendrá mayor incidencia el nuevo modelo de desarrollo, con el fin de diseñar acciones concretas que permitan habilitar los recursos humanos para incorporarlos al aparato productivo en el proceso de modernización. Será fundamental que el SENA se prepare para desarrollar programas de recalificación del sector laboral, que vayan en sintonía con los cambios tecnológicos que se darán al interior de las organizaciones empresariales.

De otro lado, es necesario que el Ministerio entre a formular programas para compensar eventuales pérdidas temporales en el empleo, como resultado, a un corto plazo, de las políticas de apertura. A través de los servicios de intermediación laboral y de la capacitación de los trabajadores desplazados, el Gobierno Nacional procurará dar respuesta a los desajustes que ocurran en el mercado de trabajo.

Las acciones específicas serán adelantadas por el Programa de Asistencia Socio-Laboral PASL, aprobado recientemente por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. A este programa el Gobierno ha asignado US\$ 5 millones para los siguientes 4 programas:

6.1. Sistema de Asistencia Laboral a la Industria:

Para la búsqueda de soluciones concertadas entre empresarios, trabajadores y Gobierno, a los problemas laborales que enfrentan empresas que adelantan programas de reconversión industrial, a fin de lograr los menores costos sociales posibles.

6.2. Programas de Creadores de Empresas:

Consiste en la financiación de estudios de pre-inversión, que permitan, a través de fórmulas de auto-empleo, generar soluciones de trabajo para personal desplazado de empresas reconvertidas. La adquisición de bienes de capital y el capital de trabajo se financiarán con diferentes líneas de crédito.

6.3. Recalificación de la Fuerza de Trabajo:

Para el reentrenamiento del personal desplazado de sus puestos de trabajo por efecto de la reconversión, que

les permita manejar y operar nuevos permisos y procesos.

6.4. Intermediación Laboral

Fortalecimiento del sistema de intermediación laboral, público y gratuito, que brinda el Estado, a través del cual se puede reducir en forma sustancial el tiempo de duración de búsqueda de empleo.

7. MANEJO ADECUADO DE LOS CAMBIOS TECNOLOGICOS

La modernización económica compromete al Gobierno Nacional en aquellas actividades orientadas a la incorporación de nuevas tecnologías, sin dejar de analizar previamente las que representan un mayor potencial para la generación de empleo y después proceder a su difusión dentro de los sectores productivos. Se busca determinar los efectos esperados de la renovación tecnológica sobre la oferta de trabajo. Los cambios tecnológicos del proceso de modernización dan lugar al surgimiento de nuevas especialidades y profesiones, para las cuales no existe en la actualidad suficiente mano de obra calificada.

Es lógico pensar que ningún proceso de compensación entre pérdidas temporales de empleo y creación de nuevas vacantes opera automáticamente. En primera instancia, el Gobierno Nacional debe formular políticas referidas al tipo de tecnologías a introducir, anticipándose a los posibles efectos en la estructura productiva y en el área de empleo. En este aspecto, el Ministerio asume una nueva actitud dirigida a colaborar en la transición hacia una nueva organización empresarial, mediante la formación de un equipo humano para analizar los posibles impactos sobre el mercado de trabajo y para ayudar en la difusión e incorporación de las nuevas tecnologías. Tiene el SENA un gran reto a desarrollar, a través de los programas de capacitación profesional, especialmente.

De otra parte, el Ministerio debe afrontar los posibles desajustes que se presentarán en el mercado laboral, en torno a eventuales desplazamientos de trabajadores en los primeros años del programa de reconversión industrial. Para ello deberá revisarse la estructura ocupacional actual, los cambios esperados en dicha estructura, de manera tal que las modificaciones identificadas sean transferidas al sector educativo formal y no formal. Así el sistema productivo nacional estará preparado para asimilar las nuevas tecnologías.

8. RECALIFICACION DE TRABAJADORES

Asociada de manera especial al crecimiento económico del país, está la capacitación de los recursos huma-

nos, teniendo en cuenta que por su intermedio se moviliza el capital, se aprovechan los recursos naturales, se crean mercados de consumidores y se hace la distribución de bienes de servicios.

La modernización de la economía nacional, repetimos, conlleva profundos cambios en la base productiva, a través de la aplicación de nuevas tecnologías. La modernización implica compra de nuevos equipos y maquinarias, adquisición o automatización de procesos productivos, ajustes en las organizaciones empresariales, entre otros elementos.

Estaríamos, en el corto plazo, frente a la posible pérdida temporal de fuentes de trabajo, que se podría compensar hacia el futuro debido a la existencia de nuevas ocupaciones u oportunidades de empleo, gracias a unas mayores tasas de crecimiento económico resultantes de los programas de modernización.

Como respuesta a los cambios tecnológicos esperados, se debe contar con una eficiente gestión de los empresarios colombianos, con nuevas actividades frente al mercado de trabajo, con un sistema educativo y de formación profesional eficaz y con una infraestructura científica y tecnológica acorde con las necesidades del país.

El Ministerio se está preparando para conocer con anticipación las transformaciones a ocurrir en la estructura ocupacional del país, por efecto de la apertura económica, con el fin de adelantar conjuntamente con el SENA proyectos concretos en los aspectos siguientes: adecuación de las nuevas tecnologías en los programas de capacitación profesional; flexibilidad en la calificación y recalificación de trabajadores; intermediación de mano de obra; difusión de nuevas especialidades profesionales; promulgación de normas regulares de los mercados de trabajo y diseño de políticas flexibles para las migraciones laborales.

9. POLITICA FLEXIBLE DE MIGRACIONES LABORALES

Las políticas oficiales sobre migraciones están constituidas por los mecanismos institucionales diseñados para mejorar los movimientos de la población laboral, ya sea dentro del territorio colombiano o como resultado de excesos o necesidades de fuerza de trabajo en otros países.

Este Ministerio reconoce la importancia del fenómeno migratorio como componente de la fuerza de trabajo y por tanto debe estar contemplado en las políticas generales de empleo, ya que su ocurrencia produce consecuencias de orden económico, social y político en una zona geográfica específica.

El programa de apertura de nuestra economía nos obliga a diseñar urgentemente un plan de acción sobre las diferentes manifestaciones de la movilidad de la fuerza de trabajo. En algunos casos serán flujos migratorios de carácter interno, y en otros habrá que decidir sobre la vinculación de la mano de obra muy calificada proveniente de otros países más desarrollados.

Para mejorar la calidad de los trabajadores colombianos, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, vamos a elaborar una política flexible y de mediano plazo de migraciones, que permita la vinculación de técnicos expertos y profesionales extranjeros cuya labor sería apoyar el proceso de modernización del aparato productivo colombiano, con el compromiso de transferir sus conocimientos y experiencias a nuestros trabajadores, al interior de cada empresa, o a través de entidades de formación tipo SENA.

10. APOYO AL DESARROLLO DE MICROEMPRESAS Y DEL SECTOR INFORMAL

La importancia que ha cobrado la participación de la microempresa en el conjunto socio-económico del país, ha motivado a Entidades Públicas, Fundaciones Privadas, Cámaras de Comercio y Corporaciones Financieras, a apoyar el desarrollo de estas pequeñas unidades económicas de producción de bienes y servicios, como fuente de empleo e ingresos de un gran sector de la población.

Las microempresas constituyen la forma más visible de inserción económica de los sectores de menores ingresos y de quienes tienen restricciones financieras o encuentran limitaciones de acceso al mercado; demandan un porcentaje importante de los insumos industriales producidos en el país; cumplen un papel esencial en el abastecimiento de bienes y servicios a los sectores de bajos ingresos; producen y distribuyen insumos para el sector formal; también enfrentan problemas relacionados con la dificultad de acceso a los mercados de insumos, productos, tecnología y crédito, lo que incide en el bienestar de sus trabajadores.

El mundo constituido por microempresarios, ayudantes familiares, cuenta propia, famiempresas, empleo doméstico, patronos que no son profesionales ni técnicos y asalariados que emplean hasta diez personas, ocupa cerca del 4.3 millones de personas, de los cuales 3.3 millones corresponde a la microempresa, lo que representa el 40% del empleo nacional, el 32% del empleo rural y el 41.2% del empleo urbano, según el "Plan Nacional para el Desarrollo de la Microempresa 1990-1994", elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. Para compensar los desajustes esperados en el mercado laboral, el Gobierno Nacional llevará a cabo una labor integral y coordinada en el sector de la

microempresa, con el fin de que se alcance una mayor dinámica y cobertura de las estrategias aprobadas en el plan anteriormente mencionado, en materia de capacitación, asesoría, financiación, comercialización, desarrollo tecnológico y organización empresarial.

11. AREAS DE ACCION E INVESTIGACION INMEDIATAS DEL MINISTERIO

La formulación de políticas y programas para el fomento de empleo y para neutralizar y compensar los impactos del programa de apertura de la economía sobre el mercado de trabajo, exigen al Ministerio actuar sobre los determinantes del empleo en diferentes sectores y contextos de políticas macroeconómicas, sectoriales, regionales y de comercio exterior.

Toda vez que el empleo en gran medida, está determinado por factores que no están al alcance de los instrumentos que maneja el Ministerio, en una primera etapa, nuestra acción estará orientada a determinar la demanda derivada de trabajo, con base en las tendencias generales de la demanda interna y externa, las variaciones de los costos laborales y la productividad de la mano de obra, entre otros.

También se elaborarán programas especiales de empleo para las regiones deprimidas, o especialmente afectadas por la apertura económica.

Con el apoyo del Programa Regional para el Fomento del Empleo en la América Latina de la Organización Internacional del Trabajo, PREALC/OIT, este Ministerio ha definido una lista de estudios que permitirá trazar políticas sobre el mercado de trabajo en temas tales como, intermediación laboral, calificación y recalificación de la mano de obra, fomento a la productividad, créditos de fomento y exenciones tributarias para la creación de empleo, migraciones laborales y fomento al ahorro de los trabajadores.

12. SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El sistema de la seguridad social, entendiendo como tal las formas de protección de la población contra las contingencias que menoscaban la salud y la capacidad económica, se caracteriza en Colombia por una gran multiplicidad de instituciones, las cuales, sin embargo, tienen una baja cobertura, prestan servicios deficientes y carecen de sistemas técnicos adecuados para la financiación de los distintos riesgos que cubren.

El área propia de la seguridad social, que protege a los trabajadores del sector privado, en la economía formal, vinculados con los empleadores por medio de contratos de trabajo, cubre las contingencias de enfermedad gene-

ral y maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte. La protección a los familiares del trabajador no se ha extendido sino a unas pocas áreas.

Al finalizar 1990, el Instituto de Seguros Sociales tenía 4'650.392 beneficiarios, así: 2'700.148 afiliados, 1'511.149 derecho-habientes afiliados, 218.189 pensionados y 220.906 derecho-habientes pensionados. ("El ISS en la Administración del Presidente Barco", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990). Si tenemos en cuenta una población económicamente activa de 12'000.000, la cobertura del ISS sería del 38.75%. En cuanto a la población total, esa cobertura sería del 13.52%, calculando una población de 34'379.204.

La cobertura del área de la Previsión Social está limitada a los trabajadores del Estado en sus diversos niveles y a algunos de sus familiares. Los datos de 1989 indican que cerca de 1'000.000 de colombianos estaban amparados por las distintas Cajas de Previsión Social ("La Seguridad Social en Colombia", Leonardo Cañón Ortigón, 1990). Conforme a los anteriores datos, la cobertura del sistema de seguridad social en nuestro país (Instituto de Seguros Sociales y Cajas de Previsión Social) no alcanza el 17% de la población total. Según la Carta Financiera de ANIF, No. 62, la cobertura en Brasil es del 96.3%, la de Argentina del 78.9% y la de Uruguay es del 68.5%. La nuestra, pues, es una de las más bajas en América Latina.

Uno de los mecanismos de mayor potencial para mejorar la eficiencia de la fuerza de trabajo es la ampliación de la seguridad social, tal como lo sostiene el informe de la Misión PREALC-OIT dirigido por la doctora Cecilia López, actual Directora del Instituto de Seguros Sociales. El mismo informe añade que la cobertura actual tiene escasa incidencia en los sectores informal urbano y rural tradicional, donde se concentran los trabajadores de menores recursos y que el grueso de la seguridad social está limitado a los sectores medios urbanos, ya que los ocupados en la agricultura moderna están lejos de haber alcanzado una cobertura satisfactoria ("Colombia, la deuda en los 80", informe de la Misión PREALC-OIT, 1990). Pues bien, dentro del reto que significa para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y sus organismos adscritos, el programa de apertura y de modernización de nuestra economía, está el de reformar todo el sistema de seguridad social en beneficio de la fuerza laboral y contribuir así al incremento de la productividad, base indispensable para el éxito de dicho programa. En relación con el Instituto de Seguros Sociales ya se ha advertido desde distintos sectores y centros de estudios, y dentro del mismo gobierno, las fallas estructurales del sistema. Especialmente preocupante es lo relacionado con las pensiones de vejez, invalidez y

muerte, seguro que tiene un régimen financiero de prima media escalonada. Cuando se inició el sistema se estimó que la tasa inicial de cotización debería ser del 6% sobre los salarios, pero la realidad es que comenzó en el 4.5% y sólo hasta 1985 se elevó al 6.5% actual. Estudios actuariales previos, como lo señaló Ulpiano Ayala en un informe sobre la seguridad social en Colombia, indicaron que la tasa de cotización necesaria para financiar las pensiones futuras ya causadas, debería estar en el orden de un 15% en el año de 1987. Zuleta y Medina, en un trabajo elaborado en 1990, concluyeron que el coeficiente de reservas (que es la relación de las reservas al comienzo de un año determinado y los costos del seguro en ese mismo año) fue en 1989 de 1.76 cuando era de 4.54 en 1980. El coeficiente aceptable, según los expertos en la materia, es del orden de 5. Zuleta y Medina también destacaron que en 1980 por cada pensionado cotizaban 30.7 trabajadores activos, en tanto que en 1989 cotizaban 13.6 personas por cada uno de los jubilados. Los estudios actuariales recientemente entregados a la dirección del ISS han venido a confirmar los temores expresados de tiempo atrás por Ulpiano Ayala y Zuleta y Medina. A partir de 1992 el ISS tendrá dificultades para atender el pago de las pensiones del IVM.

El sistema de previsión social recibe aportes de las entidades oficiales y de sus empleados. Los aportes contribuyen al pago de los servicios de salud y a los gastos de administración. Para atender a las pensiones hay que recurrir a transferencias del presupuesto nacional. Esta situación es regresiva, pues, como se ha dicho, los dineros de los contribuyentes deberían atender preferencialmente los programas sociales del gobierno en los sectores de la pobreza absoluta.

En el Seguro Social se constituyeron reservas, si bien languidecen y no han dado rendimientos satisfactorios. Pero en las cajas de previsión no existen reservas. Tal como lo sostuvieron Zuleta y Medina en el estudio citado, los regímenes financieros que predominan en esas Cajas no discriminan entre riesgos económicos y de salud. Las Cajas, además, no tienen estimativos o cálculos actuariales sobre los pasivos adquiridos por pensiones en curso o futuras.

La proliferación de las Cajas se advierte si se tiene en cuenta que en el nivel central, fuera de la Caja Nacional de Previsión, existen la Caja del Sector de las Comunicaciones —Caprecom—, la de la Superintendencia Bancaria —Capresub—, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía, la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, la Caja de Previsión de la Universidad Nacional, el Fondo de Previsión Social del Congreso, y está en formación la Caja de Previsión de los empleados de las notarías. En cada departamento existe una Caja de Previsión, y lo mismo sucede en intendencias y comisarías. Existen ca-

jas en más de 180 municipios. Sólo cuando termine el estudio que contrató el Ministerio podremos saber cuál es el número de estas instituciones, pero desde ahora se puede afirmar que en el país hay más de mil regímenes de previsión social pues cada nivel tiene el suyo y en aquellos municipios en donde no existen Cajas los acuerdos municipales asumen directamente los compromisos de seguridad social de sus trabajadores.

13. EL INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES Y CAJANAL

Es inevitable que me refiera en este Foro a un tema que está apareciendo casi diariamente en la prensa nacional: la crisis del ISS. Al respecto debo hacer las siguientes precisiones:

La cartera a mi cargo tiene la más firme decisión de aplicar los correctivos que sean necesarios para que ese organismo gubernamental cumpla a cabalidad las funciones que le asigna la ley. Algunos de esos correctivos están en marcha, otros serán anunciados por su directora en este Foro. El Gobierno se mantiene inflexible en su política de moralizar la actividad del ISS. Se seguirán tomando medidas administrativas y de control fiscal para asegurar un manejo transparente de los recursos y ha puesto en conocimiento de las autoridades competentes los hechos irregulares o delictuosos que se hubieren podido cometer, para que sean investigados y sancionados ejemplarmente. No habrá en este sentido contemplaciones de ninguna naturaleza.

Nuestro objetivo básico es que el ISS sea modelo de eficacia y de moralidad, que sus recursos permitan prestar los servicios a que tienen derecho los usuarios, que se pueda ampliar su cobertura, dentro de las posibilidades.

Con relación a la Caja Nacional de Previsión, también se viene trabajando para sacarla del estado de postración en que se encuentra. Con la colaboración de la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el nuevo director adelanta juiciosas investigaciones que permitirán sancionar a quienes ilícitamente juegan con las escasas pensiones de antiguos servidores del Estado. El Gobierno estudia medidas que agilizarán el pago de pensiones y nuevos sistemas de adquisición de drogas para corregir las fallas que se están advirtiendo.

Con participación de voceros del Congreso y de expertos en los temas de la seguridad social, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social está preparando un proyecto de ley que será sometido a la consideración del Congreso Nacional el próximo 20 de julio, proyecto que dará respuesta a las justas aspiraciones del país y que es complemento indispensable de la Reforma Laboral.

Para finalizar, quisiera agradecer a los señores expertos de otros países su asistencia a este foro. Sus exposiciones van a ser de mucho interés para todos los participantes. Igualmente quiero expresar mi reconocimiento a los parlamentarios, dirigentes sindicales, voceros de los gremios empresariales y profesionales por su asistencia y participación en las discusiones que aquí vamos a desarrollar. El interés del Gobierno es, como tantas veces se ha dicho, sacar adelante el nuevo modelo de desarrollo económico en beneficio de todos, con los menores costos sociales. El señor Presidente Gaviria, en su discurso de posesión advirtió que los mismos vientos de la democracia y la libertad que estamos viviendo están soplando

en materia económica y comercial. Y explicó la apertura como el proceso dinámico de modernización apoyado por el crecimiento de las exportaciones. "Exportar más, importar más, producir más, hacer más rica nuestra economía y así generar más empleo", dijo el señor Presidente. El gobierno, con las reformas legales que le entregó el Congreso, con la ejecución de las mismas, con la aplicación de todos los principios que entraña el nuevo modelo económico, sigue el camino trazado en su programa y este foro es prueba de su empeño por superar dificultades, analizar otras experiencias y preparar a todos sus organismos para las nuevas tareas que nos corresponden.

Discurso pronunciado por el Ministro de Hacienda

Dr. Rudolf Hommes Rodríguez

Programa macroeconómico del Gobierno Nacional

Bogotá, D.E., 5 de marzo de 1991

Deseo agradecer al Ministro de Trabajo y Seguridad Social la oportunidad de presentar los elementos básicos del programa macroeconómico de este año. Tal como lo he manifestado en ocasiones anteriores, el éxito del nuevo modelo de desarrollo que estamos construyendo, que busca aumentar la productividad, la eficiencia y el bienestar, y que está basado en la competencia y en la igualdad de oportunidades, puede verse seriamente comprometido si la tasa de inflación interna se distancia en forma significativa de los niveles internacionales. A esto se le suman los efectos perversos de la inflación sobre la distribución del ingreso y sobre la asignación de los recursos productivos.

Un prerrequisito para el éxito del esquema de desarrollo hacia afuera es reducir la inflación. El año pasado alcanzó una cifra record de 32.36% anual, y ha principiado a bajar en los dos primeros meses de este año. Todavía no se le ha roto el espinazo pero ya se le está doblegando, a pesar de los esfuerzos del terrorismo y de los monopolios para que ello no ocurra.

La experiencia de otros países y la de Colombia en el pasado, nos indica que cuanto antes se logre la estabilidad macroeconómica y que si ésta es definitiva, más rápida será entonces la expansión posterior de la economía. De acuerdo con esto, el Gobierno se ha propuesto y va a lograr sin ninguna duda, parar la espiral inflacionaria y reducir el incremento anual de los precios para finales de 1991, con un programa macroeconómico consistente, que permita iniciar a partir de 1992 un proceso de

desarrollo acelerado acorde con las reformas realizadas para internacionalizar y modernizar la economía. El modelo de desarrollo que le hemos propuesto al país busca inducir crecimiento, favoreciendo inicialmente a la inversión y a las exportaciones y sin perder de vista las responsabilidades sociales del Estado en justicia, en educación, salud y bienestar social.

LA INFLACION DE 1990

La inflación de finales de 1990 fue la más alta desde 1977, y no constituyó un fenómeno aislado; por el contrario, correspondió a una fase inflacionaria ascendente, iniciada varios años antes con la presión de demanda originada en la bonanza cafetera de 1986, y que se ha visto alimentada por distintos factores a lo largo de estos años.

En los dos años anteriores, el manejo novedoso de los precios agrícolas de sustentación, que fueron elevados para inducir incrementos en la oferta (y no en la productividad), generó una gran presión sobre los índices generales de precios. A lo anterior se sumó la laxitud relativa de la política fiscal que mantuvo un déficit del sector público consolidado equivalente a 2.2% del PIB durante los años de 1987 a 1989. En el primer semestre de 1990 el déficit fiscal fue superior a esta cifra, alcanzó niveles superiores al 3% del PIB. A pesar de la drástica reducción del gasto alcanzada en el último trimestre (el déficit fiscal se situó en 0.9% del PIB en el año), es claro que estos niveles de gasto público constituyeron un impulso apreciable y permanente a la demanda agregada. El

efecto monetario de este déficit se vió magnificado durante 1990 por un comportamiento muy favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La política macroeconómica que se describe facilitó el incremento de los niveles de inflación. Pero no se debe perder de vista que los agentes privados juegan el papel más activo en el comportamiento de los precios.

En efecto, la alta protección que se le concedió a la producción nacional durante los últimos 40 años ha permitido que los productores industriales y agropecuarios eleven los precios de sus productos incluso más allá de la simple compensación de sus costos, y que grupos privilegiados de trabajadores obtengan aumentos salariales y prestaciones muy por encima de los de su productividad al amparo de una estructura de producción muy poco competitiva.

En la medida en que el nivel de aranceles para los bienes de consumo se sitúa entre 40 y 60%, incluyendo la sobretasa arancelaria, es muy difícil que la producción internacional compita con la doméstica, así ésta tenga problemas de productividad que se traducen en altos precios. Por otra parte, la protección a ultranza ha dado lugar a una elevada concentración del poder de mercado y a una estructura industrial poco competitiva que facilita aún más los aumentos de precios.

POLITICA ANTIINFLACIONARIA PARA 1991

Los elementos de la política antiinflacionaria para este año responden al diagnóstico enunciado anteriormente. Se basan en la necesidad de reducir drásticamente las presiones sobre la demanda agregada. Esta política hará caer la producción en la medida en que los agentes privados se demoren en ajustarse a la meta de inflación establecida por el Gobierno Nacional.

Evitar en lo posible esta tendencia recesiva era el objetivo del entendimiento social que le propuse a empresarios y trabajadores en la Asamblea de la ANDI a finales del año pasado. A pesar del apoyo verbal que se le dió a la propuesta por parte de los empresarios, los incumplimientos son ya notorios.

Esto se debe a que si los demás están cumpliendo; el empresario que incumple obtiene innumerables ventajas transitorias. Pero si todos hacen lo mismo, el Pacto Social fracasará estruendosamente, y los efectos recesivos de la política de estabilización serán muy grandes.

Desafortunadamente las más proclives a ignorar las bases del entendimiento entre gobierno, trabajadores y empresarios son las empresas con un gran poder de mercado que pactan aumentos salariales generosos, ya

que pueden trasladarse estos costos al consumidor a través de los precios de sus productos finales. Para facilitar esta transferencia le solicitan al Gobierno mantener altos aranceles y una elevada protección, lo cual les permite hacer el juego sin afectar sus ganancias. A este tipo de entendimientos no se va a prestar el Gobierno pues su responsabilidad es defender al consumidor.

El énfasis de la política de estabilización se centra en primer lugar en la eliminación total del déficit del sector público, restringiendo el gasto y aumentando la eficiencia de los recaudos y de los ingresos obtenidos de las entidades del sector. En segundo lugar y en este mismo orden de ideas, se han impuesto límites al manejo de los precios administrados por el Estado en línea con la meta de inflación. En estos dos puntos, el Gobierno está cumpliendo y va a seguir haciéndolo.

UN MANEJO MONETARIO RIGUROSO

Se asegurará adicionalmente un manejo monetario riguroso, que se facilitará por la reducción del déficit fiscal, pero que claramente limitará las posibilidades de expansión del sector privado. A febrero 22 el crecimiento anual de los medios de pago se situó en 19.7%, el de la base monetaria en 16.6% y el efectivo en 26.4%, con lo cual se hace evidente que el Gobierno efectivamente está reduciendo la oferta de dinero.

Estos logros en materia monetaria que redundarán en una caída de la inflación dentro del programa del Gobierno, se han conseguido con base en una política agresiva de captación de recursos a través de las OMAS, de la imposición de un encaje marginal del 100%, que restringió por completo las posibilidades de expansión del crédito del sector financiero distinto al de fomento, de una estricta disciplina fiscal y de un comportamiento neutral de la balanza de pagos. En efecto, el buen comportamiento de la cuenta corriente, que paradójicamente ha constituido un dolor de cabeza monetario, se ha regularizado con el establecimiento de la Resolución 81 de 1990 y con la eliminación del depósito previo al giro; entre diciembre de 1990 y febrero pasado las reservas internacionales solamente se han elevado en US\$5 millones (en febrero cayeron en más de US\$30 millones), mientras las importaciones se encuentran creciendo en 13%, de acuerdo con el programa macroeconómico; en ese sentido no existe el dolarducto, tan mencionado por la prensa en los últimos días.

Por otra parte, y dentro de un clima de libertad de acción de los agentes privados, esperamos una moderación en los precios industriales y agrícolas ante el cronograma de liberalización del comercio exterior. El establecimiento de las bandas arancelarias para algunos productos agrícolas, si éstas se fijan en niveles razona-

blemente bajos, y la reducción arancelaria global que se prevee para finales de este año, son señales inequívocas para que los sectores productivos eleven su eficiencia y reduzcan sus expectativas de precios.

El manejo de la política salarial, por su parte, es igualmente importante. Nosotros le hemos solicitado a los trabajadores moderar sus expectativas para 1991, y así lo hemos logrado para el sector público y en el caso del salario mínimo. Esta es una responsabilidad muy grande que nos compromete con menores niveles de inflación. Sin embargo, esta visión no ha sido compartida por algunas empresas del sector privado que se han dedicado deliberadamente a ignorar las metas y a aumentar la inflación.

SALARIOS Y PRECIOS

En una economía de mercado, los incrementos salariales deben corresponder a los aumentos en productividad de los trabajadores y en el agregado se traducen en un indicador de la demanda global. Cuando los aumentos de salarios son superiores a los de la productividad, por la presión de los sindicatos o por cualquier causa externa, se reduce la rentabilidad de las empresas. En teoría, éstas deberían reducir su producción y el empleo o cambiar su tecnología para que los nuevos salarios sean compatibles con la productividad física de la producción. Si estas metas de productividad no corresponden a las de los salarios, sino que por el contrario éstas últimas son superiores, las empresas terminarán elevando sus precios para compensar el efecto.

Sin embargo, lo que normalmente sucede en Colombia es que los empresarios no esperan la reacción del mercado, sino que elevan sus precios en forma anticipada, para poder mantener su producción con mayores costos salariales, sin reducir sus utilidades. Este fenómeno causa inflación porque los salarios se elevan sin que exista demanda excedente por ese tipo de trabajo, y sin que se haya incrementado la productividad.

Este problema se acentúa cuando se trata de un mercado protegido como el nuestro ya que es muy fácil ser generoso con los incrementos salariales puesto que rápidamente se pueden compensar sus costos. Tal es el caso de algunos de los principales productores del país, que acaban de conceder incrementos salariales a sus trabajadores muy por encima de la meta de inflación, mientras abogan por el mantenimiento de la protección arancelaria a sus productos y aspiran a aumentos de precios muy superiores a la meta.

Este tipo de conductas, que no pueden controlarse individualmente, son muy costosas en términos sociales ya que durante este año, en el que los incrementos

salariales y de precios no estarán acompañados por una expansión monetaria proporcional, es evidente que se reducirá la demanda total de bienes, lo cual dará lugar a un menor crecimiento y a un mayor desempleo. De estos resultados no puede culparse al Gobierno que tiene la responsabilidad de bajar la inflación, y ha aceptado este reto, sino a los empresarios y sindicatos que quieren ganar a costa de las pérdidas de los demás.

LA INFLACION DE 1991

El comportamiento de los precios durante este año, ya refleja un quiebre en la tendencia alcista pues la inflación ha disminuido al 31.65% anual en febrero.

A pesar del progreso que se ha logrado, subsisten los problemas estructurales: además de los incrementos en educación y en salud que han empujado el nivel de precios, los mayores aumentos corresponden a productos agropecuarios perecederos, así como a bienes donde la administración estatal no está funcionando adecuadamente; tal es el caso del arroz en el cual los aumentos de precios en febrero son atribuibles en buena parte a que el IDEMA no vendió suficientes existencias; o el caso de la carne, pues no se han realizado las importaciones que serían necesarias para prevenir el alza de los precios.

Nuevamente el comportamiento de los precios de servicios internos como los médicos, la enseñanza y los arriendos, muestra una tendencia alcista que no se quebrará hasta que la economía no reduzca sus expectativas a la meta de inflación del Gobierno.

Los precios de los productos industriales, mantienen en su mayoría crecimientos anuales por encima del promedio. Si bien es cierto que algunos han manifestado su intención de cumplir con la meta del Gobierno (papeleros, productores de productos de aseo personal, llanteros, jaboneros), buena parte de los industriales han exhibido el comportamiento descrito anteriormente, lo cual ocasionará mayores tendencias recesivas en esos sectores. Mientras esto no ocurra, el Gobierno continuará aplicando colectivamente rebajas arancelarias para los productos con mayor crecimiento en los precios.

COMENTARIOS FINALES

Deseo terminar esta breve intervención invitando nuevamente a trabajadores y a empresarios a acompañarnos en la campaña contra la inflación. El Gobierno, y a título personal yo mismo, asumimos la seria responsabilidad de defender el salario real de los trabajadores de 1991, evitando que la inflación del año supere el incremento promedio de los salarios. Este fue el entendido cuando se impuso el alza del salario mínimo del 26% a finales del año pasado, y ha sido el entendido cuando se

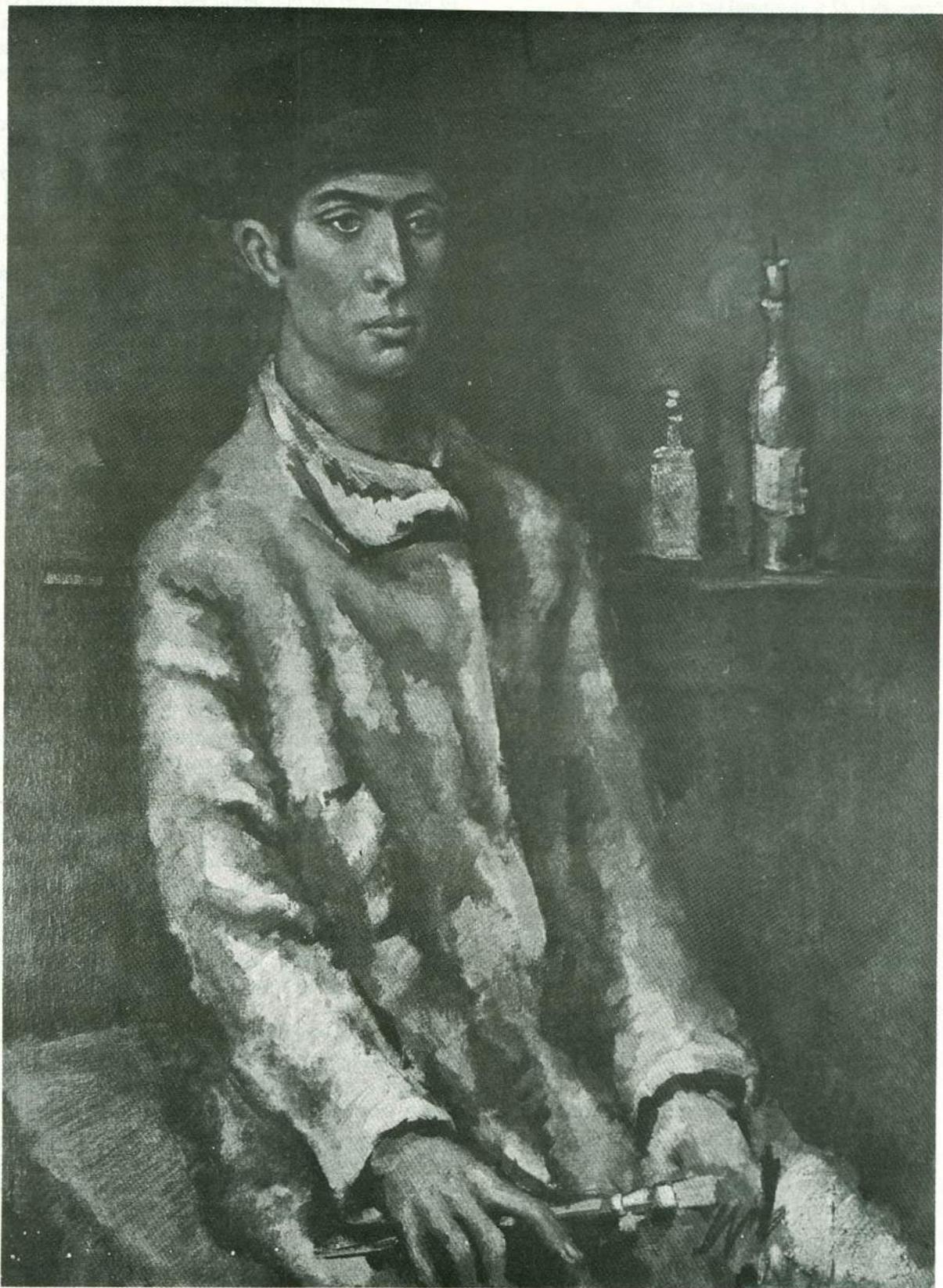
le ha exigido a los trabajadores del sector público aceptar aumentos del 22% nominal en este año.

Por esto mismo no vamos a cejar en la lucha contra la inflación ni vamos a echar atrás las políticas que aplicamos para combatirla. Ahí está el encaje marginal y la política de OMAS que ya muestran resultados favorables al alcanzar el crecimiento de los medios de pagos solamente el 20% anual a finales de febrero. Ahí está la Resolución 81 de la Junta Monetaria y las medidas complementarias para estimular los giros al exterior. Estas igualmente están mostrando resultados pues el aumento de reservas internacionales en el año, neto de los giros voluntariamente pospuestos por el Gobierno que están congelados en el Banco de la República, ha sido solamente de US\$5 millones. Por otra parte, existe amplio crédito para la producción de alimentos y la política de precios de sustentación del Ministerio de Agricultura no

es inflacionaria, como lo fue en el pasado. En todo caso, el Ministerio de Hacienda está comprometido con una política de abaratamiento de los alimentos y no vacilaremos en proponer importaciones de aquellos productos que escaseen o que presenten perspectivas inflacionarias.

Gracias a la apertura de la economía, el crédito externo fluye libremente hacia el sector privado y hay amplio crédito de fomento disponible, de tal forma que no existe por este conducto un desestímulo a la inversión.

Si apenas le hemos doblgado la cabeza a la inflación y no se le ha roto el espinazo es porque es muy duro hacerlo, pero ya lo tenemos agarrado y le estamos haciendo fuerza. Hace falta que nos ayuden ustedes señores empresarios y trabajadores para que lo logremos con un menor esfuerzo.



RETRATO DE UN PINTOR
Oleo sobre lienzo
102 x 76 cm., 1943
Colección particular, Bogotá