

TENDENCIA ECONÓMICA

Informe Mensual de FEDESARROLLO

100

Agosto de 2010



Editorial: Formalización y Primer Empleo: más de lo que se esperaba, menos de lo que se requiere

Actualidad: Algunas reflexiones sobre la política agropecuaria en Colombia

Indicadores económicos

FEDESARROLLO

Calle 78 No. 9-91

Tel.: 325 97 77

Fax: 325 97 70

A.A.: 75074

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

Bogotá, D.C., Colombia

DIRECTOR EJECUTIVO

Roberto Steiner

TENDENCIA ECONÓMICA

Editor

Roberto Steiner

INVESTIGADORES

Germán Arturo Galindo

David Forero

Alejandra González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Consuelo Lozano | Formas Finales Ltda | formas.finales@gmail.com

IMPRESIÓN

La Imprenta Editores S.A.

Calle 77 No. 27A-39

laimprenta@etb.net.co

Bogotá, D.C.

Impresa y hecha en Colombia

Printed and made in Colombia

Formalización y Primer Empleo: más de lo que se esperaba, menos de lo que se requiere

Tiene razón el gobierno cuando señala en la exposición de motivos del recientemente radicado Proyecto de Ley para la Formalización y Primer Empleo que “uno de los principales retos que enfrenta el país, si no el principal, es la generación de empleo formal”. En Colombia el desempleo y la informalidad son fenómenos estructurales; uno y otro se mantienen en niveles elevados incluso en la parte alta del ciclo económico¹. El desempleo afecta particularmente a los más jóvenes: en 2008 la tasa de desempleo de personas entre 16 y 24 años de edad fue de 25% frente a 10% para aquellos entre 25 y 49 años. De tiempo atrás los altos niveles de desempleo e informalidad han sido tema de análisis por parte de Fedesarrollo. En un estudio reciente² propusimos acciones en tres frentes para ayudar a confrontar estos dos flagelos: i) revisar las normas que rigen la fijación del salario mínimo, incluyendo ampliar el concepto del contrato de aprendizaje, para diferenciar el salario mínimo de los jóvenes del que rige para el resto de la fuerza de trabajo; ii) reducir los gravámenes al trabajo formal; iii) establecer cláusulas de salida y reingreso para los programas asistenciales que se ofrecen a los más pobres, de manera de generar estímulos a entrar en la formalidad.

Durante la reciente campaña presidencial el entonces candidato Santos afirmó que las cargas parafiscales no se iban a modificar. Desde ese punto de vista, sorprende positivamente el Proyecto de Ley que acá se comenta, a través del cual se exime temporalmente del pago de parafiscales a nuevas micro y pequeñas empresas³ y se permite descontar del impuesto

¹ En 2007, cuando el PIB creció 7,5%, el desempleo se ubicó en 11,2% y la informalidad en 57%.

² Ver M. Santa María, R. Steiner y E. Schutt (2010), “¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad?” en R. Steiner y L.V. Traverso (eds.) *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, CAF y Fedesarrollo.

³ El proyecto establece que las empresas que inicien su actividad a partir de la promulgación de la ley realizarán sus aportes parafiscales de manera progresiva, 0% durante los primeros dos años, 50% en el tercer año y 100% a partir del cuarto año.



DAVIVIENDA

de renta las contribuciones parafiscales que las firmas hagan en virtud a la contratación de nuevos trabajadores menores a 25 años⁴. Con este proyecto el gobierno está reconociendo que el desempleo y la informalidad laboral, particularmente entre los más jóvenes, se explican en gran medida por elevados costos no salariales, donde el pago de parafiscales para financiar el SENA, las Cajas de Compensación Familiar y el ICBF ocupan un lugar destacado⁵.

Al tiempo que este reconocimiento es bienvenido, se debe señalar que el Proyecto de Ley aparece como modesto habida cuenta que el gobierno ha propuesto formalizar más de 500 mil trabajadores y generar 2,5 millones de empleos en los próximos 4 años. Si bien durante la campaña presidencial el actual mandatario suscribió la idea de que la eliminación de los parafiscales generaría apenas 200 mil empleos como efecto de una sola vez, conviene tomar como referencia estimaciones más recientes que apuntan a la generación de cerca de 600 mil empleos cada década como resultado de la eliminación *total* de parafiscales⁶. No es mucho el empleo y la formalización laboral que generaría una propuesta como la que acá se comenta que, en lugar de suprimir los parafiscales, simplemente los elimina para *algunas* empresas (micro y pequeñas) durante *algunos* años (hasta 4) y los compensa temporalmente para *algunas* otras (aquellas que contraten

trabajadores menores a 25 años). Vale la pena recordar que en la reforma de 2003 se adoptó una medida similar, con efectos positivos pero modestos.

Mientras lo más apropiada sería eliminar las cargas parafiscales y financiar al SENA y al ICBF con cargo a recursos del presupuesto nacional provenientes de la tributación general, el proyecto de ley parte de la infortunada restricción política de que los parafiscales son poco menos que inamovibles y que lo mejor a que se puede aspirar es a condonarle impuestos a ciertas empresas para así compensar temporalmente su pago de parafiscales. Más eficiente y transparente habría resultado eliminar el pago de parafiscales y utilizar los recursos tributarios que provendrán de eliminar las deducciones por inversión en activos fijos⁷ a financiar los programas que hoy día gozan del privilegio de un ingreso parafiscal. Teniendo en cuenta que el costo fiscal de este incentivo tributario es de cerca de 0,8% del PIB y los ingresos por contribuciones parafiscales que reciben el SENA y el ICBF son de un monto similar, se debería considerar la posibilidad de hacer permanente la eliminación de estos gravámenes a la nómina para todos los contratos laborales y financiar los programas de estas dos instituciones con los recursos que llegarán al presupuesto nacional en virtud a la eliminación del incentivo tributario a la inversión en capital fijo.

⁴ El gobierno propone incentivar la contratación formal de nuevos trabajadores jóvenes permitiendo a los empleadores tomar los aportes al SENA, ICBF, Cajas de Compensación, subcuenta de solidaridad del FOSYGA y Fondo de Garantía de Pensión Mínima que se hagan a nombre de estos nuevos empleados como descuento para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios.

⁵ En la exposición de motivos se señala que nuestro país ocupa el lugar 110 entre 134 en el listado, de menor a mayor, de costos laborales no salariales.

⁶ *Op.cit.* Santa María *et al.* (2010).

⁷ De acuerdo al Proyecto de Ley, a partir del 2011 los sectores de minería, hidrocarburos y servicios petroleros, electricidad y gas, no podrán deducir del impuesto a la renta su inversión en activos fijos. En 2011 los demás sectores tendrán un descuento de 10% (frente a la deducción actual de 30%); entre 2012 y 2016 dicha deducción sólo regirá para inversiones en maquinaria y equipo cuya vida útil no sea inferior a 10 años; finalmente, a partir del 2017 se eliminará por completo esta exención.

Preocupa el razonamiento que se hace en la exposición de motivos para remover los incentivos tributarios a la inversión en activos fijos; a saber, “que la tasa de inversión del país supera los estándares internacionales”, al tiempo que se ha desincentivado el uso del trabajo. No compartimos la noción de que en Colombia haya suficiente inversión, así esta haya crecido recientemente. El nuestro sigue siendo un país con un precario stock de capital, uno en el cual más y mejor inversión, tanto pública como privada, nacional y extranjera, debe ser bienvenida. De otra parte, si bien hay alguna sustitución entre capital y trabajo a nivel agregado, con seguridad debe ser bajísima en los sectores que, como la minería, verán suprimido todo el incentivo que tenían para inversión en activos fijos a partir de 2011. No desconocemos, por supuesto, que existe una poderosa razón para eliminar los incentivos tributarios a la inversión en activos fijos; a saber, la situación fiscal por la que atraviesa el país. El déficit del gobierno nacional central se estima en 4,4% para 2010 y en 3,9% para 2011⁸. Mientras distintos estimativos sugieren que estabilizar

la deuda pública requeriría de un superávit primario no inferior a 1% del PIB, en la actualidad el balance primario es deficitario en 1,1% del PIB. Este panorama, de por sí preocupante, puede complicarse aún más en función del costo que conllevará la atención a desplazados y la unificación de los planes obligatorios de salud.

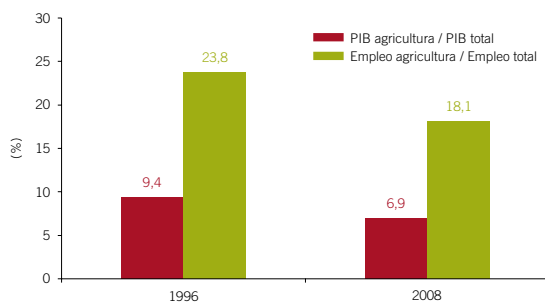
La economía política de las reformas estructurales señala que es al principio de su mandato cuando los gobiernos pueden ser verdaderamente ambiciosos en el frente reformista. Al mismo tiempo que entendemos que la administración que recién comienza piensa llevar al legislativo importantes medidas en los frentes de la salud, de las regalías, del ordenamiento territorial, de la tenencia de la tierra y de la institucionalidad fiscal, es evidente que en el campo laboral está siendo poco ambicioso. De cumplirse la norma de que toda iniciativa gubernamental es diluida en su trámite por el Congreso, se corre el riesgo de que el mayor crecimiento económico que ya empieza a vislumbrarse no sea particularmente intensivo en la generación de trabajo formal.

⁸ Ello sin considerar el mayor gasto por \$2 billones en 2011 recientemente anunciado por el gobierno.

Algunas reflexiones sobre la política agropecuaria en Colombia¹

Una de las principales metas de la nueva administración es la generación de 3 millones de empleos formales. Tal y como está plasmado en el plan de gobierno de la nueva administración, para alcanzar este objetivo es necesario impulsar el crecimiento de cinco sectores dentro de los que se encuentra el sector agro, en el cual se busca *una transformación productiva que duplique las exportaciones, consolide la paz en el campo y cree cientos de miles de empleos*². Aunque ha perdido participación en los últimos años, el agrícola es ciertamente uno de los sectores más intensivos en la generación de empleo. Actualmente 18,5% de los trabajadores a nivel nacional están ocupados en actividades relacionadas con la agricultura, pesca, ganadería y silvicultura (Gráfico 1).

Gráfico 1
COLOMBIA: IMPORTANCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA



Fuente: DANE.

A la luz de las metas propuestas en el programa de gobierno, es importante hacer una serie de reflexiones en torno a si este sector efectivamente tiene la capacidad para ser una de las locomotoras de crecimiento en nuestro país. Con el objetivo de identificar posibles cuellos de botella que estén impidiendo el desarrollo del agro en el país, en esta edición de Actualidad documentamos el pobre desempeño relativo del sector agrícola colombiano, describimos algunas condiciones imperantes en los mercados internacionales, analizamos varios factores que pueden estar limitando el desarrollo del sector en Colombia y planteamos diversas recomendaciones de política. Es importante resaltar que si bien este documento recorre aspectos importantes para el desarrollo de la política agrícola nacional, el análisis no es exhaustivo y las propuestas que de aquí se derivan están en función de los asuntos analizados.

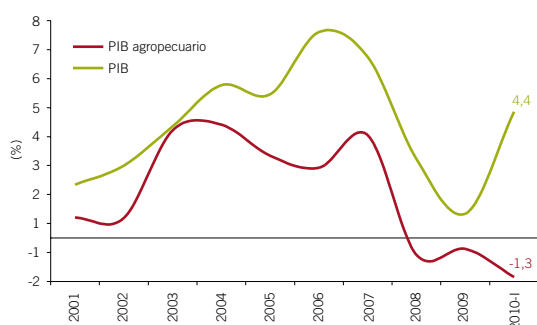
No obstante la nada despreciable recuperación en la actividad económica, la dinámica reciente del sector agrícola es poco menos que favorable. Mientras que durante el período 2001-2008 la economía en su conjunto creció a una tasa promedio anual de 4,3%, el PIB agrícola creció en promedio apenas al 2,2%. En consecuencia, el sector agrícola pasó de representar el 9,4% del PIB en 1996 a representar el 6,9% en 2008 (Gráfico 1). En términos relativos a la actividad económica nacional, el sector agrícola colombiano es el menos dinámico dentro del conjunto de países que se mencionan en el Cuadro 1. El rezago relativo del sector agrícola colombiano se ha intensificado en los últimos meses. Así, durante el primer trimestre de 2010 la actividad económica agregada se

¹ Artículo basado en la actualización del trabajo elaborado por Mauricio Reina y Sandra Zuluaga "Base para un modelo agro-exportador para Colombia" con el apoyo de Juan José Perfetti.

² Ver el archivo del Plan de Gobierno en: <http://archive.santospresidente.com/pdf/plan-de-gobierno-juan-manuel-santos.pdf>

expande a un ritmo anual de 4,4%, mientras la actividad agrícola se contra 1,3%³.

Gráfico 2
COLOMBIA: CRECIMIENTO REAL ANUAL



Fuente: DANE.

Cuadro 1
CRECIMIENTO TOTAL Y SECTORIAL
(PROMEDIO 2001-2008)

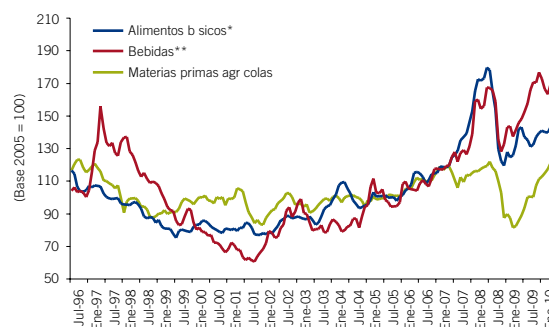
	PIB	Agricultura
Argentina	4,5%	3,1%
Brasil	3,6%	4,7%
Chile	4,2%	5,3%
Colombia	4,3%	2,2%
Costa Rica	5,0%	3,4%
México	2,4%	2,9%
Perú	5,9%	4,0%

Fuente: CEPAL.

El entorno internacional ha sido y continúa siendo favorable para los productos agropecuarios. Hasta mediados de 2008 el precio internacional de materias primas, productos agrícolas y sus derivados presentaban un vertiginoso ascenso, aumento que se vio interrumpido por la recesión

mundial (Gráfico 3). Superada la crisis internacional y teniendo en cuenta que el consumo de estos bienes continúa aumentando en virtud al crecimiento económico de países como China e India, es de esperarse que los precios se recuperen a niveles observados antes de la crisis. De hecho, en el caso de las bebidas ya la recuperación de precios ha sido plena.

Gráfico 3
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS AGRÍCOLAS
(NOMINALES)



* Alimentos básicos: cereales, aceites vegetales, harinas proteicas, carnes, mariscos, azúcar, banano y naranjas.

** Bebidas: Café, cacao y té.

Fuente: FMI.

Conviene despejar la noción de que la apreciación de la tasa de cambio ha sido determinante de que Colombia no se haya podido beneficiar del excelente ritmo de crecimiento de la demanda por productos agrícolas a nivel internacional. Como lo señala el Cuadro 2, el fortalecimiento del peso colombiano ha sido importante, pero no marcadamente diferente a lo que ha sucedido en países como Brasil y Chile, donde el sector agrícola ha crecido a tasas anuales de alrededor de 5%, más del doble de lo observado en Colombia.

³ Esta conclusión no cambia si se tiene en cuenta el PIB agrícola con y sin las actividades relacionadas al café.

Cuadro 2
DEVALUACIÓN NOMINAL

	2003-2008
Argentina	8,3%
Brasil	-40,6%
Chile	-24,4%
Colombia	-31,6%
Costa Rica	32%
México	3,2%
Perú	-16,1%

Fuente: FMI y Bancos centrales de cada país.

Es interesante destacar como este contexto de elevados precios internacionales y fuerte apreciación cambiaria ha permitido a diversos países latinoamericanos exportar

productos agrícolas no tradicionales, propios de la latitud en la que se encuentra cada uno, ubicándose todos ellos entre los principales productores a nivel mundial en estos novedosos productos. Como se observa en el Cuadro 3, México es el principal exportador mundial de aguacates, renglón de exportación que no existía en 1970. Casos similares se dan en Perú (espárragos), Chile (uvas y manzanas), Costa Rica (piñas) y en Brasil (soja).

Evidentemente, el rezago en el desempeño agrícola de Colombia no se puede explicar por problemas de oferta vinculados a escasez de tierras. Muy por el contrario, en días pasados el Instituto Geográfico Agustín Codazzi publicó los resultados de su último estudio sobre conflictos de usos de tierras. En él se muestra que el 18,9% del territorio nacional tiene vocación agrícola, pero se utiliza

Cuadro 3
DIVERSIFICACIÓN EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS
(MILLONES DE DÓLARES)

País - producto	1970	1990	2000	2007	Posición ranking mundial 2007
México					
Tomates	107,7	462,6	625,5	1.219,9	2
Mango fresco	0,3	27,4	111,1	119,2	2
Aguacate	0,0	14,9	73,7	620,8	1
Perú					
Mango fresco	0,3	2,2	23,3	63,7	5
Espárragos	0,6	5,1	53,8	235,8	1
Argentina					
Limonos y limas	0,0	11,5	94,1	169,6	3
Fríjol seco	3,9	116,8	103,8	182,6	5
Chile					
Manzanas	3,5	107,5	181,7	1.104,7	1
Uvas	4,0	352,8	523,5	1.966,8	1
Costa Rica					
Piña	1,2	38,4	121,6	486,9	1
Brasil					
Soja	27,1	909,9	909,9	6.709,4	2

Fuente: FAO.

tan solo el 3,3% en esta actividad. De otra parte, mientras que solo el 13,3% del territorio tiene vocación ganadera, actualmente se utiliza 37,8% en esta actividad⁴.

Tampoco pareciera evidente que en nuestro país el sector agrícola enfrente una limitante en términos de recursos públicos. De hecho, la lenta dinámica que acá se comenta ocurre en un contexto de aumento de dineros públicos para el sector. Entre 2003 y 2010 el presupuesto de inversión pública en el sector agropecuario se multiplicó por cinco en términos nominales, al pasar de \$283 mil millones a \$1.242 mil millones. Desde 2006 este rubro aumenta de manera significativa gracias a los recursos del programa Agro Ingreso Seguro, los cuales rondan los \$500 mil millones anuales. Este hecho prende las alarmas respecto a la eficiencia en la asignación del presupuesto en programas dirigidos al sector, que si bien están diseñados para aumentar la productividad y competitividad, todavía no se reflejan en mayor crecimiento agropecuario. El diseño de este tipo de programas tiene varias limitaciones. Así por ejemplo, no están orientados a la provisión de bienes públicos como inversión en infraestructura para comunicar centros agrícolas con centros de consumo y/o puertos, y no contemplan capacitación de pequeños y medianos productores en nuevas tecnologías de cultivo.

La situación recién descrita arroja un balance paradójico. A pesar de enfrentar una demanda dinámica y de contar con recursos productivos ociosos y un cuantioso presupuesto público, el sector agropecuario colombiano ha crecido menos que el resto de la economía y muy por debajo de lo que lo ha hecho en otros países de América Latina. Una de las causas de esta infortunada situación se encuentra en las distorsiones que la política pública impone

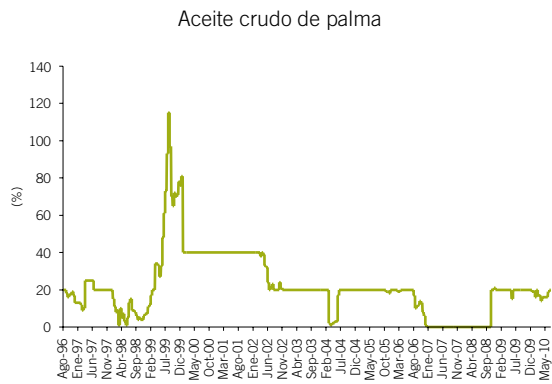
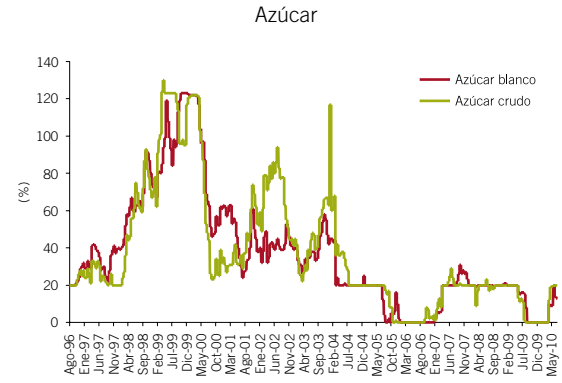
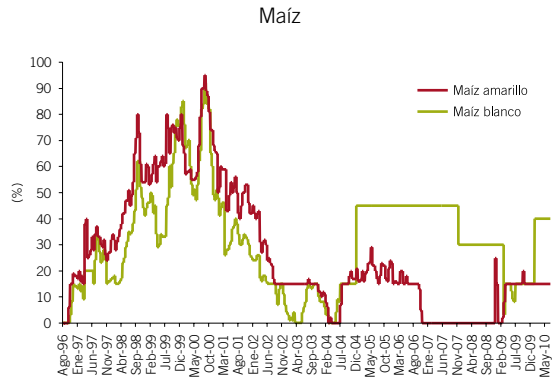
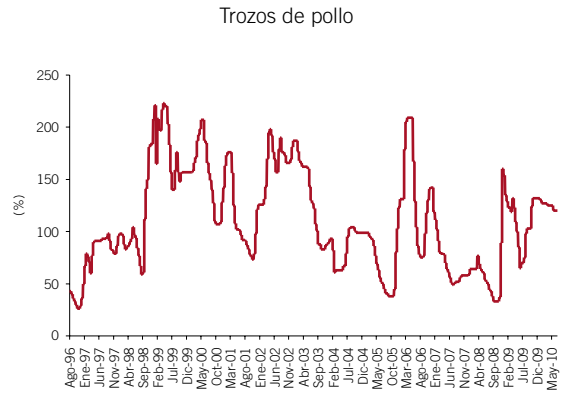
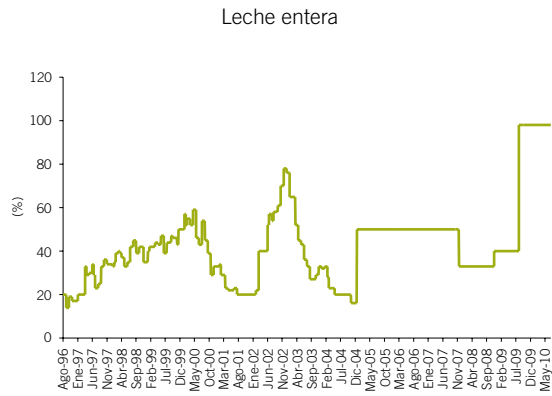
a la asignación de los recursos⁵. La inversión pública en el sector no tendrá el impacto esperado mientras los productores reciban señales de mercado equivocadas, originadas en la política comercial y en incentivos a la producción de cultivos en los que Colombia es poco competitiva.

Respecto a la política comercial, se destacan la política arancelaria y mecanismos como las salvaguardias, que responden, en su conjunto, a una larga tradición de garantizar la compra de la producción nacional en el mercado interno, evitando así la competencia de los bienes importados. El agro colombiano tiene un tratamiento arancelario preferencial y exclusivo frente al resto de la economía, al contar con un sistema de aranceles variables denominado 'Franjas de Precios' que en la práctica se traduce en una mayor protección para el sector. El arancel derivado de la Franja de Precios --con la cual se protege la producción de leche entera, trozos de pollo, maíz blanco y amarillo, azúcares, aceite crudo de palma y arroz blanco, entre otros-- en teoría opera bajo la lógica de que cuando los precios internacionales aumentan, el arancel baja, y viceversa. Sin embargo, en la práctica tienen un sesgo que se refleja en una excesiva protección. En productos como leche entera, trozos de pollo, maíz blanco y arroz blanco se evidencia en lo corrido de 2010 un arancel muy alto (superior a 100% en algunos casos) y poco flexible (Gráfico 4). Estas políticas proteccionistas pueden ir en contravía de otros objetivos comerciales. Tal es el caso de la reciente decisión adoptada por el Ministerio de Agricultura de bloquear la importación de arroz proveniente de los países andinos (Perú, Bolivia y Ecuador), lo que llevó al Tribunal Andino de Justicia a autorizar a estas naciones la imposición de un sobre-arancel de 5% a los productos agrícolas colombianos.

⁴ Ver Portafolio, agosto 25 de 2010, "Embestida ganadera a predios de la agricultura".

⁵ Otros factores relevantes incluyen la violencia, problemas de tenencia de tierra, falta de desarrollo tecnológico y precaria infraestructura de transporte.

Gráfico 4
ARANCEL DERIVADO DE LA FRANJA DE PRECIOS
 (%)



Fuente: Agronet.

La comparación entre el arancel consolidado que reportan los países a la OMC muestra una marcada tendencia de Colombia a proteger su producción agrícola en mayor proporción que otros países de la región. En la muestra de países, el nuestro es el único con topes máximos superiores a 100%, como es el caso para lácteos, cereales y oleaginosas (Cuadro 4).

El arancel promedio corresponde al máximo consolidado que negocia cada país con la OMC y que están autorizados a cobrar a otros países miembros.

Los resultados de esta política saltan a la vista. Colombia no ha aprovechado el dinamismo de la demanda mundial --a pesar de tener recursos ociosos de tierra y trabajo en el campo y de haber destinado importantes subsidios al sector agrícola-- en gran medida porque la política comercial estimula la producción de cultivos o productos propios de latitudes templadas en los que Colombia, dada su posición en el trópico, es poco competitivo⁶. La política pública no

genera incentivos para que se explore la diversificación hacia otros bienes agrícolas en los que el país puede ser competitivo. Esta es la primera consideración que debería tener en cuenta el Gobierno a la hora de diseñar la política sectorial, si lo que se pretende es convertir al sector en una de las locomotoras de crecimiento. Este propósito difícilmente se va a lograr insistiendo en el desarrollo de productos que se han protegido históricamente y que en el pasado reciente han recibido cuantiosos subsidios.

En el mundo se han dinamizado productos en los que los países desarrollados no tienen mayor interés y, por tanto, a los que ni protegen ni subsidian. En varios de ellos, incluidos los cultivos de clima tropical, Colombia tendría ventaja comparativa. Infortunadamente, no han sido adecuadamente promovidos. En este sentido, es de buen recibo el anuncio del nuevo Ministro de Industria, Comercio y Turismo en el que se evalúa la posibilidad de reformar el estatuto arancelario para reducir el costo de las materias primas importadas. Si bien la iniciativa tiene

Cuadro 4
TARIFAS ARANCELARIAS
(ARANCEL PROMEDIO %)

	Argentina	Brasil	Chile	Costa Rica	Colombia	México	Perú
Productos animales	27,6	38,2	25,0	57,0	98,9	64,1	30,0
Lácteos	35,0	48,9	29,2	84,8	136,7	63,8	36,7
Frutas y vegetales	33,8	34,1	25,0	42,1	72,6	37,3	30,0
Cereales	32,9	43,4	25,2	40,5	111,6	45,1	34,4
Oleaginosas y grasas	34,6	34,6	29,1	27,6	132,5	43,9	30,0
Azúcares	33,9	34,4	43,3	45,0	106,8	119,4	34,8
Otros productos agrícolas	31,0	29,0	25,0	36,2	78,1	27,5	30,0

Nota: El arancel promedio corresponde al máximo consolidado que negocia cada país con la OMC y que están autorizados a cobrar a otros países miembros.

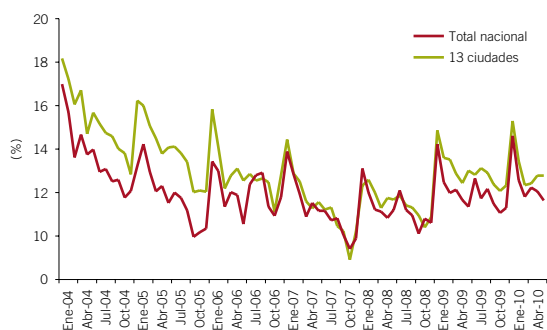
Fuente: OMC.

⁶ No se desconoce por supuesto el que en algunos casos nuestro país resulta poco competitivo fundamentalmente en razón a los aberrantes subsidios otorgados a la producción en países desarrollados. Tal es la situación de los lácteos en el caso de Europa.

como primer objetivo evitar una mayor revaluación, no hay duda que si se implementan cambios permanentes al régimen arancelario, éstos tendrán un impacto positivo sobre el sector agrícola. Para fomentar la modernización del agro no conviene una política que subsidia y protege cul-

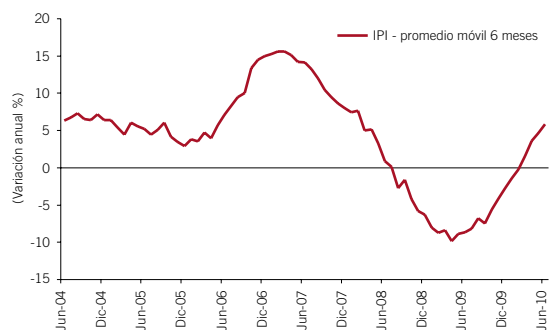
tivos tradicionales y que envía señales distorsionadas que perpetúan la promoción de cultivos ineficientes. Además, el esfuerzo presupuestal se debe enfocar en la provisión de bienes públicos como riego, logística, financiación e investigación en ciencia y tecnología.

TASA DE DESEMPLEO



Fuente: DANE.

ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (SIN TRILLA)



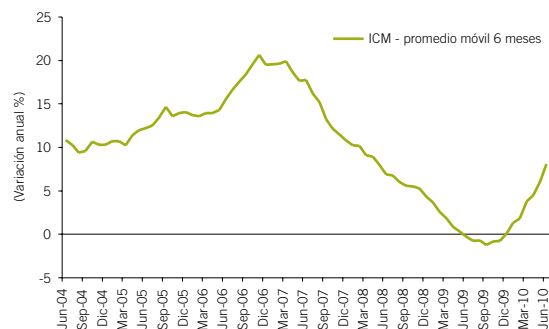
Fuente: DANE.

ÁREA APROBADA PARA VIVIENDA



Fuente: DANE.

ÍNDICE DE COMERCIO MINORISTA (SIN COMBUSTIBLES)

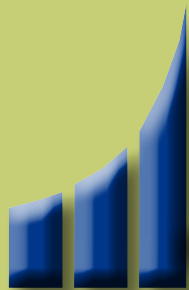


Fuente: DANE.

PROYECCIONES PIB COLOMBIA (CRECIMIENTO REAL ANUAL, %)

Institución	Proyección PIB (%)	
	2010	2011
Fedesarrollo	4,0	4,6
Consensus (promedio)	3,9	4,3
Más alto	4,7	5,0
Más bajo	2,5	3,2

Fuente: *Latinamerican Consensus Forecast.*



FEDESARROLLO

Centro de Investigación Económica y Social