

Análisis Coyuntural

I. Indicadores coyunturales de empleo: tendencia lenta a la disminución de desempleo.

En días pasados, el DANE dio a conocer las cifras más recientes del mercado laboral. El último dato de desempleo nacional de abril fue de 14,8%, mayor en 1,8 puntos porcentuales que el del mes anterior pero menor que el del mismo mes de 2002 (16,1%). Esta cifra contrasta con la tasa de desocupación en las 13 ciudades más importantes del país, la cual fue de 17,9%, menor a la de igual mes del año pasado (18,3%).

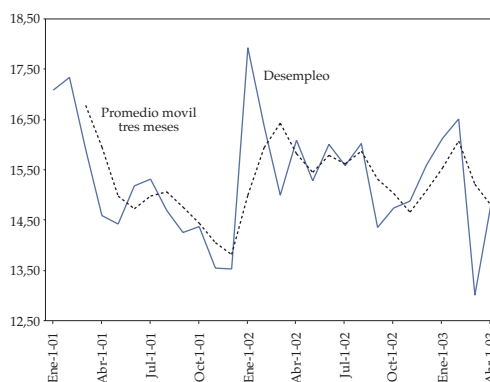
Los resultados incitan al debate dado que el desempleo es uno de los principales problemas que enfrenta actualmente el país. ¿La tasa de desempleo comenzó a declinar en forma sostenida, o por el contrario, es coyuntural dicha disminución?

A. Evolución reciente del desempleo

El Gráfico 1 muestra el desempleo nacional mensual desde enero de 2001. De esta se destaca la estacionalidad de su comportamiento. En enero

Gráfico 1

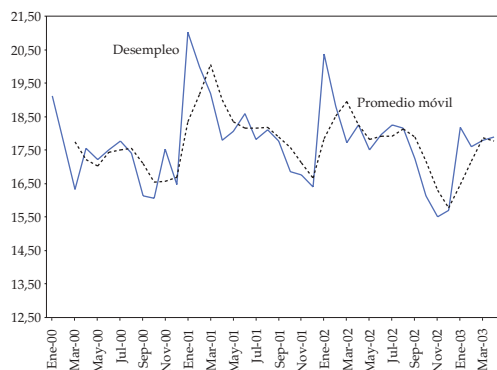
DESEMPEÑO TOTAL NACIONAL



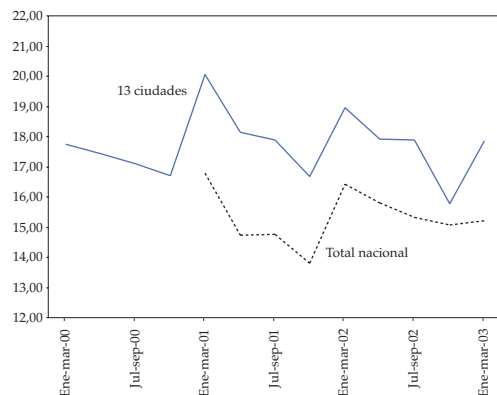
Fuente: Encuesta Contínua de Hogares, DANE.

el desempleo aumenta significativamente; posteriormente la tasa comienza a disminuir hasta llegar al punto más bajo en diciembre. La dinámica del desempleo en las trece ciudades es similar (Gráfico 2).

Observando el desempleo promedio trimestral (Gráfico 3), emergen dos hechos fundamentales. Por un lado, existe una (muy leve) tendencia del desempleo en 13 ciudades a declinar. Esta

Gráfico 2**DESEMPLEO TRECE CIUDADES**

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Gráfico 3**DESEMPLEO TRIMESTRAL**

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

tendencia no se observa en el desempleo nacional. Por otro lado, el desempleo nacional y de 13 ciudades poseen un ciclo parecido, con la excepción del último trimestre, en el cual el desempleo nacional permanece constante con respecto al trimestre pasado, mientras que el desempleo en 13 ciudades aumenta.

En conclusión, dado el patrón altamente estacional del desempleo, los datos mensuales son altamente cíclicos. Así mismo, si bien es cierto que existe una leve y lenta tendencia a la disminución de mediano plazo de la tasa de desempleo en las 13 ciudades, dicha tendencia no es clara en el total nacional.

B. Desempleo cabecera-resto

La diferencia entre el comportamiento del empleo nacional y el de 13 ciudades puede tener varias explicaciones. Una primera hipótesis a considerar sería que el sector rural es un gran generador de empleo en el agregado nacional. Para verificar la validez de dicha tesis, se pueden separar los datos disponibles en "Cabecera municipal" y "Resto del municipio". La "Cabecera" incluye la gran mayoría de pequeñas y grandes ciudades del país mientras que "Resto" es fundamentalmente sector rural. Los últimos datos disponibles con la separación cabecera/resto corresponden al primer trimestre de 2003.

Antes de analizar los datos, es importante incluir un breve comentario sobre el desempleo rural versus el urbano y las encuestas para capturar estos fenómenos. La recolección de datos en la zona rural es más complicada que en la zona urbana. A pesar de que el muestreo pueda estar bien establecido, la migración en el campo es mayor, bien sea por problemas de violencia u otros, lo cual genera problemas de "no respuesta". Potencialmente las personas que se desplazan son precisamente las que no tienen trabajo, y por ende la cifra de desempleo puede tener un sesgo hacia abajo.

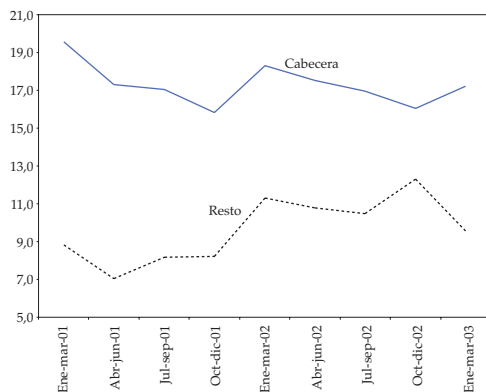
En este sentido, los grandes problemas de desocupación rural se reflejarían en las zonas

urbanas pequeñas y grandes del país, más que en el campo, y por lo tanto, el dato de desempleo que refleja de forma más fiel lo que está pasando en el mercado laboral es el urbano (13 ciudades y cabeceras).

El Gráfico 4 muestra las series trimestrales de desempleo. Aparentemente, los datos confirman la leve tendencia de disminución de empleo en la cabecera, pero también son claros en una tendencia al alza en el desempleo rural. Es decir, el último dato de disminución de desempleo en "Resto" no sigue la tendencia de mediano plazo de los datos: es muy prematuro asegurar que el desempleo está disminuyendo en forma permanente.

Otro aspecto interesante de los datos es la fuerte disparidad entre "Cabecera" y "Resto" registrada para el último trimestre. El desempleo en el campo cayó drásticamente, mientras que el desempleo en las cabeceras municipales aumentó. En cifras absolutas, detrás de la disminución en el desempleo en el "Resto" está la creación de 129.000

Gráfico 4
DESEMPLEO



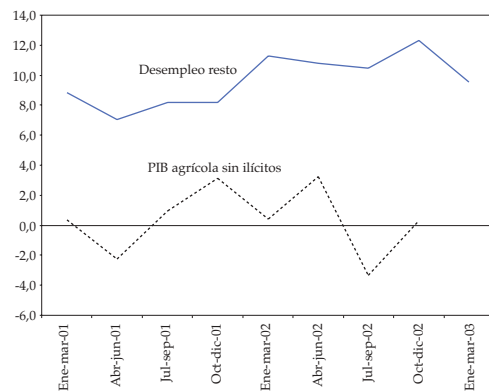
Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

nuevos empleos entre el último semestre del año anterior y el primero del presente. La pregunta relevante es: ¿el decline obedece a la reactivación de mediano plazo del campo, o por el contrario, a un aumento transitorio en algunas cosechas?

En el Gráfico 5 se observa el crecimiento del PIB agrícola (sin cultivos ilícitos) contra la tasa de desempleo en "Resto". Aparentemente la relación entre las dos series tiene un rezago de un semestre. Dado que el sector presentó una reactivación el semestre pasado, es posible que esta esté induciendo la generación de empleos durante el primer semestre de este año.

Gráfico 5

DESEMPLEO RESTO CONTRA PIB AGRÍCOLA SIN ILÍCITOS



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Sin embargo, de acuerdo con la encuesta agropecuaria realizada por el CEGA, el primer trimestre de 2003 no ha sido especialmente bueno para el campo, con excepción de algunos productos como papa y hortalizas. De cualquier forma, y si la tendencia en producción continúa, el desempleo en el campo puede aumentar: por

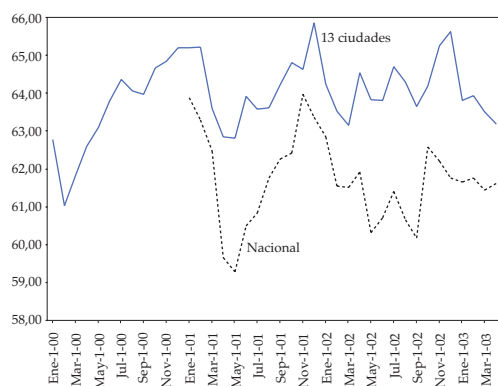
un lado, el crecimiento del agro durante este semestre, de acuerdo al CEGA, no es del todo promisorio; por otro lado, el aumento en ciertos cultivos, como papa, obedece a precios elevados que con seguridad van a declinar una vez la oferta de nuevos cultivos salga al mercado.

C. Oferta laboral

En el Gráfico 6 se presenta la Tasa Global de Participación (TGP) mensual, para el total nacional y 13 ciudades, que es el resultado del cociente entre la población económicamente activa (ocupados y los que están buscando trabajo) y la población en edad de trabajar.

La gráfica muestra varios hechos. En primer lugar, la tasa de participación de las 13 ciudades aumentó sostenidamente durante el 2000. Posteriormente se estabilizó en torno a una media aproximada de 65%. En segundo lugar, la tasa a nivel nacional presenta una mayor fluctuación que la de 13 ciudades. En tercer lugar, la tasa de participación está disminuyendo en ambas series para los últimos meses.

Gráfico 6
TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Una de las razones para que la TGP disminuya, entre los varios motivos para que ello ocurra, es la disminución en la oferta laboral. Es decir, personas que no están buscando trabajo o personas que se retiraron del mercado, para ser por ejemplo estudiantes, o porque no encontraron empleo o se cansaron de buscarlo.

Por otro lado, la tasa de desempleo es el número de desocupados sobre la población económicamente activa. Por ende, la tasa de desempleo se puede expresar como la razón entre número de desocupados y la tasa global de participación multiplicada por la población en edad de trabajar. Es decir, el desempleo disminuye (aumenta) si el número de desocupados disminuye (aumenta), la tasa global de participación aumenta (disminuye) y la población en edad de trabajar aumenta (disminuye). Esta última variable es básicamente inercial y responde a consideraciones demográficas de largo plazo. Cambios en las otras dos variables obedecen a condiciones de corto plazo en el mercado laboral.

Tal como vimos, la tasa de desempleo de 13 ciudades aumentó levemente en el último mes, mientras que la TGP está disminuyendo y el número de desocupados también. Esto lleva a pensar que efectivamente parte de la caída en la tasa de desempleo ocurrió por una menor oferta laboral, dado que el empleo está aumentando.

D. A modo de conclusión

Existen varios hechos que no permiten, por lo menos en el corto plazo, pronosticar que el desempleo esté en camino a una reducción sostenible y rápida hacia una cifra de un dígito. Primero, el desempleo en ciudades (13 ciudades y cabecera) muestra una tendencia muy lenta ha-

cia la disminución. El dato de encuestas en ciudades sufre en menor medida del problema de la "no respuesta" que se puede estar presentando de forma sistemática en el campo, y por ende, el dato urbano es en cierta medida más confiable.

Segundo, la disminución en el desempleo a nivel nacional se encuentra, según las cifras, centrado en el sector agrícola, y existen motivos para pensar que el dato puntual de disminución de desempleo en este sector se va a revertir. Por un lado, la disminución en desempleo obedece aparentemente a ciertos cultivos específicos que están observando altos precios coyunturales los cuales tienden a declinar rápidamente una vez los nuevos y mayores cultivos entren al mercado. Por otro lado, la encuesta del CEGA sobre la actividad del agro no arroja resultados muy optimistas en general para este trimestre. Esto nos lleva a concluir que, efectivamente, el decrecimiento en el desempleo nacional jalonado por las cifras rurales es un fenómeno cíclico.

Tercero, parte de la reducción del desempleo está inducida por una disminución de la oferta laboral. Esto puede ser positivo o negativo. La crisis de 1999 tuvo como consecuencia un aumento de la oferta laboral de personas que no deberían estar en la fuerza de trabajo como son, por ejemplo, estudiantes y niños. Si la disminución en la oferta está focalizada en este grupo, es un hecho positivo para el país. Si por el contrario, la disminución en la oferta obedece a personas "desalentadas", el problema del desempleo aún es latente.

II. Plan de Desarrollo

En el área social, el Plan de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario" tiene como ejes principales

la generación de empleo, la reorganización de todos los planes sociales del país, el aumento en cobertura de educación y la profundización en las reformas en sector salud que comenzaron en gobiernos anteriores. Esta sección presenta comentarios generales sobre los tres primeros objetivos.

Un comentario general que merece el Plan es la claridad en el diagnóstico en el área social. El país ha invertido en la última década una cantidad importante de recursos en planes sociales, y el retorno de la inversión no es claro, por decir lo menos. La agenda social futura del país implica necesariamente evaluar la eficiencia de gasto y los incentivos institucionales que actualmente existen. El Plan es, en esta medida, un inicio significativo de re-evaluación del área social del país.

A. Empleo

El Plan de Desarrollo, en su sección de generación de empleo, ofrece un buen caso para abrir una discusión de fondo: el Plan ha perdido su objetivo principal de generar un marco para el diseño de políticas de mediano plazo del gobierno. Convendría evaluar si este programa se puede realizar a un menor costo y de forma mucho más expedita, a través de leyes concretas que representen la estrategia cuatrienal de la Administración. De hecho, el esquema para la generación de empleo se basa en la Ley 789 de 2002.

Un análisis a profundidad de la reforma laboral se presenta en la sección Informes de Investigación, por lo cual en esta sección de la revista solo se mencionarán algunos puntos globales.

La estrategia de generación de empleo tiene como pilar, la reducción de costos en el mercado

laboral y la reducción de oferta laboral de los jóvenes. La rebaja en los costos en el mercado laboral es relativamente pequeña, como se observa en el informe de investigación de esta revista. El efecto total sobre costos no salariales de la ampliación de la jornada laboral, la exención de parafiscales y la disminución en el recargo por dominicales y festivos fluctúa entre un 4,25% y -1,5%. El signo del último dato se produce cuando se calculan los incrementos en la cotización para protección social en sectores que no se ven beneficiados por la reforma laboral.

La elasticidad-precio para el mercado laboral colombiano se ha estimado en un rango que fluctúa entre 0,2 y 0,4. Con ese dato, una reducción de costos de la magnitud mencionada, arroja una creación de empleo por debajo de las necesidades de ocupación planteadas en el Plan.

Por ello, la reforma laboral no producirá por sí sola una reducción de la tasa de desempleo hasta niveles de un dígito. De ahí la importancia de planes sectoriales que impulsen áreas que se vean beneficiadas por la reforma o programas como el de retención estudiantil, contemplado en el Plan de Desarrollo. Dentro de los planes en áreas específicas se pueden mencionar el ATPA y el programa de vivienda del gobierno los cuales aparentemente ya están dando resultados positivos.

B. Educación

La educación ha sido eje central de las políticas de la administración Uribe. El Plan, en este sentido, es bastante sólido. El diagnóstico en el sector es contundente: mientras los recursos para educación han aumentado en forma sostenida e importante durante los noventa, la cobertura de

primaria y secundaria ha permanecido estancada. Es decir, el problema no es de escasez de recursos, sino de mala utilización de los mismos.

El Plan hace uso de instrumentos que establece la Ley 715 de 2001 para el sector educativo. En términos concretos, la destinación de recursos concordará con el tamaño de la población atendida. Esto genera los incentivos para que los mismos alcaldes e incluso los colegios, intenten incrementar el número de niños matriculados.

Existe un problema de medición para el logro de la meta. La población atendida se mide como la relación entre el número de profesores y el número de niños matriculados. En algunas zonas del país dicho dato es excesivamente bajo, y simultáneamente la cobertura es igualmente reducida. El sistema de reparto de recursos por medio de incentivos a la atención puede llevar a problemas de información inflada para recibir más recursos de los que efectivamente se merecen. Por lo tanto, es imperativo que se establezca un sistema rápido y confiable de datos sobre población atendida y recursos en los colegios.

El programa tiene a su vez un mecanismo de incentivos para aumentar la calidad de educación. Por un lado, profesores con niños que obtengan mejores puntajes en pruebas estandarizadas pueden obtener premios. Por otro lado, para aquellos que no tengan estudiantes con altos puntajes se contempla la oportunidad de capacitación.

Estas estrategias muestran un cambio de enfoque radical. En educación el énfasis no debe concentrarse en aumentar la cobertura per-se, sino en establecer los incentivos correctos para

que dicha meta se logre. En otras palabras, generar condiciones para que los alcaldes, colegios y profesores obtengan beneficios al aumentar cobertura. Lo planteado en el Plan de Desarrollo actual es muy diferente a lo contemplado por planes anteriores, en los cuales se daba prioridad al aumento de cobertura y para ello se preveía aumentos en recursos, que a la postre no sirvieron para alcanzar la meta pretendida.

Para el sector, el Plan contempla el fortalecimiento de los subsidios de demanda, lo cual también es un paso significativo para mejorar la cobertura y la eficiencia. Implícitamente el plan contempla la continuidad de los programas de la Red de Apoyo Social, en el cual está incluido Familias en Acción con un subsidio a la demanda por cada niño educado. Este último componente fortalece así mismo la iniciativa de establecer los incentivos correctos para aumentar cobertura en educación: no sólo se impulsa el aumento en cobertura por parte del colegio, sino a su vez las familias tienen incentivos claros para mantener o matricular de nuevo niños y jóvenes, dentro del sistema educativo.

C. Programas sociales

El Plan para "Construir Equidad Social" presenta como principales retos los de aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización de recursos y consolidar un sistema de protección social contra-cíclico para los grupos de la población más vulnerables a las crisis económicas. Si bien el primer reto está plasmado en los planes de educación y salud, no es claro cómo se mejorará la eficiencia de gasto social en otros programas del gobierno como por ejemplo los del Icfes o del SENA. El país aún tiene muchos programas con objetivos comunes que deberían

reorganizarse, como son los subsidios de alimentación prestados por el Ministerio de Educación, Icfes y la Red de Apoyo Social.

En términos de focalización, el Plan le carece de "dientes" e incentivos. Por un lado se propone el fortalecimiento del Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben), sin contemplar exactamente el origen de los recursos. Por otro lado, el Sisben ha tenido un problema claro de politización. Es de conocimiento popular que los alcaldes utilizan el Sisben con fines proselitistas, a pesar de que debería ser un instrumento para ubicar correctamente a los más pobres del país. Es necesario desarrollar instrumentos que quiebren la politización del Sisben.

Finalmente, el sistema de protección social contra-cíclico se basa fundamentalmente en la continuidad de los programas comenzados en la administración pasada: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Estos son, en principio, planes que pueden contribuir a una política social efectiva y correcta, protegiendo a los más necesitados en épocas de crisis.

Sin embargo, estos planes aún están en proceso de evaluación. Se han detectado problemas serios de implementación en los programas de Empleo en Acción, lo cual hace imperioso reestructurar su marco operativo. Con respecto a los otros dos planes, aún los resultados son preliminares como para afirmar si cumplen con el objetivo propuesto de mitigar los efectos adversos de choques macroeconómicos negativos sobre las familias más pobres. Independientemente de los problemas operativos y evaluación preliminar, los planes contracíclicos son fundamentales y tienen todo el sentido económico para existir.

En conclusión, el balance del Plan de Desarrollo en lo referente a la iniciativa social tiene puntos positivos y negativos. En primer lugar, si bien la estrategia de empleo crea incentivos adecuados para disminuir el desempleo, por sí sola no generará el número de plazas que el país necesita. Segundo, la filosofía detrás de la reorganización de programas sociales del país es acertada pero el Plan no es claro en los instrumentos para llevar a cabo dicha meta. Finalmente, el plan de educación tiene objetivos claros e instrumentos adecuados, lo cual hace de la política de educación una de las mejores del actual gobierno.

III. Reforma pensional: una compra de tiempo

El alcance de la reforma pensional aprobada en diciembre del año pasado es infortunadamente limitado. Aún con la reforma e incluso si se aprueban en el Referendo las modificaciones finales al régimen de pensiones, el problema de caja del Seguro Social reaparecerá en 2007.

A. Lo nuevo de la reforma

La reforma pensional consagrada en la ley 797 comprende los siguientes aspectos:

Edad de jubilación: Se aumentó la edad de jubilación a partir de 2014. De esta forma, se mantuvo inmodificada durante los próximos trece años frente a la establecida en la Ley 100. Así, los hombres continuarán pensionándose a los 60 años y las mujeres a los 55 años. No obstante, desde 2014 los hombres se pensionarán a los 62 años y las mujeres a los 57 años. Adicionalmente, las semanas de cotización continuarán en 1.000 hasta 2005 cuando se incrementarán en 50, hasta

1.050 y desde 2006 aumentarán en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en 2015.

Monto de la cotización: La tasa de cotización sobre el ingreso continuará en 13,5% durante 2003. En 2004, se incrementará en un punto porcentual para quedar en 14,5%, y en 2005 y 2006 aumentará otro medio punto anual para alcanzar 15,5% al final del último año.

Base de cotización: Para los trabajadores dependientes que se encuentren en el régimen de transición, se mantuvo en 20 salarios mínimos legales la base máxima para cotizar a pensiones. Para quienes no estén en dicho régimen, el límite será de 25 salarios mínimos legales. El avance en este aspecto lo constituye la incorporación de los trabajadores independientes al Sistema General de Pensiones.

Monto de la pensión: A partir de 2004, el monto de la pensión estará entre 55% y 65% del ingreso base de liquidación. Antes de la reforma el porcentaje iba entre 55% y 85% en forma decreciente y en función del nivel de ingresos. La ley no modificó los pagos de las pensiones causadas ni las que estaban próximas a pagarse.

B. Efecto fiscal de la reforma

La reforma comienza a producir sus primeros efectos fiscales a partir de 2004, correspondientes a un ahorro de 0,25% del PIB. No obstante, en 2007 el impacto fiscal llega al 1% del PIB y posteriormente en 2010 alcanza el 2,2%. De esta manera, se reducirá el valor presente del pasivo pensional de 206,5% del PIB de la actualidad a 154,8% del PIB.

Una gran parte de la reducción en ese pasivo lo explica el impacto de la reforma sobre los flu-

jos de pagos del Instituto del Seguro Social. La nueva ley genera una disminución superior a los 35 puntos básicos del PIB en el valor presente neto del déficit operacional del ISS, que pasa de 64,1% del PIB bajo las condiciones anteriores a la reforma, a 28,7% del PIB (Cuadro 1).

Adicionalmente, según un estudio del Crece y Fedesarrollo, antes de la reforma el agotamiento de las reservas del ISS para pago de pensiones hubiera ocurrido en 2004 con un déficit de 0,95% del PIB, el cual crece permanentemente hasta alcanzar 2,25% del PIB en 2041. Después de este año el déficit decrece hasta 0,72% del PIB en 2050 (Gráfico 7).

Con la reforma, se mantiene la situación de agotamiento de las reservas del ISS, pero se llega a un punto máximo menor, que corresponde a 1,47% del PIB en 2016. Además, la reforma resulta en un déficit para 2050 de 0,39% del PIB (Gráfico 8). Con todo, cálculos de Planeación Nacional establecen en 2007 la fecha en la que reaparecerá el problema de agotamiento de reservas para el ISS, aún después de implantada la nueva ley.

La reforma tiene un impacto menos significativo sobre el valor presente neto del déficit operacional de las cajas públicas. Éste pasa de 55% del PIB antes de la ley, a 47,2% del PIB. La

Cuadro 1

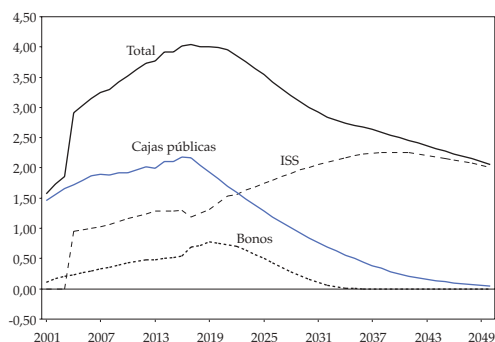
IMPACTO DE LA REFORMA PENSIONAL

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ahorro (% del PIB)	0	0,3	0,5	0,7	1	1,3	1,6	2,2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7

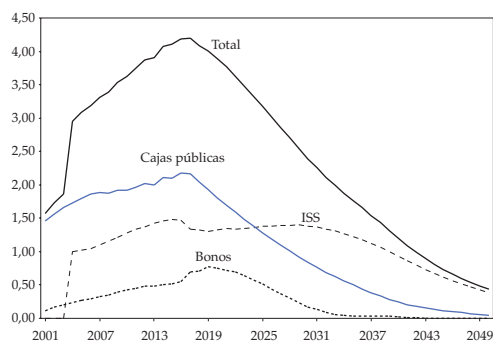
DÉFICIT OPERACIONAL NO FINANCIADO DEL SGP-ESCENARIO BÁSICO (% del PIB)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

Gráfico 8

DÉFICIT OPERACIONAL NO FINANCIADO DEL SGP-REFORMA ACTUAL (% del PIB)



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, DANE.

estructura etárea de los afiliados a las cajas públicas explica el insignificante efecto sobre el costo fiscal generado por estas entidades (Cuadro 2). Por otro lado, la reforma no tiene ningún impacto sobre el pasivo pensional del Fondo del Magisterio, las Fuerzas Armadas y de los bonos de la Nación.

Por lo tanto, el efecto grueso de la reforma recae sobre el Seguro Social porque su objetivo se encaminó a modificar las condiciones para el régimen de prima media. El déficit operacional del ISS disminuye y su valor máximo es inferior y desciende mucho más temprano comparado con la situación anterior a la reforma.

El efecto no es despreciable. El Ministerio de Protección Social estima que en los próximos 50 años el Estado se ahorrará US\$50.000 (\$142 billones aproximadamente) por concepto de la reforma pensional. Esto implica mayor sostenibilidad financiera. Sin embargo, la brecha fiscal no se ha cerrado por completo y será necesaria otra reforma pensional en el futuro. Como se observa en el Cuadro 3, el balance fiscal del sector de seguridad social presenta un superávit de

Cuadro 2

VALOR PRESENTE NETO DEL DÉFICIT OPERACIONAL DEL SGP

	Sin reforma	Con reforma
ISS	64,1	28,7
Cajas públicas	55	47,2
Fondo del Magisterio	26,7	26,7
Fuerzas Armadas	35,3	35,3
Bonos tipo A	17,4	17,2
Garantía de Pensión Mínima	8	0

Fuente: DNP.

Cuadro 3

AHORRO ESPERADO DE LA REFORMA CUENTA DE SEGURIDAD SOCIAL SPNF

	% del PIB
2003	0,2
2004	0,2
2005	-0,2
2006	-0,3
2007	-0,4
2008	-0,4
2009	-0,5
2010	-0,5

Fuente: DNP.

0,2% del PIB para los dos próximos años, pero para el 2005 se observa un déficit de -0,3% que aumenta paulatinamente hasta alcanzar -0,5% del PIB en 2010.

La decisión de no atender este faltante produce un problema de justicia intergeneracional. Equivale a que la generación presente le pase una cuenta de cobro a las generaciones futuras para pagar sus propios desafueros fiscales.

C. Efecto sobre el mercado laboral

El aumento en la tasa, el monto y la base de cotización le inyecta liquidez al sistema pensional, pero genera problemas en el mercado laboral a partir de 2004. Por un lado, se incrementan los costos de contratación no salariales de la mano de obra, lo cual puede reducir ligeramente la demanda de empleo. Además, este efecto puede tener una conexión perversa con el sistema pensional. Si el aumento de costos de la mano de obra induce una informalización adicional del empleo, se puede reducir aún más el número de cotizantes a pensiones y se amenaza de nuevo

su estabilidad financiera. Si no se amplía la base de cotizantes al régimen de prima media, de manera que se pueda reducir la cotización en el futuro, o si no se compensa su aumento con bajas en otros costos laborales como los aportes parafiscales, las generaciones futuras pagarán con desempleo los excesos fiscales de las generaciones actuales.

D. Lo que falta

El avance más significativo de la reforma pensional de 2003 lo constituye sin duda la incorporación de todos los ciudadanos colombianos al Régimen General de Pensiones. Sin embargo, aspectos importantes como la eliminación de los Regímenes Especiales y la prohibición de incluir temas pensionales en las convenciones co-

lectivas dependen de la aprobación del artículo 8 del Referendo.

En síntesis, la reforma avanzó en la dirección de recortar el problema fiscal del régimen de prima media en pensiones, pero al no modificar el déficit ya causado ni cambiar de forma más drástica las edades de jubilación, se mantuvo un desequilibrio fiscal que reaparecerá en 2005 y uno de caja del ISS que se verá de nuevo en 2007.

Porello, todavía se debe actuar en algunos frentes. Se deben modificar por ejemplo, las normas que impiden ampliar la cobertura para incorporar a los informales urbanos. También sería muy valioso avanzar en el marchitamiento del régimen de prima media, que tiene además de dificultades financieras, problemas de riesgo moral.