

## CONTENIDO

UNIDAD 2 .....	2
ESCENARIO 3 .....	2
3.1 Conceptualización básica .....	2
3.2 El tránsito del énfasis en la política de producción.....	4
3.3 La Política de empleo .....	5
3.3.1 Reformas de flexibilización del mercado laboral .....	7
3.4 La curva de Phillips .....	9
3.5 Análisis de agregados de producción, inflación y empleo para Colombia.....	11

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Representación mercado de trabajo clásico.....	6
<b>Gráfico 2.</b> Representación gráfica curva de Phillips .....	10

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Producción, inflación y empleo (2013 – 2018).....	11
<b>Tabla 2.</b> Composición del PIB por rama de actividad .....	12

## UNIDAD 2

### ESCENARIO 3

#### POLITICA DE PRODUCCIÓN Y EMPLEO

**Econ. Carlos Hugo Beltrán Ramírez**

**Módulo preparado para el Politécnico Grancolombiano**

#### 3.1 Conceptualización básica

En la unidad 1 se estableció que los objetivos básicos de la política económica son crecimiento, empleo y estabilidad<sup>1</sup>. Sin embargo, también se advirtió lo complicado que resulta articular en una sola dirección las variables de cada uno de los objetivos. Por ejemplo, la estabilidad lleva implícita la meta de controlar la inflación, lo que seguramente requiere incremento en las tasas de interés, que a su vez podría afectar el crecimiento económico y el empleo. En política económica suele suceder que en ocasiones es necesario sacrificar algunos objetivos en la perspectiva de alcanzar otros, por lo cual es necesario medir el costo de lo que se debe sacrificar y compararlo con el beneficio del objetivo que se pretende alcanzar. Toda decisión dependerá de la coyuntura, sin perder de vista el mediano y largo plazo.

El objetivo del crecimiento económico, entendido como "...la expansión cualitativa de la economía de un país" (Méndez Morales, 2009, pág. 282), va de la mano con el del empleo. Se supone que el empleo depende del crecimiento, aunque para validar la hipótesis se deben tener en cuenta los sectores que jalonan el crecimiento, pues no todos son generadores de empleo masivo. El sector financiero, el sector público y el sector petrolero que actualmente tienen mayor participación en el PIB de Colombia<sup>2</sup>, generan mucha riqueza pero poco empleo.

---

<sup>1</sup> Se entiende por estabilidad económica como "una condición o conjunto de circunstancias que implica la ausencia de movimientos abruptos de las variables de producción, renta, desempleo, nivel de precios y equilibrio de la balanza de pagos" (Puentes G, 2014, pág. 183)

<sup>2</sup> A marzo de 2019, los dos sectores representaban el 42.87% del PIB

El crecimiento económico se expresa a través de la expansión del Producto Interno Bruto (PIB) en una zona geográfica determinada. Refleja el nivel de producción de bienes y servicios soportado en una disponibilidad limitada de factores productivos y recursos tecnológicos. Sin embargo, Eduardo Sarmiento cuestiona la relevancia que la ortodoxia económica le otorga a la tecnología. Señala que “no es cierto que la tecnología sea la única fuente de crecimiento. El avance de los países en estado mediano de desarrollo se explica principalmente por la capitalización”. (Sarmiento P, 2002, págs. 24 - 25)

Normalmente, el perfil productivo de un país depende de sus recursos naturales, el nivel de formación de su mano de obra y la capacidad de inversión por parte de las empresas y/o del estado. De todas formas, el propósito fundamental del sector productivo está en aumentar la riqueza, y consecuentemente mejorar los niveles de bienestar de la población, o como lo expresa Cárdenas, lo que determina el crecimiento económico es el “aumento en el capital físico como proporción de producto, aumento en el capital humano por trabajador y aumento en la productividad”. (Cárdenas S, 2009, pág. 82).

El rol de la política económica en los procesos productivos se orienta a determinar el ABC de la ciencia económica: qué, cómo, cuándo y para quien producir. De igual forma, en el paradigma dominante se incorpora el concepto de “crecimiento sostenido en un ambiente de estabilidad”, es decir, que el crecimiento pueda perpetuarse en el tiempo sin que se afecten agregados fiscales, monetarios y cambiarios que garantizan la estabilidad. El resultado del crecimiento será por tanto consecuencia de una armonización adecuada de propósitos y políticas, que por lo general suscita conflictos de intereses, propios de la ciencia económica.

Lo deseable de todo proceso de crecimiento es que se genere la mayor cantidad de empleo posible. Sin embargo, esta tesis de la economía clásica no se cumple en estructuras productivas soportadas en sectores no amigables con el empleo. Por

tanto, en ocasiones “la combinación de tasas de crecimiento del PIB real positivas pero bajas con una tasa de desempleo en ascenso se denomina “recuperación sin creación de empleo”. Sin embargo, no es una situación corriente”. (Krugman Paul, 2011, pág. 384)

### **3.2 El tránsito del énfasis en la política de producción**

En el modelo de sustitución de importaciones adoptado en los países latinoamericanos durante las décadas de los 50, 60 y 70, se tenía como base fundamental ampliar la demanda interna de bienes y servicios mediante mecanismos de protección y regulación por parte del estado, lo cual implicaba un incremento en los niveles de consumo, afectando los niveles de ahorro privado necesarios para la inversión de capital. La política fiscal se consideraba indispensable para el logro de los objetivos de crecimiento por cuanto los esquemas tributarios deberían asegurar los recursos para financiar las inversiones del gobierno en infraestructura, así como pagar subsidios al sector privado y/o al consumo.

Las reformas estructurales de los años 90 impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial iban dirigidas a implementar una economía de oferta, en la cual se pretendía adaptar a largo plazo la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial. En esta dirección, y sobre la base que el control de la inflación es el objetivo primario, se estableció un control estricto de la oferta monetaria, una reducción de la disponibilidad de crédito, un aumento de los tipos de interés y eliminación del crédito subsidiado para los campesinos, la industria nacional, la adquisición de vivienda y para financiar el déficit público. Se pretendía dar a los mercados el papel principal en la asignación de recursos, con una política de "precios correctos" basada en la reducción o eliminación de la regulación estatal. En esta dirección se aplicaron medidas como las siguientes:

1. Eliminación de subsidios y controles de precios y salarios, eliminación de controles cambiarios y liberalización de los mercados financieros.

2. Desregulación de los mercados laborales, reduciendo la cobertura de la protección social. Reformulación de las relaciones laborales, disminuyendo el poder de los sindicatos y la negociación colectiva.
3. Reducción del papel del Estado en la dirección y/o planificación de la economía.
4. Privatización de las empresas estatales y los servicios públicos.
5. Estímulo a las importaciones para poder reducir los precios, vía mayor competencia, y ampliar la variedad de bienes y servicios.
6. Fomento a la inversión externa, para lo cual se deben crear condiciones de generen seguridad y confianza.

En conclusión, en el marco del nuevo modelo de libre mercado, los propósitos de crecimiento y de empleo se subordinan al propósito de la estabilidad. Como lo afirma Antonio Hernández Gamarra, el interés primordial es “estabilizar variables macro a corto plazo, reduciendo los desequilibrios causados por el lado del gasto o la demanda” (Hernández, 2003, pág. 8). Por tanto, la política de producción se orienta hacia dos tipos de medidas: a) las de carácter horizontal que consiste en crear reglas de juego comunes para todas las empresas y todos los sectores, y b) las de carácter vertical, que establecen apoyos específicos para determinados sectores o regiones, dependiendo de las prioridades que fije el gobierno nacional. La ley 1943 de 2018 (ley de financiamiento) contiene los dos tipos de medidas: la horizontal, estableciendo una disminución gradual del impuesto de renta del 33% en el 2019 al 30% en el 2022; la vertical, decretando una exención de impuesto por 7 años por las rentas provenientes del desarrollo de industrias de valor agregado tecnológico que hacen parte de la llamada “economía naranja”.

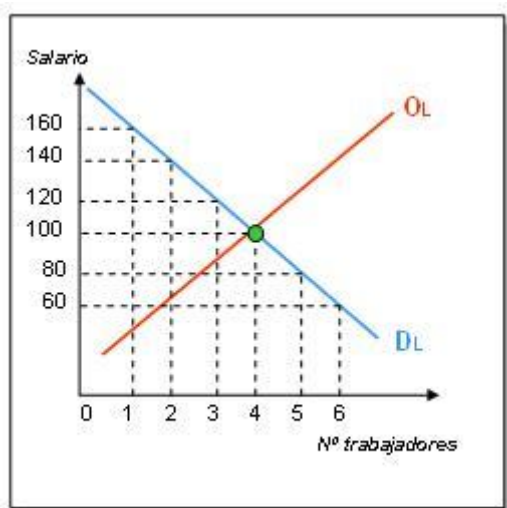
### **3.3 La Política de empleo**

El desempleo se considera como la principal consecuencia que una sociedad asume en ciclos de recesión o depresión económica. Cuando las empresas reducen

su capacidad instalada, como estrategia para afrontar una crisis, la desvinculación de trabajadores es la opción más evidente y sencilla, más aun si la política salarial es inflexible.

Desde las diferentes escuelas de pensamiento económico se han tratado de explicar las causas del desempleo en un país o en una región determinada. Las teorías económicas ortodoxas (neoclásicas y neoliberales) señalan que la oferta y la demanda de trabajo se estabilizan por si solas, y el salario (precio del trabajo) lo fija el mercado de igual forma como se fija el precio de cualquier otra mercancía. Por tanto, la rigidez en los salarios hace que se genere desempleo, lo cual implica que para aumentar el empleo se requieren unos salarios bajos, Es decir, el desempleo es “voluntario” por cuanto ni los sindicatos, ni el gobierno permiten una disminución en el salario nominal.

**Gráfico 1.** Representación mercado de trabajo clásico



El punto de equilibrio entre oferta y demanda de trabajo refleja que a un salario de \$ 100 se contratan 4 trabajadores. Si el salario sube a \$160 solo se podría contratar 1 trabajador, pero si baja a \$ 60 se contratarían 6 trabajadores

Desde la óptica keynesiana, si bien se acepta que hay una relación inversa entre la tasa de empleo (T) y la tasa de salario (S), el desempleo se considera “involuntario” por cuanto los sindicatos solo pueden ejercer presión sobre el salario nominal, mas no sobre el salario real (política monetaria), que en últimas determina el poder de compra. Es decir, existen unas restricciones institucionales y naturales a la competencia y a la flexibilidad que impiden el ajuste automático planteado por los neoclásicos. Al contrario Keynes expone que en situaciones de recesión se debe aumentar el salario que jalene consumo, que a su vez genera inversión, por lo que las empresas estarán obligadas a contratar más trabajadores.

El paradigma actual pregona una política de empleo que permita a las empresas el logro de los mayores niveles de productividad posible, como garantía de un incremento sustantivo en los salarios, pues existe una relación directa entre la tasa de salario (S) con la productividad (P). Es decir que a mayor productividad, mayor salario (S) aunque menor tasa de empleo (T)

Si  P  S  T

Se propone el desmonte de toda la política proteccionista de antaño para dar paso al propósito de reducir costos laborales, exponiendo el mercado laboral al libre juego de la oferta y la demanda, En otras palabras, se deben corregir aquellos factores que generan rigideces no deseables desde el fundamento del mercado (procesos de enganche y desenganche, costos asociados a la nómina, jornada de trabajo, horas extras, etc)

### **3.3.1 Reformas de flexibilización del mercado laboral**

Emilio Morgado, en un documento publicado por la Cepal en 1999, señala los tipos de reformas que se pueden implementar en el propósito de flexibilizar el mercado laboral. Algunas de ellas han sido asumidas en Colombia con relativo éxito. Estas reformas se dividen en dos: 1. Las reformas de las relaciones individuales de

trabajo, y 2. Las reformas en relaciones colectivas de trabajo. (Morgado v, 1999, pág. 14)

Respecto al primer grupo (relaciones individuales de trabajo), en el marco de la implementación del modelo neoliberal en Colombia, se han realizado las siguientes reformas de flexibilización laboral:

- Ley 50 de 1990. Flexibiliza en proceso de enganche y desenganche de los trabajadores, crea la figura del salario integral, reglamenta el salario en especie y reglamenta el régimen de liquidación y pago de la cesantía.<sup>3</sup>
- Ley 100 de 1993. Se crean los fondos de cesantías que administrarán los aportes que anualmente liquidan y pagan las empresas, Se mantiene el régimen de prima media en pensiones, pero se crea el régimen de ahorro pensional (fondos privados de pensiones).
- Ley 789 de 2002: Se extiende la jornada laboral ordinaria desde la 6.am y las 10 pm (anteriormente iba hasta las 6 pm). Se reduce el pago adicional de los domingos y festivos trabajados; y se rebaja el monto de las indemnizaciones por despidos sin justa causa. Esta ley buscaba reducirles los gastos a las empresas para que pudieran generar más empleos.
- Ley 1233 de 2008: Se permite a las cooperativas de trabajo asociado hacer intermediación laboral con el régimen propio de las entidades del sector solidario.

Todas las reformas citadas tienen un horizonte común con lecturas distintas: las empresas y el gobierno las sustentan en la necesidad de hacer menos onerosa la carga laboral para las empresas con el propósito de poder formalizar el empleo y crear más puestos de trabajo; mientras los sindicatos consideran que las reformas solo han beneficiado a las empresas en su propósito de aumentar sus utilidades a costa del ingreso de los trabajadores. Lo cierto es que para la fecha (junio de 2019), Colombia presenta una de las más altas tasas de desempleo de América latina

---

<sup>3</sup> Las cesantías deberán liquidarse y pagarse anualmente sobre el último salario del trabajador y no al momento del retiro del trabajador.



10.5% (solo superado por Brasil y Venezuela), con una informalidad cercana al 50%.

Actualmente se está debatiendo la propuesta de disminuir el salario mínimo con el propósito de disminuir el desempleo. El premio nobel de economía 2010 Sir Christopher Pissaride ha planteado que el salario mínimo en Colombia para el 2019 (\$ 828116) es excesivamente alto respecto al salario promedio pues representa casi el 86%, mientras en los países europeos llega solo al 35%. Sostiene que esa situación no permite reducir los niveles de informalidad ni crear nuevos puestos de trabajo porque se está generando un proceso de aumentar el salario mínimo por encima de la productividad.<sup>4</sup>

### **3.4 La curva de Phillips**

La diferencia de enfoques respecto a la política de empleo y de salarios tiene que ver con la diferencia del énfasis global de cada uno de los modelos. Mientras el neoclásico es un modelo de economía de oferta cuya prioridad es la estabilidad a través del control a la inflación; el modelo keynesiano es un modelo de demanda cuya apuesta es la generación de empleo para dinamizar la demanda agregada, En esta dirección, es importante entonces señalar la relación que existe entre la inflación y el empleo.

La inflación se define como la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero que se refleja en un alza en los precios de los bienes y servicios. El control de la inflación se hace mediante instrumentos de política monetaria, tema sobre el cual se profundizará en el escenario 4.

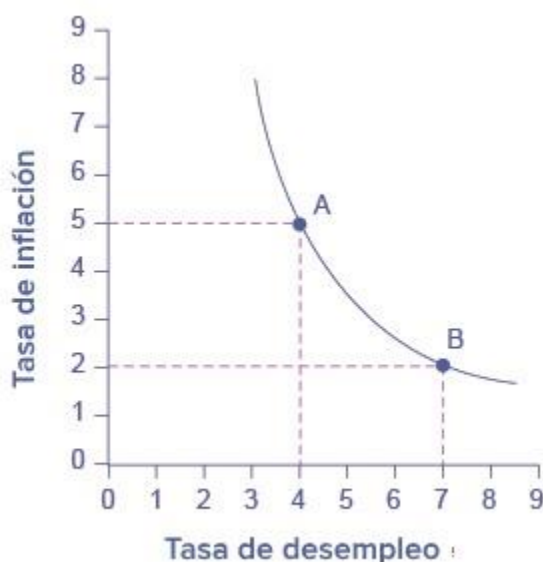
En 1958, el economista británico William Philips ilustra a través de una representación gráfica que existe una relación inversa entre la tasa de inflación y la tasa de desempleo, por lo cual no es posible lograr al mismo tiempo bajar la inflación

---

<sup>4</sup> En mi criterio, el problema del desempleo no está en las rigideces del salario sino es mucho más estructural. Tiene que ver con el perfil productivo de la economía nacional sustentado en sectores que no generan empleo masivo, y en la escasa cualificación de los trabajadores que no permite avances claros en productividad.

y bajar el desempleo. Esto se explica por una razón simple: cuando se incrementa la demanda, se presionan los precios hacia arriba; la producción se estimula y se disminuye el desempleo. Por el contrario, en periodos de recesión, cae el consumo, se presionan los precios hacia abajo (deflación), se contrae la producción y aumenta el desempleo. En el siguiente gráfico se ilustra la curva de Phillips.

**Gráfico 2.** Representación gráfica curva de Phillips



A una tasa de inflación de 5 le corresponde una tasa de desempleo de 4. (Punto A)  
Si se disminuye la inflación a 2 aumenta el desempleo a 7 (Punto B).

A pesar que la curva de Phillips es un referente obligado de estudio, hoy en día la evidencia muestra que no necesariamente se genera ese comportamiento inverso entre las dos variables. En ocasiones suelen presentarse situaciones de estanflación, es decir altas tasas de inflación en escenarios de estancamiento económico. Por ejemplo, actualmente Venezuela presenta una hiperinflación de 2500000% con un desempleo cercano al 35%

### 3.5 Análisis de agregados de producción, inflación y empleo para Colombia

Para cerrar el presente escenario, es necesario hacer el análisis y la correlación de las variables de producción, empleo e inflación en los 6 años (2013 a 2018) para la economía colombiana. El ejercicio permitirá identificar el perfil productivo del país y su capacidad de generación de empleo sin afectar la demanda.

En el cuadro No 1 se relacionan los resultados de las variables de producción (PIB), inflación y empleo para el periodo en mención.

**Tabla 1.** Producción, inflación y empleo (2013 – 2018)

Año	Crecimiento del PIB (%)	Tasa de Inflación (%)	Tasa de desempleo (%)
2013	4.6	1,94	9.6
2014	4.7	3.66	9.1
2015	3.0	6.77	8.9
2016	2.1	5.75	9.2
2017	1.4	4.09	9.4
2018	2.7	3.18	9.7

Fuente: Elaboración propia con información del Banco de la República

En los últimos 6 años se refleja una situación de desaceleración en la actividad económica, especialmente a partir de 2014, El crecimiento económico baja del 4.7% al 2.7% en el 2018, situación que se explica principalmente por la caída en los precios internacionales del petróleo, generando desestimuló en la inversión de la industria petrolera y del estado, vía menores impuestos procedentes de petróleo. Sin embargo, la caída en el crecimiento no afecta significativamente la tasa de desempleo pues esta se situó en promedio en 9.5% para los 6 años de análisis.

La situación observada explica que la composición del PIB en Colombia es disfuncional con la creación de empleo (ver cuadro no 2), es decir, que un crecimiento o decrecimiento de la actividad productiva no afecta la tasa de desempleo. Esta situación obedece a que los sectores económicos que jalonan el

PIB no son generadores de empleo a gran escala: El sector financiero en el 2017 representaba el 21.17%, las administración pública el 15.63, la explotación de minas y canteras el 6.07% y transporte el 7.02. Es decir que los 4 sectores que no son generadores masivos de empleo aportan el 50% del PIB; mientras la industria, la agricultura y la construcción solo aportan el 22%.

**Tabla 2.** Composición del PIB por rama de actividad

RAMA DE ACTIVIDAD	VALOR	%
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	34689	6.28
Explotación de minas y canteras	33502	6.07
Industrias manufactureras	60172	10.90
Suministro d electricidad, gas y agua	18437	3.34
Construcción	39889	7.23
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	67433	12.22
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	38752	7.02
Establecimientos financieros, Seguros	116798	21.17
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	86265	15.63
Impuestos	55764	10.10
Total PIB a precios constantes	551701	100

Fuente: Elaboración propia con información del Dane

En conclusión, es importante resaltar que el accionar de las decisiones de política productiva en Colombia en los últimos años; ha sido la franca priorización del sector financiero como componente fundamental para el crecimiento económico bajo el supuesto que las políticas de desregulación aumentaría la competencia del sector

financiero, se estimularía el ahorro externo, las tasas de interés bajarían y se apalancaría la inversión para alimentar el proceso de reconversión industrial jalonado por la apertura comercial.

## REFERENCIAS

Cárdenas S, M. (2009). *Introducción a la Economía Colombiana*. Bogota : Fedesarrollo - Alfaomega

Hernández, A. (2003). *Evaluación de los acuerdos Colombia – FMI 1999/2003*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Obtenido de [http://www.uexternado.edu.co/carlosleonr/docs/pdf/\(CGR\)%20Informe%20de%20acuerdos%20con%20FMI%2099-03.pdf](http://www.uexternado.edu.co/carlosleonr/docs/pdf/(CGR)%20Informe%20de%20acuerdos%20con%20FMI%2099-03.pdf)

Krugman Paul, W. r. (2011). *Fundamentos de Economía*. Barcelona : Revertè.

Méndez Morales, J. S. (2009). *Fundamentos de Economía para la sociedad del conocimiento*. México: Mc Graw Hill.

Morgado v, E. (1999). *Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile*. Santiago : Cepal .

Puentes G, G. (2014). *Hacienda Pública: Asignación de recursos, distribución del ingreso y la riqueza, formación de capital y estabilización económica*. . Bogotá : Universidad del Rosario .

Sarmiento P, E. (2002). *El Modelo Propio: Teorías económicas e instrumentos*. Bogota : Norma .

