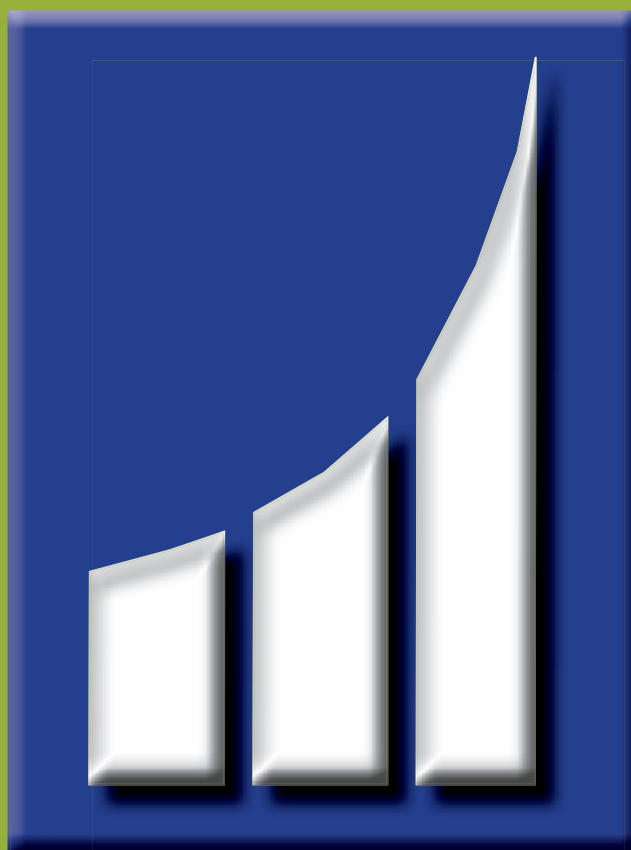


TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

85

Mayo de 2009



Editorial: Resultados industria manufacturera:
¿efecto estadístico o cambio de tendencia definitivo?

Actualidad: El sistema pensional y el mercado laboral:
dos manifestaciones de un mismo problema

Encuesta de Opinión Financiera

Encuesta de Opinión del Consumidor

Encuesta de Opinión Empresarial

Indicadores Económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 9777

Fax: 325 9770

A.A.: 75074

E-mail: administrator@fedesarrollo.org.co

<http://www.fedesarrollo.org.co>

Bogotá, D.C., Colombia

Tarifa Postal Reducida

Resolución No. 0930 de diciembre 11 de 1996

permiso No. 1068

Director ejecutivo

Roberto Steiner S.

Director adjunto

Mauricio Santa María S.

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Orlando Gracia F.

Investigadores

Julián Márquez A.

David Forero T.

Diseño y diagramación

Adelina Espitia Gamba

Impresión

Auros Copias

www.aurosnet.com

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

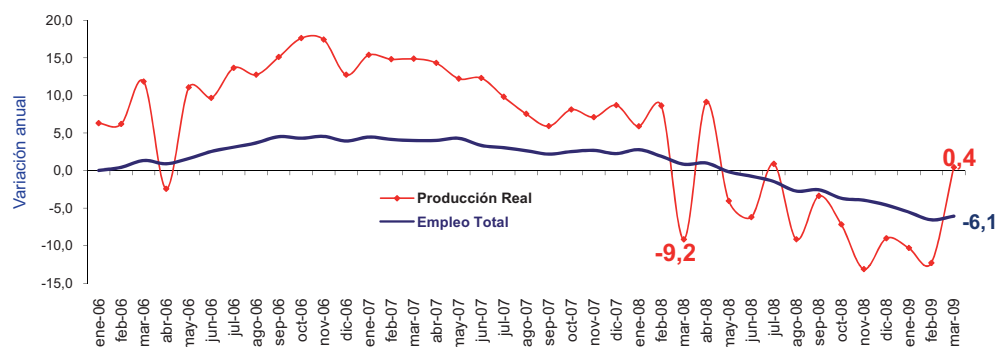
Resultados industria manufacturera: ¿efecto estadístico o cambio de tendencia definitivo?

El leve incremento reciente del índice de producción industrial ha sido interpretado por algunos como el principio de la recuperación del sector manufacturero. Si bien a Fedesarrollo le gustaría compartir este optimismo, consideramos que resulta prematuro argumentar que se ha tocado fondo. En nuestra opinión, es necesario aguardar hasta que se conozcan los resultados de abril y mayo para verificar si, en efecto, se ha dado un cambio en la tendencia de tan importante indicador de la actividad económica. Al fin y al cabo, parte de la mejoría en el indicador de marzo de 2009 respecto al mismo mes en 2008 es producto del efecto estadístico que produce comparar la producción, las ventas y el empleo en un período en el que no hubo días festivos con uno en que sí los hubo. Recordemos que en 2008 la Semana Santa se celebró en marzo, en tanto este año se celebró en abril.

Como se observa en el Gráfico 1, la producción industrial en marzo de 2009 mostró un incremento de 0,4% con respecto al mismo mes de 2008, el cual, a su turno, había registrado una caída de 9,2% en comparación con marzo de 2007. En 2007 la Semana Santa se celebró en abril, de manera que en dicho año marzo fue un mes sin festivos. En el Gráfico 1 también se reporta información sobre el empleo industrial. Nótese que en marzo de 2009 éste resultó inferior en 6,1% al nivel observado hace un año. Existen buenas razones para pensar que el empleo industrial es bastante menos sensible que la producción industrial a la presencia o

Gráfico 1
PRODUCCIÓN REAL Y OCUPACIÓN TOTAL DEL SECTOR MANUFACTURERO

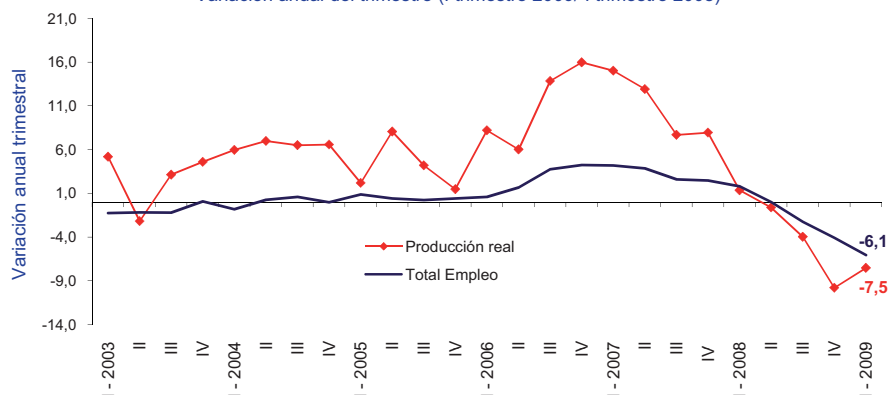
Variación anual del mes (marzo 2009/marzo 2008)



Fuente: DANE.

no de feriados. Naturalmente, si se analizan las cifras acumuladas en el trimestre (Gráfico 2), el problema estadístico asociado con la ubicación exacta de los días festivos se diluye, si bien no desaparece. Las cifras trimestrales sugieren que en comparación con el primer trimestre de 2008, en el primer trimestre de 2009 se contrajeron tanto la producción como el empleo industrial, en 7,5% y 6,1% respectivamente.

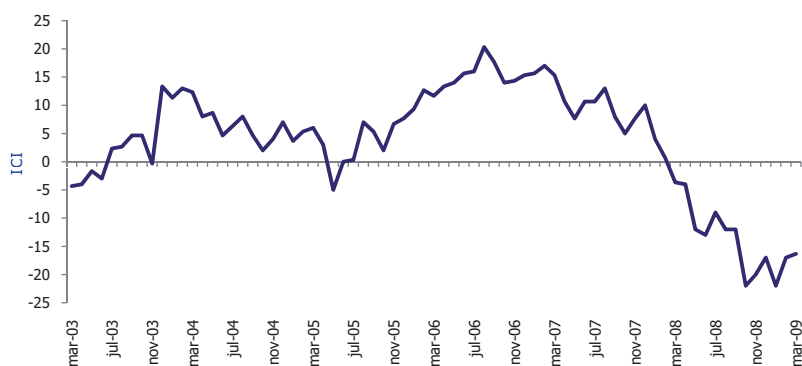
Gráfico 2
PRODUCCIÓN REAL Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
Variación anual del trimestre (I trimestre 2009/ I trimestre 2008)



Fuente: DANE.

De otra parte, si bien el Índice de Confianza Industrial (ICI) que proviene de la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo permanece en terreno negativo, el indicador ha mostrado mejorías tanto en febrero como en marzo (ver Gráfico 3 y Encuesta de Opinión Empresarial para un análisis detallado).

Gráfico 3
ÍNDICE DE CONFIANZA INDUSTRIAL ICI



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

En resumen, es posible que en Colombia, como en otros países, la recesión esté tocando fondo. Habrá que esperar sin embargo a la información de abril y mayo para formarse una mejor idea de si conviene hablar de un cese a la contracción de la actividad industrial, o si más bien se trata del inicio de una nueva fase de moderada expansión. En el entretanto, tanto el gobierno como el Banco de la República deben mantener políticas expansionistas en sus respectivos campos de acción.

El sistema pensional y el mercado laboral: dos manifestaciones de un mismo problema

Varias ediciones de Tendencia Económica han mostrado que las distorsiones del mercado laboral han condenado a Colombia a padecer altos niveles de desempleo e informalidad, fenómenos que afectan particularmente a los hogares más pobres. Como si eso fuera poco, parece ser un hecho que los problemas asociados al mercado laboral son factores determinantes para que el sistema pensional muestre hoy una baja cobertura, alta inequidad y graves problemas de sostenibilidad financiera.

En el presente artículo examinaremos la situación del régimen pensional, buscando aportar ideas a un debate que, sin duda, ocupará un lugar importante en la agenda de políticas públicas en los próximos años. En la primera parte se explica la estructura del sistema y se describe la evolución de los principales indicadores a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Posteriormente se estudia la relación entre el esquema de pensiones y las distorsiones existentes en el mercado laboral y en la última parte se presentan algunas reflexiones finales y recomendaciones generales de política.

El sistema de seguridad social en Colombia

Desde 1945 se comenzó a gestar la seguridad social en Colombia con la creación de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL), dedicada a administrar las pensiones de los empleados públicos. Sin embargo, no fue sino hasta 1967 cuando se creó un sistema de seguridad social a nivel nacional, cobijando tanto al sector público como al privado. Las pensiones de este último le fueron encargadas al naciente Instituto Colombiano de Seguridad Social (ICSS), que en 1977 se convirtió en el Instituto de Seguros Sociales (ISS). Ese sistema era uno de “prima media” (o de “reparto”), en el que un fondo común recibía las contribuciones de los aportantes (aquellas personas empleadas) y se encargaba de gestionar el pago de las mesadas pensionales para la población jubilada --es decir, “repartía” los recursos del fondo común entre los pensionados. El modelo de prima media tenía las características de un régimen de beneficio definido dado que, siempre y cuando el individuo hubiera cumplido unas condiciones básicas relacionadas con la edad y el tiempo y monto de cotización, sabía a priori cuál era el beneficio que se le iba a otorgar cuando llegara a la edad de jubilación.

Si bien la implementación del régimen de prima media trajo beneficios a una parte de la población, después de veinte años de funcionamiento el esquema

comenzó a mostrar señales de insostenibilidad financiera, baja cobertura e inequidad, originadas principalmente en cinco factores: (i) la tasa de cotización no se incrementó gradualmente como se había previsto en un principio; (ii) el Estado incumplió su parte de la cotización¹; (iii) el cambio demográfico, que implicó menores aportes (cada vez menos jóvenes) y mayores gastos (la gente vivía más años); (iv) los excesivos beneficios, relativos a los aportes; y (v) la existencia de una amplia gama de regímenes especiales y de cajas administradores. Todos estos elementos propinaron una estocada certera a la sanidad financiera del sistema, fenómeno que se hizo evidente cuando la gente empezó a llegar a la edad de pensión. Adicionalmente, el régimen de prima media mostró desde el inicio una baja capacidad para incrementar la cobertura, que pasó de 18% de la PEA en 1973 a algo más del 20% en 1990. Esto último principalmente en razón a que excluía a los trabajadores rurales y a los del sector informal fenómeno que, como veremos más adelante, aún persiste.

Con la Constitución de 1991 se sentaron las bases para una reforma profunda del sistema de seguridad social, materializadas en la Ley 100 de 1993, que modificó sustancialmente los sistemas de salud y pensiones. Esa reforma creó el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), con el cual se intentaba solucionar las falencias del sistema en términos de cobertura, inequidad e insostenibilidad financiera. Si bien la intención inicial del gobierno era reemplazar el régimen de prima media (RPM) por uno de ahorro individual con solidaridad (RAIS), finalmente se acordó la coexistencia de dos regímenes solidarios pero excluyentes entre sí: el antiguo Régimen Solidario de Prima Media con beneficio definido y un nuevo Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, basado en los sistemas de contribución definida².

Los dos regímenes presentan semejanzas en la forma de financiamiento, basada en una contribución del 13,5% del salario hasta 2003, hoy 16.5%³, y en un subsidio del presupuesto nacional de los contribuyentes de altos ingresos para garantizar los casos de pensión mínima. Las diferencias tienen que ver con los beneficios. Mientras que en el RPM al cumplir cierta edad y, si se ha contribuido el tiempo suficiente, se otorga una pensión proporcional al promedio salarial de los últimos 10 años⁴, en el RAIS los beneficios dependen del total ahorrado por la persona durante su vida laboral y de los rendimientos que haya obtenido ese ahorro. Adicionalmente, la Ley 100 incrementó la edad de jubilación a 60 años para hombres y a 55 para mujeres. Estas medidas, sin embargo, no aplicaban a los trabajadores beneficiarios de los regímenes especiales –incluidos el magisterio, ECOPETROL, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

¹ La cotización total, de 6% del salario, estaba inicialmente dividida así: el trabajador aportaba 1,5%, el empleador 3% y el Estado el 1,5% restante.

² Los dos esquemas son sustitutos, dado que compiten por sus afiliados. La Ley 100 estableció que las personas podían trasladarse de régimen cada 5 años. Desde los primeros años de coexistencia de ambos sistemas, individuos de altos ingresos se fueron trasladando al RAIS, que les permitía retirarse a una edad más temprana. Los afiliados de bajos ingresos prefirieron en general el RPM, que garantizaba el acceso a una pensión sin depender del monto aportado.

³ El empleador paga tres cuartas partes y el trabajador una cuarta parte.

⁴ Se estableció que la tasa de reemplazo (la relación entre la pensión y el salario de los últimos diez años) debía ubicarse entre 65% y 85%, dependiendo de las semanas cotizadas.

La Ley 100 trajo consigo un aumento en cobertura que, como se verá, parece ser insuficiente. La población afiliada a ambos regímenes pasó de 5 millones en 1995 a 9,2 millones en 2002, si bien la cantidad de cotizantes efectivos es mucho menor, como se verá más adelante. A pesar de ello, los resultados financieros no fueron los esperados, lo que se evidencia en el hecho de que en 2000 el pasivo pensional de la Nación traído a valor presente equivalía a cerca del 206% del PIB. Por otra parte, las pensiones otorgadas por el régimen de prima media eran subsidiadas entre un 42% y un 72% por recursos públicos, lo que volvía muy inequitativo el sistema: más del 80% de los subsidios era percibido por el 20% más rico de los hogares, mientras que el 60% más pobre escasamente recibía el 6% de los subsidios. Además, los avances en materia de cobertura “efectiva” dejaban mucho que desear: de la población en edad de recibir una pensión, solamente el 25% efectivamente la recibía a finales de los noventa.

Las leyes 797 y 860 de 2003 buscaron corregir varias debilidades de la Ley 100. Se incrementó gradualmente la tasa de cotización, se aceleró la transición establecida en 1993, se creó el Fondo de Garantía de la Pensión Mínima (FGPM) para el RAIS y se redujeron los beneficios en el RPM⁵. No obstante esos cambios, el desequilibrio financiero originó un agotamiento de las reservas del ISS en 2004, por lo que la Nación tuvo que hacerse cargo del pago de pensiones del RPM. Esto hizo necesario adoptar nuevas medidas. Mediante el Acto Legislativo 01 de 2005 se eliminaron exenciones y privilegios que afectaban la sostenibilidad del sistema. Así, se eliminó la mesada 14, se abolieron varios regímenes especiales y se estableció una pensión máxima de 25 salarios mínimos en el RPM.

Diagnóstico del sistema pensional

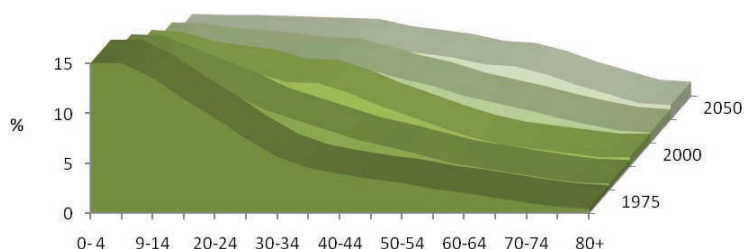
A pesar de que todas las reformas descritas buscaban mejorar la sostenibilidad financiera, la cobertura y la equidad del régimen pensional, es evidente que estos tres problemas aún no se han corregido en su totalidad. Además de baja cobertura y fragilidad financiera, el sistema genera problemas de inequidad al obstaculizar el acceso de la población de bajos ingresos y al no estar en capacidad de soportar cambios significativos en la distribución etárea de la población.

En efecto, en 2006 el 92% de la población que devengaba menos de un salario mínimo (SMLV) no estaba afiliada al sistema pensional, en comparación con el 38% de los que reciben entre uno y dos SMLV y el 27% de los que reciben más de dos SMLV. Por otra parte, la evolución de la pirámide poblacional ha afectado la viabilidad financiera del sistema de manera grave: mientras en 1980 había 2 pensionados por cada 100 afiliados, para 2000 esta relación pasó a ser de 21 a 100. En el Gráfico 1 se puede apreciar cómo la distribución poblacional se encuentra en pleno proceso

⁵ La Corte Constitucional (sentencia C-754-04 de 2004) declaró inexecutable las modificaciones a las condiciones pensionales de la población perteneciente al régimen de transición. Se calcula que esta decisión tendrá un costo fiscal equivalente a 16% del PIB.

de transformación: mientras en 1975 la gran mayoría de la población se encontraba en el rango de 0-30 años, para 2050 la distribución será mucho más uniforme, reflejando el proceso de envejecimiento de la población.

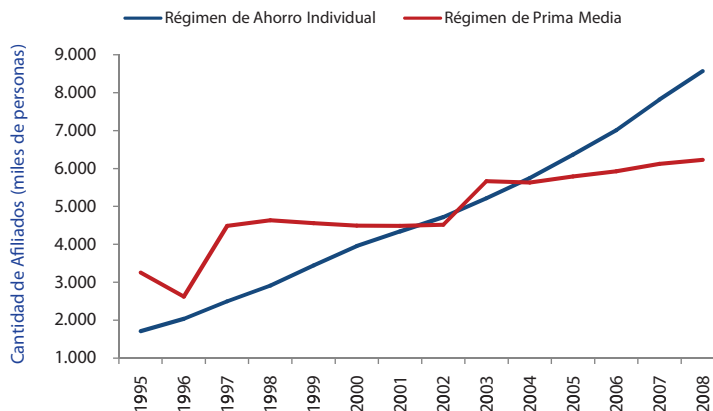
Gráfico 1
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR COHORTES DE EDAD, 1975-2050



Fuente: DANE.

En cuanto a cobertura, la Ley 100 estableció la obligatoriedad de la afiliación a todos los empleados, a excepción de los independientes, salvedad que fue eliminada por la Ley 797 de 2003, que incrementó así el universo de personas obligadas a cotizar. El sistema ha experimentado un fuerte incremento en el número absoluto de afiliados, principalmente en el RAIS (Gráfico 2). A pesar de ello, la mayor parte de ocupados aún no están afiliados al sistema pensional, mostrando que hay espacio

Gráfico 2
AFILIADOS AL SISTEMA DUAL Y COBERTURA DE
LA POBLACIÓN EN EDAD DE PENSIONARSE

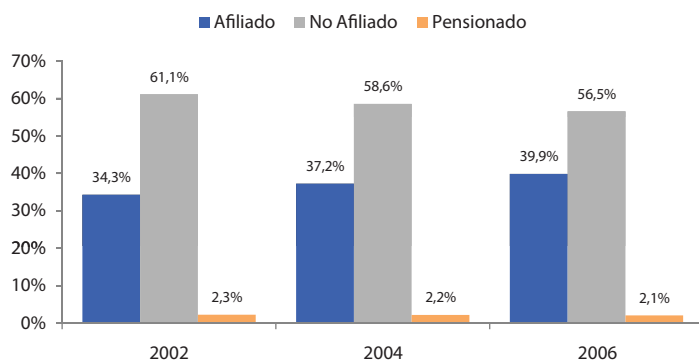


Fuente: Asofondos, ECH, DANE.

para introducir cambios que aumenten la cobertura (Gráfico 3). Esta reforma, como veremos más adelante, tendrá que abarcar diversos temas para que tenga el efecto deseado.

A diciembre de 2008, de 19,8 millones de personas que hacían parte de la Población Económicamente Activa, cerca de 2,1 millones estaban desocupados. En el Sistema General de Pensiones, incluyendo tanto el RPM como el RAIS, había para finales de 2008 cerca de 14,8 millones de afiliados, de los cuales sólo 5,8 millones aportaban efectivamente (3,8 millones en el RAIS y 2 millones en el RPM). Esto realza una de las principales fallas estructurales del esquema, la baja densidad de cotización, indicador que mide la relación entre la población cotizante y la afiliada (Gráfico 4). Este, por supuesto, es un indicador de cobertura mucho más relevante que el del número de afiliados.

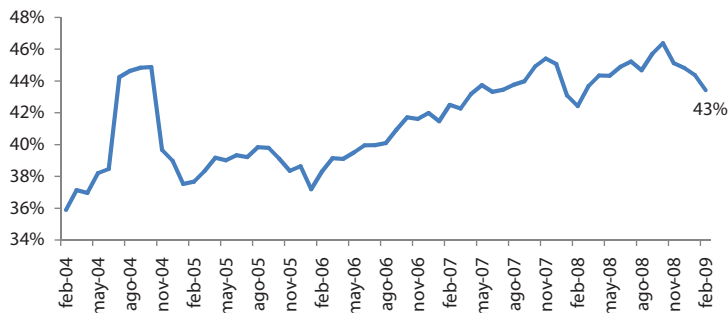
Gráfico 3
AFILIACIÓN AL SISTEMA PENSIONAL



Fuente: DANE.

Gráfico 4
INDICADOR DE DENSIDAD (COTIZANTES/AFILIADOS)

% (Cotizantes / Afiliados)



Fuente: ASOFONDOS.

Los problemas de sostenibilidad financiera y cobertura empeorarán en el largo plazo. Un reciente estudio del BBVA⁶ lleva a cabo un ejercicio de simulación para observar el comportamiento del sistema en el largo plazo (2050). En materia fiscal, el estudio presenta un panorama desalentador al mostrar que para que el RPM pueda pagar el gasto correspondiente a un pensionado promedio en el 2015, debería tener por lo menos diez afiliados con cotización promedio. Para 2050 se debe contar con los recursos equivalentes a 14 afiliados con una cotización promedio. Sin embargo, como está planteado actualmente el sistema, la relación entre cotizantes y pensionados se ubicaría en el largo plazo en un nivel cercano a 2. Esto implicaría un incremento del gasto financiado por el presupuesto nacional para cubrir el déficit pensional, que llegaría a 3,5% del PIB en 2025, para descender luego a 1,3% del PIB en 2050. Por otra parte, a partir de las proyecciones demográficas, se pudo determinar que el número de pensionados en ambos esquemas aumentaría de 580.000 en 2008 a 3 millones en 2050. A pesar de este incremento en valor absoluto, la proporción entre pensionados y población en edad de pensionarse no experimenta una evolución significativa, manteniéndose por debajo del 30% a todo lo largo del período de simulación, reflejando principalmente el proceso de envejecimiento de la población y la baja densidad de cotización inherente al sistema que, como veremos, es consecuencia de las políticas asociadas al mercado laboral. Estos resultados poco alentadores se dan en simulaciones que, a nuestro juicio, son bastante optimistas respecto a la evolución de la formalidad en el mercado laboral.

El sistema pensional y el mercado laboral: las dos caras de la moneda

Como se comentó atrás, los problemas que aquejan al sistema de pensiones reflejan, en gran medida, deficiencias estructurales del mercado laboral. En efecto, la baja cobertura, la inequidad y la insostenibilidad financiera son un resultado directo de las altas y persistentes tasas de desempleo y de los elevados niveles de informalidad y trabajo por cuenta propia de baja calidad. Como lo hemos analizado en varias entregas de Tendencia Económica, la segmentación del mercado laboral y los altos niveles de desempleo son ocasionados principalmente por tres elementos de la regulación laboral: altos impuestos a la nómina (también conocidos como costos no salariales, CNS); un salario mínimo inflexible y alto en comparación al salario medio y la productividad promedio de la economía; y una serie de subsidios que desincentivan a la población de bajos recursos a vincularse al mercado formal⁷.

La última editorial de Tendencia Económica⁸ mostró que el nivel y la forma como se incrementa el salario mínimo en nuestro país tienen cuatro características

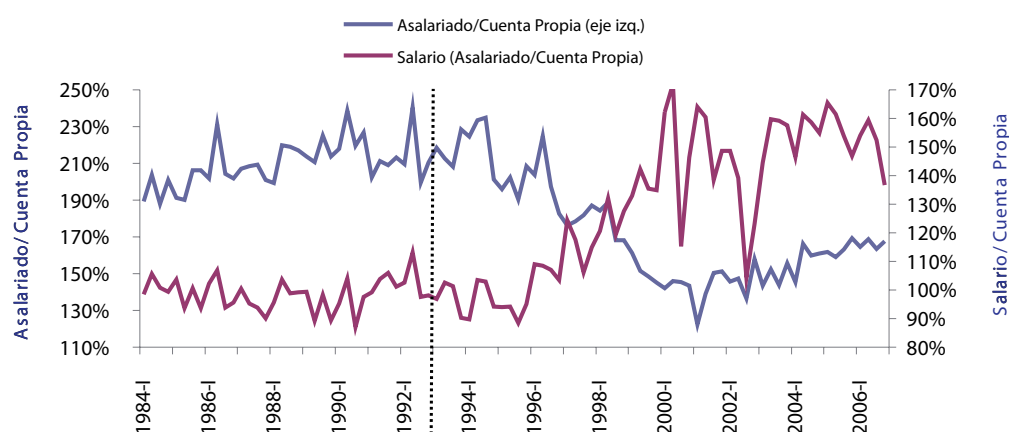
⁶ Muñoz, A., Romero, C., Téllez J. y Tuesta, D. (2009), Confianza en el futuro: propuestas para un mejor sistema de pensiones en Colombia, BBVA, Bogotá.

⁷ Aunque el sistema integrado de pagos de aportes a la seguridad social ha contribuido a facilitar los trámites para el pago de los aportes a la seguridad social y demás parafiscales, esta mejora no resuelve el problema de incentivos y de permanencia como cotizantes.

⁸ Tendencia Económica No. 84.

que crean efectos negativos sobre el empleo, la formalidad, la distribución del ingreso y, en general, el bienestar de la población, especialmente la de menores ingresos⁹. Por otra parte, la evidencia empírica para Colombia¹⁰ muestra que el impacto de la presencia conjunta de un salario mínimo elevado como proporción del medio y altas contribuciones no salariales es muy perverso y, en particular, mucho más que el impacto de cada una de estas rigidices por separado. Así, el incremento, como producto de la Ley 100 de 1993, de los impuestos a la nómina (sobre una base que ya era alta) contribuyó a aumentar el número de trabajadores cuenta propia y a incrementar el desempleo. Ello debido a que, ante la presencia de CNS que se elevan, la primera reacción del empleador es acomodar el incremento en sus costos mediante reducciones en la remuneración. Sin embargo, la presencia de un elevado salario mínimo (como proporción del medio), que además es inflexible, impide que ese canal opere para los trabajadores de ingresos cercanos al mínimo (es decir, aquellos de menores ingresos), por lo que en este caso el ajuste se da totalmente a través del menor empleo. Así, esos trabajadores o bien quedan desempleados o pasan a desempeñarse en actividades informales por cuenta propia, casi siempre de muy baja remuneración y estabilidad¹¹. Ese proceso, que incrementó el número de trabajadores informales en detrimento del número de asalariados, vino acompañado de una caída en términos relativos del salario del sector informal (Gráfico 5).

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS Y EL EMPLEO RELATIVO
ENTRE ASALARIADOS Y CUENTA PROPIA (1984-2006)



Fuente: Santa María et. al.

⁹ Primero, relativo al PIB per cápita, el salario mínimo en Colombia es bastante elevado. Segundo, es elevado con respecto a la remuneración media de la fuerza laboral, tanto calificada como no calificada. Valga decir, es elevado en relación a la productividad del trabajo. Tercero, por decisión de la Corte Constitucional, es inflexible a la baja en términos reales. Cuarto, una fracción importante y creciente de la población recibe ingresos laborales iguales o inferiores al salario mínimo.

¹⁰ Santa María, M., García, F. y Mujica, A. (2009), "Los costos no salariales y el mercado laboral: impacto de la reforma a la salud en Colombia", mimeo, Fedesarrollo.

¹¹ La evidencia señala que esto es justamente lo que sucede en Colombia. Cuando se evalúa, por rangos de remuneración, el impacto que los CNS tienen sobre los salarios, se encuentra que los trabajadores que ganan entre 3 y 5 SML tienen una reducción importante en sus salarios (del orden del 5%). Por el contrario, las personas que ganan menos de 1,1 SML no sufren dicha reducción y, así, se enfrentan a mayores tasas de desempleo, informalidad y empleo por cuenta propia.

Es evidente que el sistema que se emplea en Colombia para el financiamiento de la protección social y otros servicios, a través de impuestos a la nómina, combinado con un salario mínimo relativamente alto e inflexible, revela dos características importantes: es excluyente y tiene un efecto perverso sobre la generación de empleo formal. Si los servicios de seguridad social están financiados a través de impuestos a la nómina, la población por fuera del empleo formal, que en general es la más vulnerable, no tendrá acceso a los beneficios del sistema. Además de incrementar la inequidad, esto puede fomentar la presión fiscal dado que el Estado está obligado a prestar unos servicios básicos de asistencia social a la población que no logra recibirlos a través del sistema convencional.

Dada esta situación de segmentación, los trabajadores consideran muy probable su traslado al sector informal en algún momento de su vida laboral. Dicho traslado ocasiona una interrupción de sus cotizaciones, generando una pérdida de los recursos ahorrados hasta ese momento en virtud a que las normas determinan que, para recibir una pensión, es necesario haber cotizado al menos durante el 70% de la vida laboral. Como en la actualidad cerca de un 60% de los afiliados no cumplen con ese requisito, la población más vulnerable prefiere marginarse voluntariamente del empleo formal y, consiguientemente, de la posibilidad de tener un ingreso al momento de su retiro.

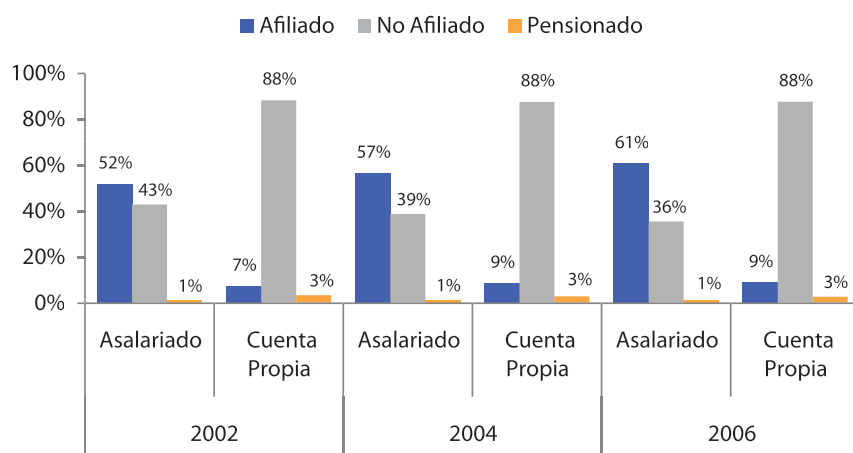
Los problemas del mercado laboral también se asocian a ciertos incentivos perversos sobre la oferta laboral que fomentan la decisión de los trabajadores de no incorporarse al mercado formal, generándose así un problema de escape. Entre esos incentivos se destacan las redes de asistencia social y las ventajas que se consiguen en el régimen subsidiado de salud, que impulsan a la población a salirse del empleo asalariado (o a no querer regresar a él) dado que pueden conseguir beneficios similares, subsidiados por el estado.

Como se ha visto, las imperfecciones del mercado de trabajo se ven reflejadas en la composición de la fuerza laboral, lo que hace que tengan un impacto grande y expliquen, en gran medida, la baja cobertura del sistema pensional. En efecto, para diciembre de 2008 el 58% de los ocupados urbanos pertenecían al sector informal (según la definición de la OIT), equivalentes a 5 millones de personas. Esto muestra la magnitud del problema del "cuentapropismo", sector que en tamaño es mayor que el de trabajo asalariado y cuya población de menores ingresos no está vinculada al sistema pensional. En efecto, como hasta ahora el sistema se ha construido bajo la base de impuestos a la nómina, el sector de los "cuenta propia" queda excluido de la afiliación y de los beneficios que aquel otorga. El Gráfico 6 es muy dicente al respecto¹². En 2006 el 61% de los asalariados estaba afiliado al sistema pensional,

¹² En los últimos quince años la relación entre la remuneración del "cuentapropismo" y la del trabajo asalariado ha experimentado una caída considerable, pasando de 111% en diciembre de 1993 a 73% en diciembre de 2006.

en contraste con tan solo el 9% de los “cuenta propia”. Tal vez más importante es la evolución de esta afiliación. Estas cifras no dejan ninguna duda de que el problema de cobertura pensional está determinado por las muy cuestionables políticas laborales y de financiación de la seguridad social que operan en el país. Estas políticas marginan a la población más pobre de la posibilidad de tener un trabajo formal durante su juventud y, como si esto no fuera suficiente, de tener un ingreso estable durante la época del retiro. Si estos trabajadores y sus familias logran en algún momento superar la pobreza es a pesar de, y no gracias a, este tipo de políticas.

Gráfico 6
AFILIACIÓN ASALARIADOS Y CUENTA PROPIA

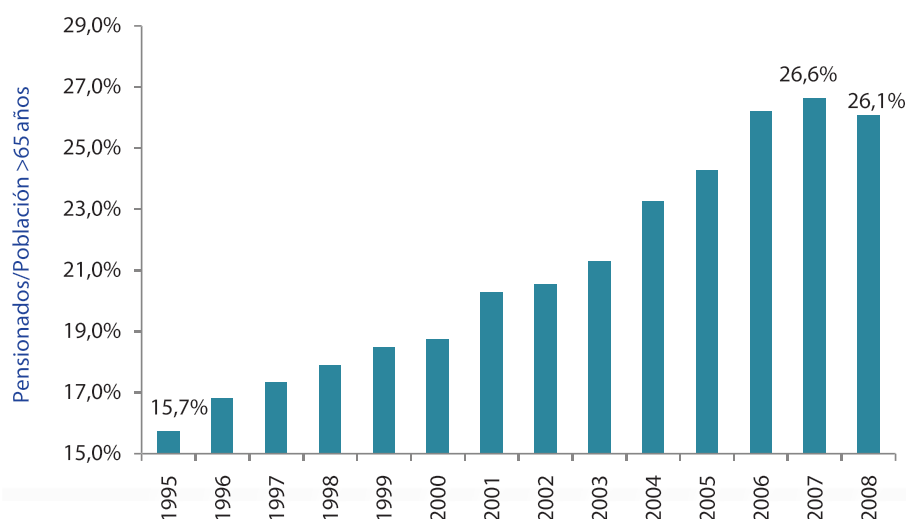


Fuente: ECH, DANE.

Todo esto tiene implicaciones sobre la cobertura de la población objetivo. El régimen dual se ha mostrado incapaz de incrementar de forma significativa la relación entre los pensionados y la población en edad de pensionarse. Como se puede ver en el Gráfico 7, la relación (Pensionados/Población mayor de 65 años) pasó de 15,7% en 1995 a 26,1% en 2008, experimentando de hecho una disminución en el último año, lo que plantea serias dudas sobre la evolución de este indicador en el mediano plazo.

En resumen, al no tener acceso al mercado laboral, y en particular al empleo formal, la población más vulnerable se ve excluida de los beneficios del sistema de protección social, que es financiado por impuestos a la nómina del trabajo asalariado. Así, al mismo tiempo que se niega el acceso al empleo formal durante la vida laboral, se le está negando a la población de bajos recursos un ingreso en época de vejez. Además de representar una barrera a la extensión de la cobertura del sistema pensional, esta estructura laboral amenaza la sostenibilidad financiera del sistema en el largo plazo, dado que obliga a financiar los servicios sociales cada vez con menos

Gráfico 7
COBERTURA DE LA POBLACIÓN EN EDAD DE PENSIONARSE



Fuente: Asofondos, ECH, DANE

aportantes. Se crea un círculo vicioso en el que, buscando aumentar la cobertura del sistema, se incrementa la contribución de los trabajadores formales, lo que vuelve más costosa y menos atractiva la generación de empleo formal e impulsa a la población a "escapar" hacia el trabajo informal.

Conclusiones

El sistema pensional, como está planteado en la actualidad, está muy limitado en cuanto a cobertura y financiamiento, dado que refleja todas las distorsiones existentes en el mercado laboral. El desempleo y, de forma más importante, la informalidad y el empleo por cuenta propia, dificultan el acceso de la población a los servicios de protección social, con el agravante de que los sectores más afectados son los más vulnerables, como es el caso de los trabajadores cuenta propia de bajos ingresos. Como está planteada la financiación del esquema de protección social, el sistema no es sostenible, dado que se financian servicios sociales prestados por el Estado a través de cargas a la nómina, generando un círculo vicioso en el que se restringe el crecimiento del empleo formal y se le exigen cada vez más aportes a los trabajadores que se encuentran en él. Cada vez menos trabajadores (actualmente cerca de 40% de la fuerza laboral) están financiando los servicios sociales de una proporción de la población cada vez más grande, que no tiene acceso o prefiere no buscar los beneficios del empleo formal. Es decir, por un lado se crea informalidad con los impuestos a la nómina y las políticas de salario mínimo, mientras que por el otro se "incentiva" esa informalidad con subsidios pobremente diseñados y, muchas veces, mal focalizados.

Si bien esto implica que para que el sistema de protección social funcione adecuadamente es necesario llevar a cabo una reforma laboral que elimine las distorsiones ya mencionadas, es conveniente además identificar qué aspectos del actual esquema pensional profundizan esa relación perversa con el mercado laboral. Primero, se debe mencionar la relación existente entre el salario mínimo y la pensión mínima. Aquel depende de una negociación intersectorial anual, generando incertidumbre respecto a la pensión mínima que el sistema pensional debe estar en capacidad de sufragar. Segundo, sería deseable que el sistema pudiese adecuarse a cambios en las variables demográficas, mediante algún mecanismo de ajuste que permitiera modificar la edad de jubilación en función de la estructura de la pirámide poblacional. Finalmente, al establecer una pensión mínima, se está afectando a aquellas personas con bajas densidades de cotización, que probablemente no alcancen a aportar lo necesario a lo largo de toda su vida laboral para recibir este beneficio. Es fundamental flexibilizar esos aspectos para facilitar el acceso a la población que recibe ingresos cercanos al salario mínimo, lo que volvería al sistema más acorde con la duración del empleo y con las características de los ingresos laborales en Colombia. Un buen ejemplo en tal sentido es la reciente expedición del Decreto 1800 de 2009, que permite a los empleados cotizar a salud y pensiones por períodos trabajados inferiores a un mes. Esta medida beneficia a la población de muy bajos ingresos que no alcanza a recibir el salario mínimo mensual, al permitirle cotizar en el sistema y poder tener acceso a una pensión en un futuro.

En resumen, el actual régimen dual de pensiones llevó a avances en cobertura y sostenibilidad financiera con respecto al anterior esquema. Sin embargo, el sistema de protección social encuentra una barrera insuperable en las distorsiones del mercado laboral, que le limitan el acceso a una gran parte de la población y lo vuelven inherentemente inequitativo. En ese sentido, muchas de las deficiencias del sistema pensional, especialmente en lo relacionado con la baja cobertura, están determinados por distorsiones en el mercado laboral. Por lo tanto, una reforma pensional no será suficiente para atacar esos problemas de manera exitosa. Únicamente se logrará dar una transformación al sistema cuando se solucionen las deficiencias estructurales del mercado laboral. Como complemento, es indispensable avanzar en la creación de un pilar solidario, financiado con presupuesto general, que garantice un ingreso mínimo a la población que llegue a la edad de pensionarse.

Los administradores anticipan las reducciones en tasa de interés

Los administradores financieros esperan una nueva reducción en la tasa de intervención del Banco de la República, tras la disminución de 400 puntos básicos en los últimos cinco meses que ubicó la tasa en 6%. Dada la caída en las expectativas inflacionarias, que en los administradores mostró un balance neto de -92%, la reducción de la inflación, que se ubicó en 0,32% en abril y 5,73% a doce meses y la fuerte desaceleración de la economía, el 94% (neto) de los administradores encuestados espera una reducción de la tasa de interés en los próximos seis meses.

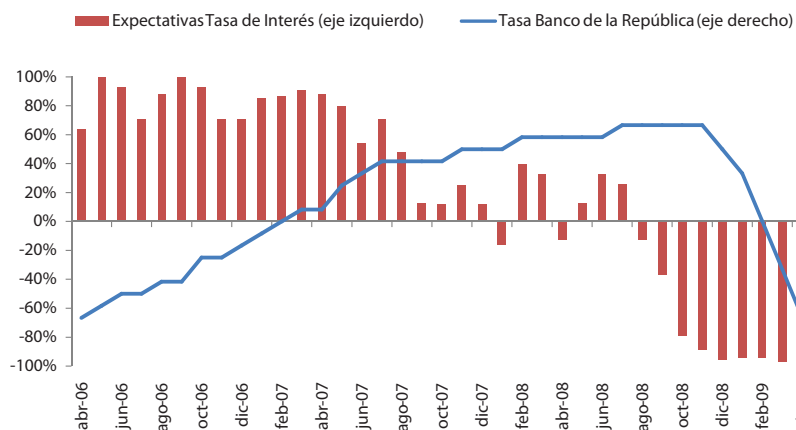
Cuadro 1
EXPECTATIVAS MACROECONÓMICAS PARA LOS
PRÓXIMOS SEIS MESES (% NETO)

	Marzo	Abril	Cambio (puntos porcentuales)
Tasa de interés del Banco de la República	-97%	-94%	3,0%
Inflación	-89%	-92%	-3,0%
Tasa de cambio	-28%	-33%	-5,0%
Spread	6%	-16%	-22,0%
Crecimiento económico	-86%	-95%	-9,0%

Balance: diferencia entre el porcentaje de respuestas positivas y el de respuestas negativas.

Fuente: Encuesta de Opinión Financiera, BVC-Fedesarrollo

Gráfico 1
EXPECTATIVAS DE TASA DE INTERÉS Y TASA DE INTERÉS BANCO DE LA REPÚBLICA



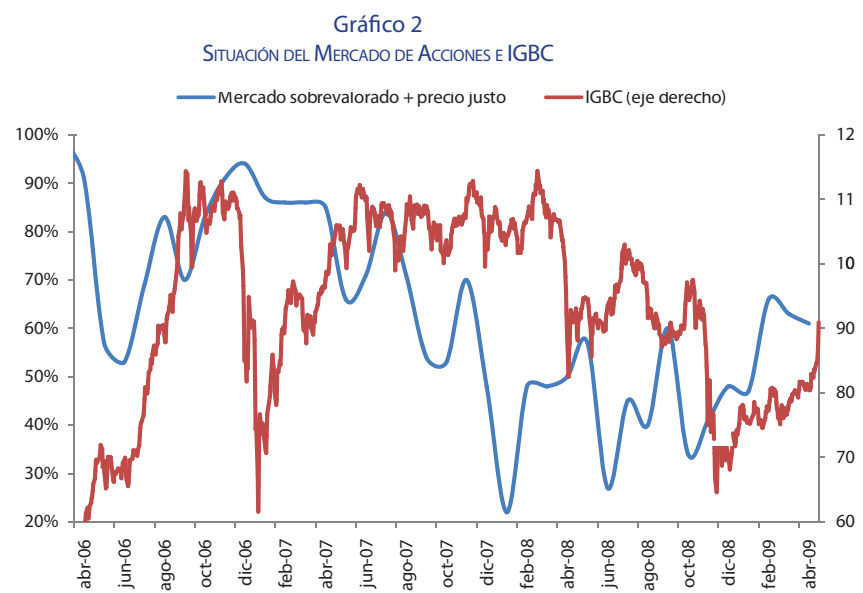
Fuente: Encuesta de Opinión Financiera BVC-Fedesarrollo, Banrep

Al realizar el ejercicio de backward testing para la tasa de interés, se observa que el 93% de las veces los administradores anticiparon correctamente el comportamiento de esta variable. Los comisionistas y las aseguradoras siguen siendo los más acertados, 93% y 90% de las veces respectivamente, mientras que los fondos de pensiones y bancos fueron menos acertados, ambos con 83%. En la última encuesta, todos los administradores le apuestan a nuevas reducciones en la tasa de intervención en los próximos seis meses.

La confianza en el mercado se mantiene positiva por quinto mes consecutivo

El Índice de Confianza del Mercado (ICM) está compuesto por las expectativas de los administradores respecto del desempeño de la economía durante el próximo semestre, el comportamiento futuro de la inflación, y el spread de la deuda soberana. Un registro del ICM por debajo del promedio implica que la confianza de los administradores con respecto al mercado está disminuyendo.

En el mes de abril el ICM tuvo un aumento de 0,26 desviaciones estándar con respecto al mes anterior y se ubicó 0,75 desviaciones estándar por encima de la media histórica. Ello obedece a una caída en las expectativas de incremento del spread de la deuda que pasó de un 6% neto en marzo a -16% neto en abril y a una mejora en las expectativas de inflación. Por su parte, las expectativas de crecimiento económico impidieron una mejora más notable de este índice ya que cayeron 9 puntos porcentuales ubicándose en -95%.



Fuente: Encuesta de Opinión Financiera BVC-Fedesarrollo. Bancolombia.

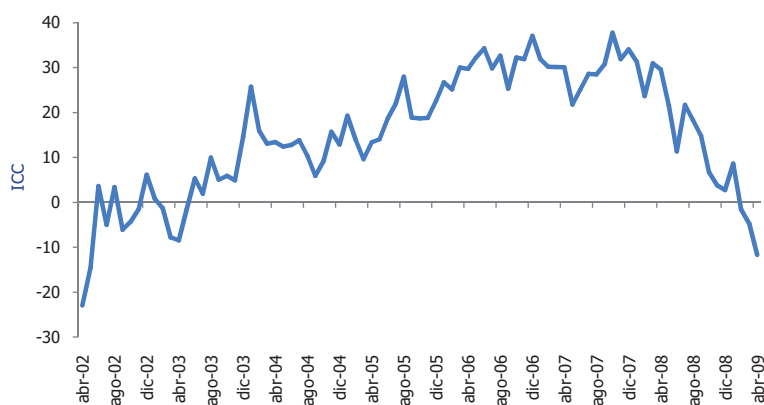
Entre las preguntas que se les hace a los administradores financieros en la EOF, se incluye una acerca del mercado de acciones en Colombia. Al comparar el comportamiento de la respuesta a esta pregunta y el del IGBC se ve una relación directa (Gráfico 2), implicando que los administradores financieros son acertados al predecir si es o no es buen momento para entrar a comprar acciones. Durante el mes de abril, el 62% de los administradores piensa que el mercado está sobrevalorado o en el precio justo. Este resultado está 2 puntos por debajo del nivel registrado un mes atrás, indicando que una proporción mayor de administradores piensa que es un buen momento para comprar acciones.

La confianza continua disminuyendo

Los últimos resultados de la Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) de Fedesarrollo muestran una fuerte disminución en la confianza de los consumidores. En abril de 2009 el Índice de Confianza del Consumidor (ICC) alcanzó un registro de -11,7 puntos frente a los -4,8 puntos registrados en el mes de marzo. Este registro se sitúa 41.3 puntos por debajo de la cifra obtenida en el mes de abril del año anterior. (Gráfico 1). Este resultado no se veía desde mayo de 2002 cuando el índice registró -14,6 puntos.

El ICC tiene cinco componentes: tres se refieren a las expectativas a un año vista, dos hacen referencia a percepciones sobre la situación actual. Con las primeras tres se construye el Índice de Expectativas del Consumidor (IEC); con las siguientes dos se elabora el Índice de Condiciones Económicas (ICE).

Gráfico 1
ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR (ICC)

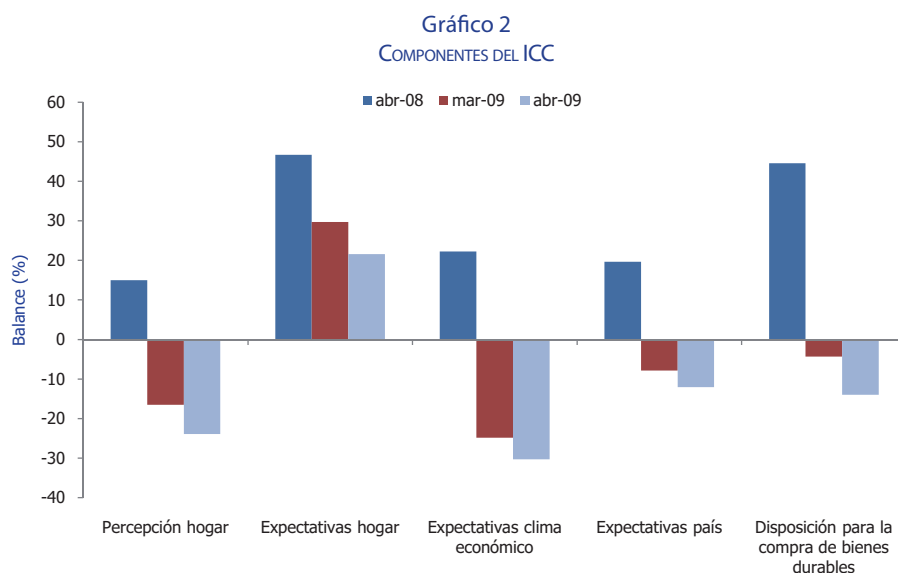


Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

La fuerte caída en la confianza de los consumidores se debió a una reducción tanto de las expectativas como de las condiciones económicas actuales. El IEC se ubicó en un nivel de -6,9 puntos, 5,9 puntos por debajo del registro del mes anterior. Las expectativas del hogar a un año vista mostraron una fuerte caída. En efecto, 41% de los encuestados manifestó que dentro de un año la situación económica del hogar va a ser mejor que la actual, mientras que 19% expresó estar en desacuerdo con lo anterior. Así el balance a esta pregunta se ubica en 22%, lo cual implica una reducción de 8 puntos con respecto al mes anterior. De la misma manera, el balance a la pregunta que mide las

expectativas económicas durante los próximos 12 meses mostro un deterioro. Un 55% neto de los encuestados afirmó que durante los próximos 12 meses el país va a tener malos tiempos en materia económica. Este balance tuvo una caída importante (6%) con respecto al mes anterior. Por último, el componente acerca de la situación del país dentro de un año se ubico en terreno negativo, cayendo 4 puntos en su balance con un -12% neto de los consumidores opinando que la situación económica del país va a estar mejor dentro de un año que hoy.

Índice de Condiciones Económicas (ICE) registró un retroceso de 8,5 puntos, al pasar de -10,4 en marzo a -18,9 en abril de 2009. Este deterioro se explica tanto por la evolución del componente que se refiere a la percepción actual del hogar con respecto a un año atrás como la pregunta acerca de bienes durables. En la primera pregunta, un 22% de los encuestados cree que a su hogar le está yendo mejor que hace un año mientras que un 46% piensa lo contrario y el 32% restante afirma que le está yendo igual. El balance de la pregunta se sitúa 24 puntos por debajo del mes anterior. Por otro lado, la pregunta acerca de la compra de bienes durables también mostró una disminución siendo la pregunta con mayor variación. En efecto el balance de esta pregunta cayó 9,6 puntos ubicándose en -14 para el mes de abril.

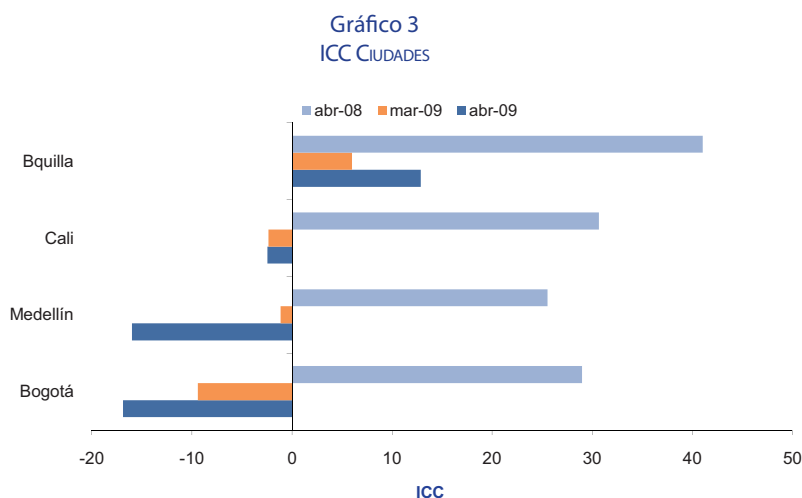


Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

Barranquilla mejora su nivel de confianza

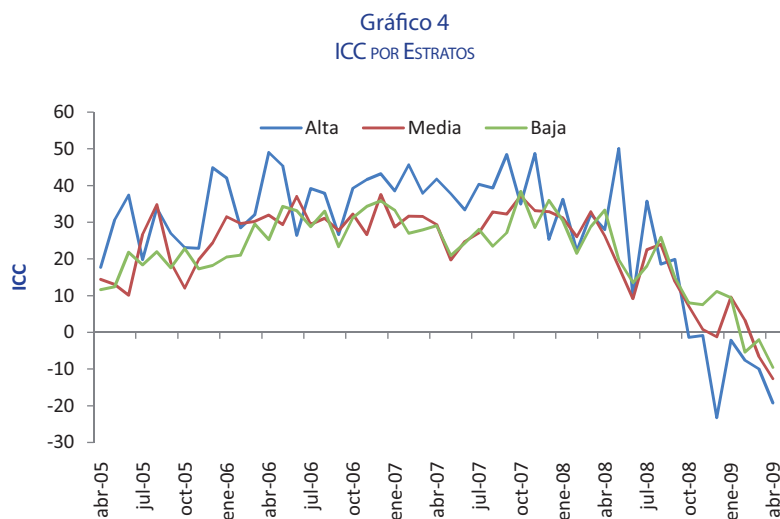
En abril de 2009 la ciudad que registró el mayor nivel de confianza continuó siendo Barranquilla con un ICC de 13 puntos. Le siguen Cali (-2,5) y Medellín (-16). Por su parte, Bogotá fue la ciudad que registró el menor nivel de confianza, con un ICC de -16,9 puntos. De esta forma, se observa un claro retroceso en el

comportamiento de este índice en tres de las cuatro ciudades (Gráfico 3). Medellín sufrió la caída más grande con una variación mensual de 15 puntos seguido por Bogotá con 7,5.



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

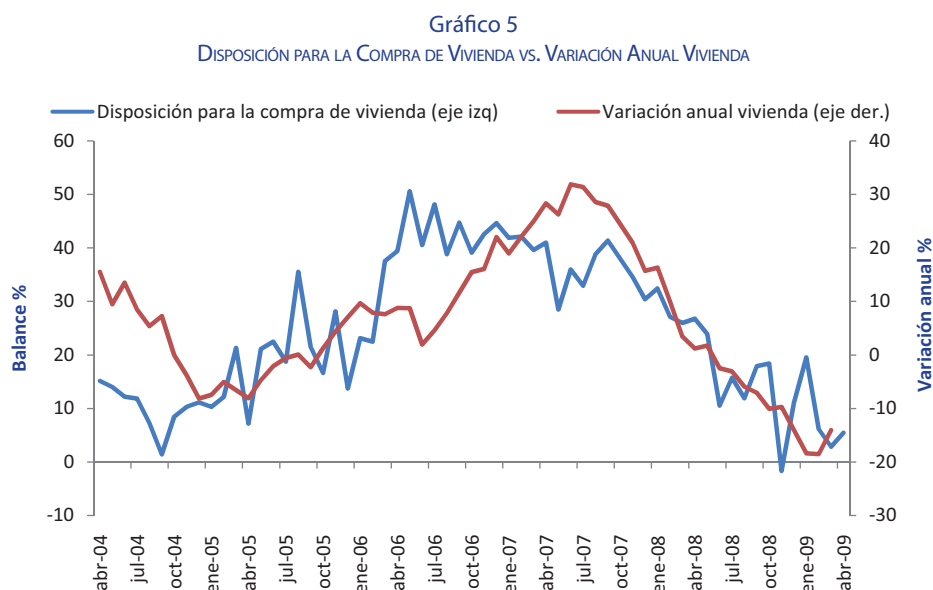
En cuanto a la confianza por estratos, los tres tuvieron una fuerte disminución siendo el estrato alto el de mayor deterioro. En efecto el ICC para el estrato alto cayó 9 puntos con respecto al mes anterior ubicándose en -19 puntos. El estrato mediomostró una confianza negativa ubicando el balance en -13 puntos. Por último, el bajo también mostró un retroceso de 8 puntos ubicándose en -9,6.



Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

Las expectativas de compra de vivienda se recuperan

La disposición para comprar vivienda tuvo una mejora luego de dos meses seguidos de disminuciones. Durante el mes de abril el balance de la pregunta se ubicó en 5,4 puntos, 2,5 puntos más que en el mes anterior pero 21,4 menos que en el mismo mes un año atrás. Esta pregunta anticipa el comportamiento de la construcción de vivienda (Gráfico 5). El balance de esta pregunta tiene un coeficiente de correlación de 0,7 con respecto a la variación anual del índice de construcción de vivienda reportado por el DANE.

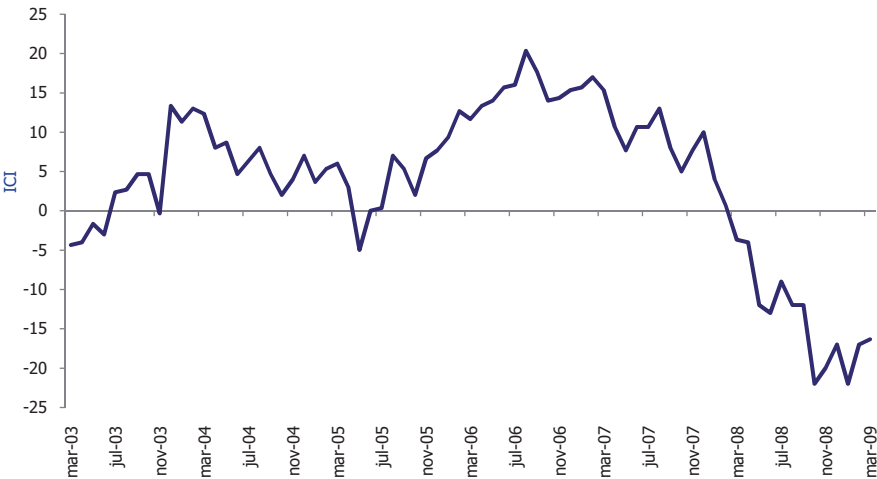


Fuente: Encuesta de Opinión del Consumidor (EOC) - Fedesarrollo.

La confianza industrial continúa mejorando aunque permanece en terreno negativo

Los resultados de la Encuesta de Opinión Empresarial EOE para el mes de marzo muestran una leve recuperación de la confianza industrial. En efecto, el índice de confianza industrial tuvo una mejora de 1 punto con respecto al mes de febrero (Gráfico 1). Este indicador ha anticipado correctamente el comportamiento de la producción industrial y la correlación con el Índice de Producción Industrial del DANE es de 0,74.

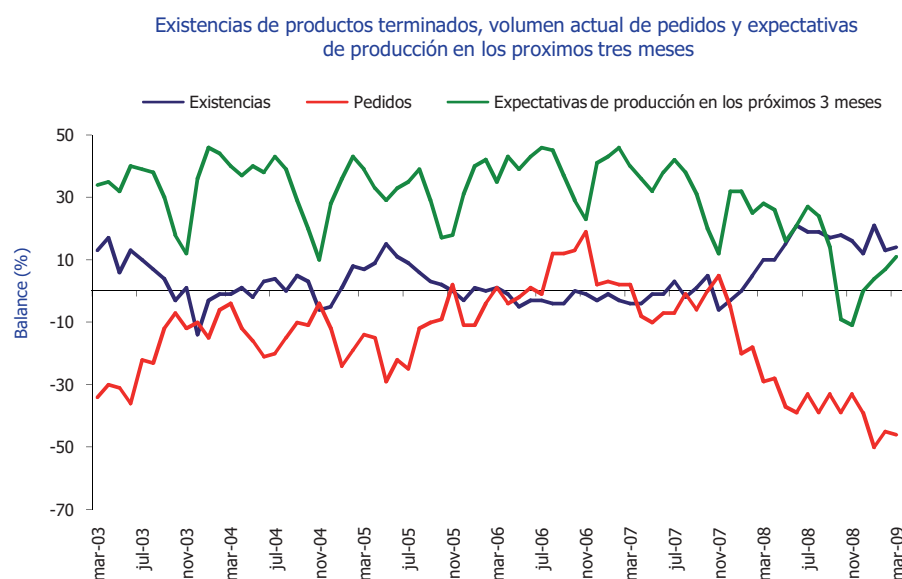
Gráfico 1
ÍNDICE DE CONFIANZA INDUSTRIAL (ICI)



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Dos de los componentes del ICI (nivel de existencias y pedidos) tuvieron una disminución en la última encuesta, mientras que el tercero (expectativas de producción) mejoró notablemente. En cuanto a las existencias, los empresarios afirmaron que sus inventarios han aumentado. De hecho, un 21% neto de los encuestados afirmó tener grandes existencias de productos terminados, 7% menos respecto al mes pasado (Gráfico 2). El segundo componente que mostró un deterioro fue el del volumen actual de pedidos: un 6% de los empresarios manifiesta que el nivel actual de pedidos es alto, mientras que un 52% opina lo contrario. El balance de esta pregunta se ubica en -46 puntos, con un deterioro de 1 punto. En cuanto a las expectativas de producción en los próximos tres meses, el 11% neto de los empresarios cree que aumentarán.

Gráfico 2
COMPONENTES DEL ICI



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

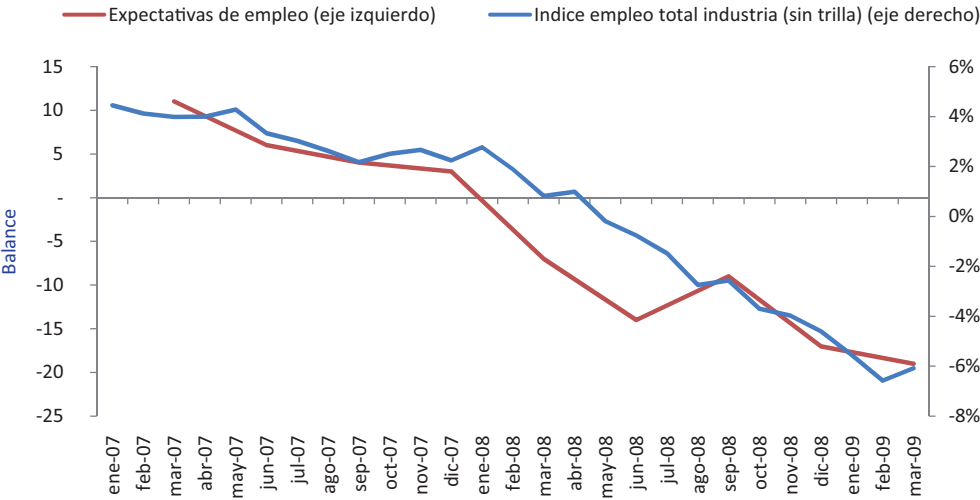
Las expectativas de empleo de los empresarios continúan cayendo

La EOE incluye trimestralmente una pregunta acerca de la situación de empleo para los próximos tres meses. Los últimos resultados muestran un deterioro en el balance de la pregunta: solo un 6% de los empresarios prevé un aumento en el número de personas empleadas en la producción en el próximo trimestre, un 25% afirma que disminuirá y un 69% anticipa que el número de personas empleadas se mantendrá estable (Gráfico 3). Lo anterior ubica el balance de la pregunta en -19%, 2 puntos más abajo que el trimestre anterior. Estos resultados anticiparon correctamente el deterioro del empleo en el sector industrial (según el DANE el empleo industrial cayó 6.1% con respecto a marzo de 2008), que resulta preocupante, dado que a marzo los ocupados en la industria representaban el 14% de los ocupados del país.

Disminuye el contrabando en el primer trimestre del año

En el módulo trimestral, la EOE también incluye una pregunta sobre la prevalencia de contrabando durante el período con respecto al trimestre anterior, en cada uno de los sectores industriales. De acuerdo a los encuestados, durante el último trimestre el contrabando tuvo un balance neto de 17%, 4 puntos menos que en el trimestre anterior.

Gráfico 3
EXPECTATIVAS DE EMPLEO E ÍNDICE DE EMPLEO INDUSTRIAL

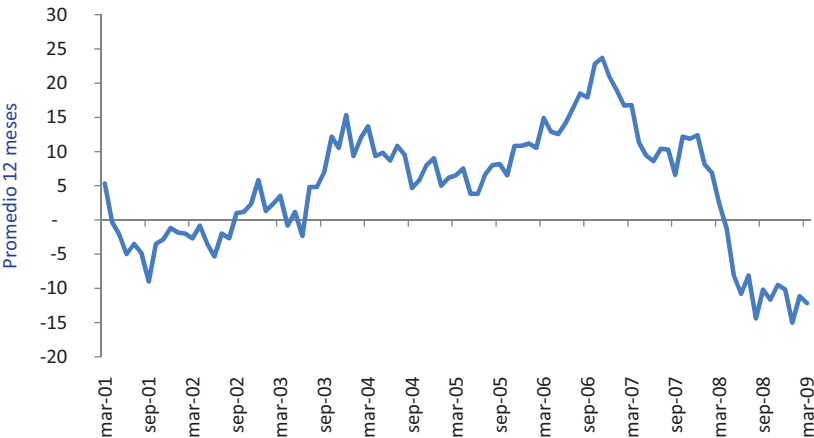


Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Mejora levemente la intensidad en la actividad productiva

Los últimos resultados de la EOE muestran una leve mejoría de la intensidad productiva de la industria nacional. Un 21% de los encuestados afirmó que su actividad había sido más intensa respecto al mes anterior, mientras que un 20% opinó lo contrario (Gráfico 4). Esto deja el balance de la pregunta en 1%, 3 puntos más que el trimestre anterior. Al analizar los datos recientes, se puede ver una estabilización de la actividad productiva que podría indicar un cambio de tendencia en los próximos meses.

Gráfico 4
INTENSIDAD ACTIVIDAD PRODUCTIVA

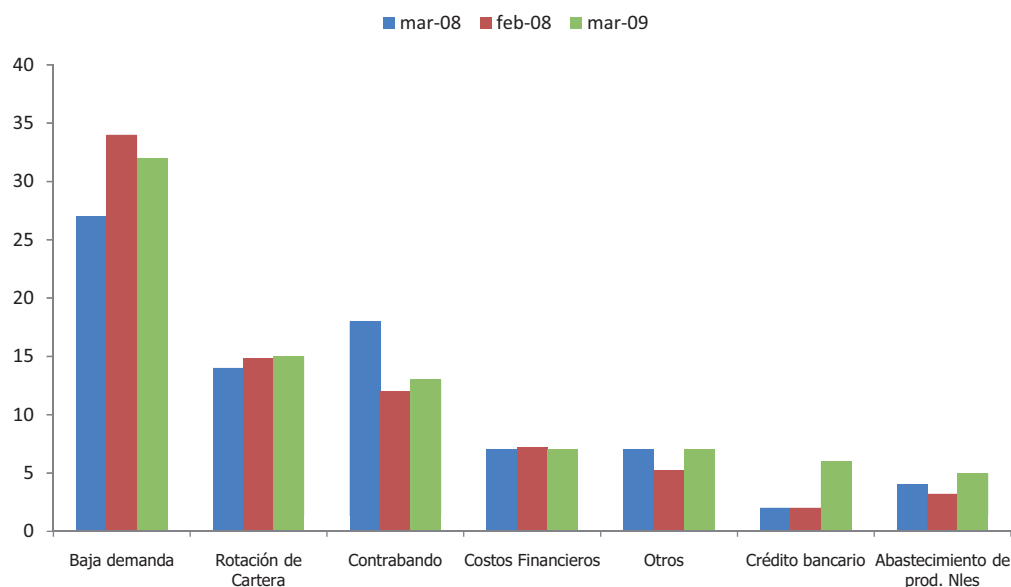


Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Los comerciantes perciben la baja demanda como el principal problema

Según los resultados del último mes, los principales factores que afectan el negocio de los comerciantes son la baja demanda y la rotación de cartera. Un 32% del total de encuestados afirmó que la baja demanda era su principal problema. Este factor cada vez recoge un mayor porcentaje de respuestas, ya que en marzo de 2008 un 27% pensaba de esta manera. Este resultado refleja la disminución del consumo privado, que pasó de crecer 3,5% en la primera mitad de 2008 a crecer 1,6% en la segunda mitad de 2008, unido a una caída en la demanda externa. El segundo factor que más afecta el negocio para el mes de marzo es la rotación de cartera (15%). Seguido de éstos se encuentra el contrabando con 13% y los costos financieros con 7%. Es importante recalcar que los créditos bancarios no parecen ser un inconveniente para los comerciantes, ya que sólo un 6% opina que son el riesgo principal para su negocio (Gráfico 5).

Gráfico 5
EL PRINCIPAL PROBLEMA QUE AFECTA EL NEGOCIO

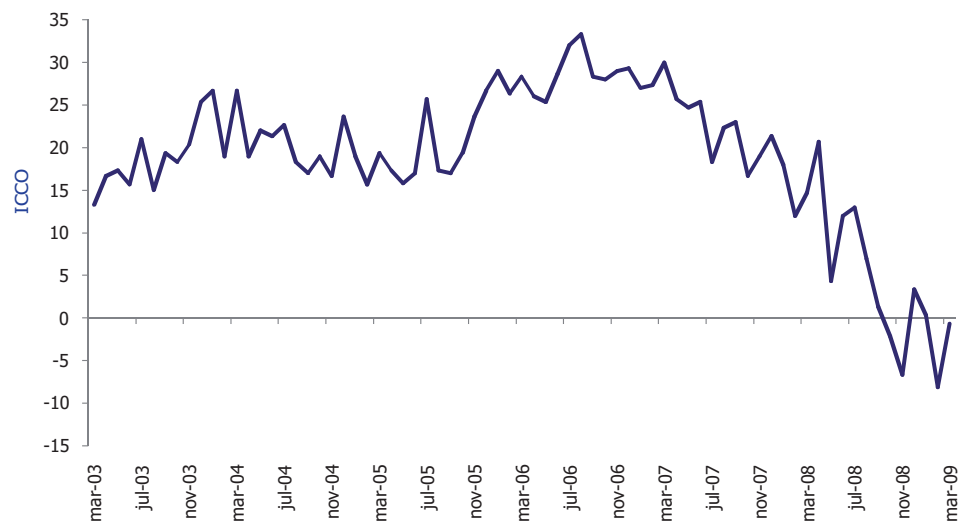


Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

La confianza comercial se recupera

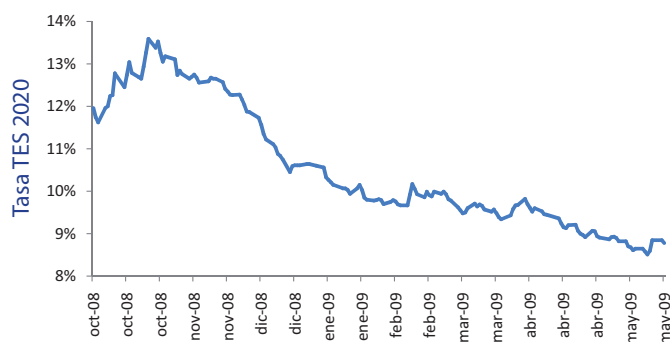
En el mes de marzo el Índice de Confianza Comercial ICCO tuvo una recuperación con respecto al mes anterior. En dicho mes el índice se acercó a terreno positivo. Con respecto a febrero, este indicador mejoró en 7 puntos (Gráfico 6). Según los datos reportados por el DANE, el comercio minorista se redujo 7,1%. El rubro que más cayó fue el comercio de vehículos automotores y motocicletas con una caída de 18%.

Gráfico 6
ÍNDICE DE CONFIANZA COMERCIAL (ICCO)



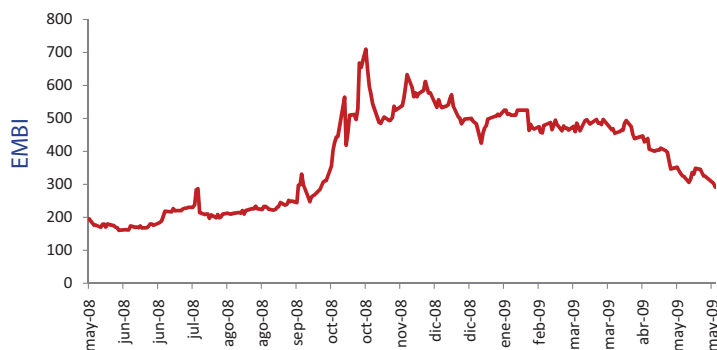
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial (EOE) - Fedesarrollo.

Indicador 1
TES 2020



Fuente: Bloomberg

Indicador 2
EMBI COLOMBIA



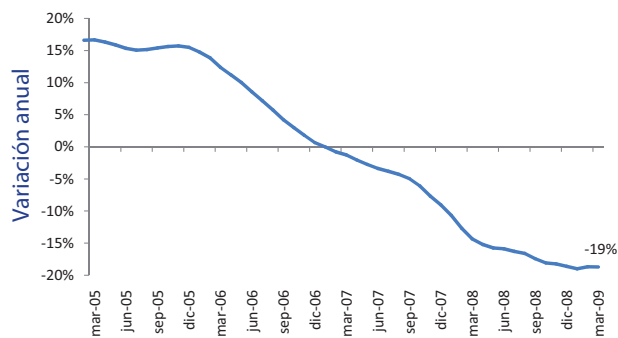
Fuente: Bloomberg

Indicador 3
ÍNDICE DE CONFIANZA DEL CONSUMIDOR EE.UU.



Fuente: St Louis Fed

Indicador 4
VARIACIÓN PRECIO VIVIENDA EE.UU.

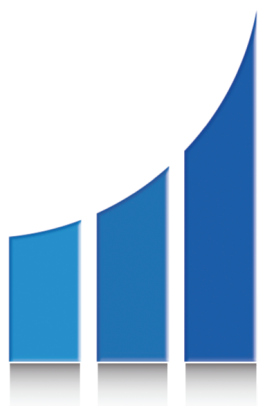


Fuente: Standard & Poors S&P/Case-Shiller Home Price Index

Indicador 5
PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2009	2010
Fedesarrollo	0,4	1,7
Consensus (promedio)	0,2	2,3
Más alto	1,8	3,3
Más bajo	-1,6	0,2
Desviación estándar	0,5	0,3

Fuente: Latin Focus Consesu Forecast



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social

INVESTIGACIÓN

- Coyuntura y proyecciones económicas
- Política macro y fiscal
- Pobreza, educación y desigualdad
- Educación, salud y pensiones
- Mercado laboral
- Organización industrial, comercio, mercados financieros
- Análisis sectoriales
- Evaluaciones de impacto

PUBLICACIONES

- Coyuntura económica y social
- Tendencia económica
- Economía política
- Cuadernos de Fedesarrollo
- Prospectiva: Perspectivas económicas de corto y mediano plazo



ENCUESTAS

- Opinión empresarial
- Opinión al consumidor
- Opinión financiera
- Social longitudinal de hogares

EVENTOS

- Debates de coyuntura
- Conferencias
- Seminarios

www.fedesarrollo.org.co

Tel. (57+1) 3259777 Ext. 340
Fax. (57+1) 3259770
A.A. 75074 / **E-mail.**
comercial@fedesarrollo.org.co
Bogotá D.C. - Colombia

