

Mercado laboral y sistema de protección social en Colombia: Desincentivos al trabajo y al progreso*

Jairo Núñez M.**

–Introducción. –I. Marco conceptual. 1. El modelo de Levy. 2. Adaptación del modelo al caso colombiano. –II. Desincentivos al trabajo y al progreso. –1. Los sobre costos al salario mínimo. –2. Valoración incompleta de la seguridad social. –3. Los precios relativos del trabajo y el capital. –4. La calidad de la educación que reciben los pobres. –5. Los problemas en la focalización. –6. La graduación de los programas. –7. La generación de empleo e ingresos. –III. Efectos macroeconómicos. –IV: Conclusiones y recomendaciones. –Referencias bibliográficas.

Primera versión recibida: Octubre 8 de 2010; versión final aceptada: Diciembre 2 de 2010

Resumen: El presente artículo indaga sobre los posibles desincentivos al trabajo ocasionados por las fallas estructurales en el diseño de los actuales programas de protección social, como es el caso de Familias en Acción y del Régimen Subsidiado. Además identifica el círculo vicioso sobre el cual se mueve la economía colombiana, dado que estos programas de protección social mantienen una estructura económica improductiva, con altos niveles de pobreza. Para esto, se analiza el mercado laboral colombiano y se hace una comparación

entre las situaciones de los trabajadores no calificados –tanto para el sector formal como informal–, evidenciando los fuertes incentivos generados por los programas al fenómeno de la informalidad. Los resultados de esta investigación derivan en recomendaciones de políticas públicas encaminadas a reducir dichos niveles de pobreza y traspasar el umbral de subdesarrollo del país.

Palabras clave: Protección social, empleo, informalidad, pobreza, trabajo calificado.

* Este trabajo se realizó en el marco de la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad - MERPD. Se agradecen los comentarios de los asistentes al seminario sobre transferencias condicionadas, que se llevó a cabo en Guatemala, a comienzos de febrero de 2008, en especial a María Castro y Raymundo Rodas y la discusión general con Manuel Salazar, Carlos Sobrado, Marcos Robles y otros asistentes que enriquecieron las ideas planteadas en este documento.

** Investigador Asociado de Fedesarrollo.

Abstract: This article explores the possible disincentives to work offer caused by structural flaws in the design of the existing social protection programs, such as Familias en Acción and the subsidized system. It also identifies a vicious circle that environs Colombian economy since such social protection programs sustain an unproductive economic structure that results in high levels of poverty. Our methodology consists on analyzing Colombian labor market and comparing the situations of unskilled workers in both formal and informal sectors. We find evidence about the existence of a strong incentive structure for informality associated to the dynamics of the social programs. The results of this research result in public policy recommendations that aim to reduce the levels of poverty and to overcome the underdevelopment situation of the country.

Keywords: Social protection, employment, informality, poverty, skilled labor force.

Résumé : Cet article étudie les désincitations au travail entraînés par les défauts structurels des programmes d'aide sociale en Colombie, notamment les programmes Familias en Acción et le Régime Subventionné. Nous montrons un cercle vicieux dans l'économie colombienne puisque ces programmes d'aide sociale entretiennent une structure économique improductive avec un haut niveau de pauvreté. Pour ce

faire, nous analysons le marché de travail tout en établissant des comparaisons pour les travailleurs non qualifiés employés aussi bien dans le secteur formel que dans le secteur informel. Nous montrons que les travailleurs profitant d'un programme d'aide sociale ont des incitations pour s'employer dans le secteur informel. Nous proposons ensuite des recommandations de politique publique en vue de réduire les niveaux de pauvreté et contribuer ainsi au développement du pays.

Mots clef : Aide sociale, emploi, pauvreté, travail qualifié.

Clasificación JEL: J31, I23, I32.

Introducción

En los últimos años, el Estado colombiano ha realizado numerosos esfuerzos por aumentar la cobertura de los programas de protección social. En 5 años, el régimen subsidiado pasó de 11.9 millones de afiliados en el 2003 a 18.6 millones en el 2005¹, y en el 2007, llegó al umbral de los 21.5 millones de afiliados². Por su parte, el programa Familias en Acción, que atendía 340 mil familias en el 2004, rápidamente superó la meta del millón y medio, alcanzando un total de 1.6 millones de familias inscritas en el 2007³. Estos y otros ejemplos, indefectiblemente llevan a la misma conclusión: el aumento de la cobertura de

1 Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara - 011 de 2006 Senado "Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política".

2 Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno (SIGOB). Protección Social. Afiliación al Régimen Subsidiado de Salud. <http://www.sigob.gov.co/met/meta.info.aspx?m=637>. Recuperado el 4 de abril de 2008.

3 DNP-Sinergia (2007), p. 4.

los programas de protección social ha sido uno de los pilares más importantes de la política social del último quinquenio.

Más allá de la discusión sobre la existencia de efectos positivos del régimen subsidiado o de Familias en Acción en el bienestar de la población –que de una u otra forma se debe beneficiar con estas intervenciones–⁴, la creciente expansión de los programas de protección social ha puesto de presente las fallas estructurales del diseño de estos programas, que a su paso, han ocasionado la gestación silenciosa de drásticos desincentivos al trabajo y al progreso de sus beneficiarios. En este estudio, el término “fallas estructurales del diseño” se refiere a la desarticulación de los programas con la estructura del mercado de trabajo, lo cual conlleva a mantener en la economía –de manera permanente–, una estructura de salarios (productividad) baja, y un nivel de pobreza alto, que nuevamente incentivan al *policymaker* a ampliar las coberturas de la protección social. Por consiguiente, la conclusión más importante del estudio, es que bajo la estructura actual del mercado laboral, nos encontramos en un círculo vicioso, donde los programas de protección social pueden estar, mucho más que ayudando, manteniendo el *status quo* de una estructura económica improductiva, con altos niveles de pobreza, y grandes coberturas de programas sociales, que de

ninguna manera van a sacar al país del subdesarrollo.

En general, un análisis de las características de los programas de protección social, indica que perder la condición de beneficiario, como consecuencia de un cambio positivo del ingreso, o de las condiciones de la vivienda de estas familias –entre otros aspectos–, es mucho más costoso que prescindir de ese ingreso, para poder conservar los subsidios. Así, paradójicamente, los programas que se han creado para mejorar la calidad de vida de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, en el corto plazo alivian estos síntomas, y en el largo plazo, por errores de diseño, se encargan de perpetuarlos, alimentando la dependencia de estas familias y la utopía de erradicar la pobreza de manera definitiva.

Este documento presenta una reflexión sobre la situación del mercado laboral colombiano, y la forma como estos programas han creado fuertes incentivos a la informalidad y el conformismo de las familias en situación de pobreza, lo que pone en grave riesgo el cumplimiento de los objetivos de la política social. El análisis se fundamenta en la comparación de diferentes situaciones a las que se enfrentan los trabajadores no calificados del sector formal⁵ *versus* los trabajadores no calificados del sector informal⁶. En la primera parte del documento se presenta

4 Es difícil imaginar que un programa como Familias en Acción, cuyo beneficio se encuentra condicionado a la asistencia escolar y al cumplimiento de los controles de crecimiento y desarrollo, no tenga efectos positivos sobre los *outcomes* asociados a las condicionalidades, independientemente de la magnitud de dichos efectos. En este sentido, y tal como se esperaría, la evaluación de impacto de Familias en Acción encontró efectos positivos en la educación, la nutrición y la salud de sus beneficiarios (Econometría, 2006).

5 Cuyos ingresos mensuales sean equivalentes a un salario mínimo mensual.

6 Cuyos ingresos son cercanos al 70% del salario mínimo mensual.

el marco conceptual de la investigación (capítulo 2), en la segunda parte se discuten los argumentos que justifican la existencia de tales desincentivos (capítulo 3), y posteriormente, los efectos macroeconómicos de mantener la desconexión entre el diseño actual de los programas de protección social y la estructura del mercado laboral colombiano (capítulo 4). Al final, se presentan las conclusiones y las recomendaciones de política del estudio (capítulo 5).

I. Marco conceptual

La discusión sobre el vínculo entre el mercado laboral y los sistemas de protección social se remonta a la década de los ochenta, cuando el alto desempleo y el estancamiento del crecimiento económico de Europa, en un mercado laboral rígido y con distorsiones, contrastó con la mayor flexibilidad de la economía de los Estados Unidos, y la existencia de programas de protección social menos generosos, en comparación con los existentes en los países europeos⁷. Según Blank y Freeman

(1993), “existen una serie de políticas o instituciones que afectan de manera adversa la flexibilidad del mercado laboral, y por tanto, el progreso económico”⁸; estas políticas o instituciones son las que se listan a continuación⁹:

- Las medidas que fortalecen la posición de los trabajadores al interior de las firmas y limitan la habilidad de los empleadores para ajustarse frente a cambios en el entorno económico¹⁰.
- Programas de beneficios de desempleo muy generosos, que reducen los incentivos de los trabajadores para volver al mercado laboral¹¹.
- Salarios excesivamente altos y una alta participación de otros costos laborales, limitan la capacidad de las firmas para crear empleos de largo plazo¹².
- La falta de movilidad o habilidades de ciertos trabajadores puede limitar la capacidad de estas personas de ajustarse a cambios en la demanda de empleo¹³.

7 Blank, R. y R. Freeman. (1993). p. 1.

8 Ibidem, p. 6.

9 Traducción textual del artículo de Blank, R. y R. Freeman. (1993). Op. Cit. p. 6.

10 En el caso colombiano, algunos ejemplos de estas medidas son el salario mínimo o la ley de retén social que impide despedir empleados con determinadas características.

11 Aunque en Colombia no existen programas de esta naturaleza, los beneficios que se derivan de la protección social, como las transferencias monetarias de Familias en Acción o el acceso al régimen subsidiado de salud, son algunos ejemplos de intervenciones que reducen los incentivos de los trabajadores para ingresar o volver al sector formal.

12 Esto se refleja bien en el hecho de que el salario mínimo de Colombia sea uno de los más altos de América Latina, y en la existencia de sobre-costos como los que se derivan del pago de parafiscales. En la sección 3.1 se discute este tema en profundidad.

13 Es lo que le ocurre a buena parte de los trabajadores informales en situación de pobreza e indigencia, que frente a la falta de habilidades –o de acceso a buenos programas de formación para el trabajo–, no tienen la capacidad para cambiar de oficio rápidamente –adaptarse a los cambios en la demanda por empleo–. Como resultado, terminan excluidos del sector formal e ingresando a la informalidad como medio de subsistencia.

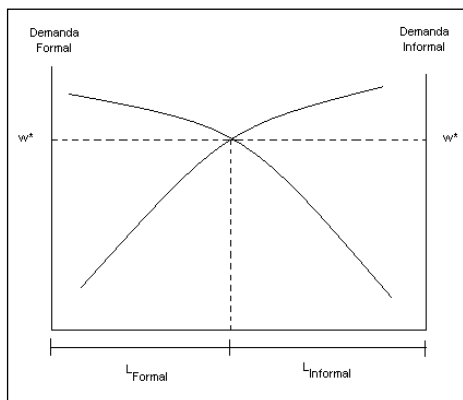
La persistencia del desempleo [como resultado de los 4 puntos anteriores] puede deteriorar el capital humano de los desempleados, que optan por adaptarse a esta condición siendo menos productivos¹⁴ o desistiendo de la búsqueda de un empleo¹⁵.

Estas y otras cuestiones que explican el vínculo entre el mercado laboral y los sistemas de protección social, fundamentan el marco conceptual de esta investigación. A continuación se presenta un resumen del modelo clásico sobre el funcionamiento del mercado laboral, desarrollado en Levy (2007) para México (sección 2.1), y adaptado para el caso colombiano en este trabajo (sección 2.2).

1. El modelo de Levy

El comportamiento del mercado laboral en el modelo de Levy (2007) es el que se presenta en el gráfico 1. En equilibrio, el salario es w^* , tanto en el sector formal como en el informal. Un aumento del empleo en el sector informal, *ceteris paribus*, se traduce en una caída de la relación capital por trabajador (k_i/l_i) en este sector, y, por lo tanto, en un menor salario. Esta reducción salarial, promueve la migración de trabajadores del sector informal al sector formal, para obtener w^* , hasta retornar al equilibrio. En otras palabras, puesto que hay libre movilidad de trabajadores entre el sector formal e informal, una desviación

Gráfico 1
Funcionamiento del mercado laboral en el modelo clásico



Fuente: Tomado de Levy (2007)

de w^* produce cambios en la relación de capital por trabajador, cambios en el salario, y migración de trabajadores al sector con mayor salario, hasta que el mercado vuelve al equilibrio.

2. Adaptación del modelo al caso colombiano

Uno de los supuestos importantes de este modelo es la libre movilidad de trabajadores de un sector a otro; no obstante, la realidad del mercado colombiano dista mucho de este planteamiento. En primer lugar, porque a diferencia de México, en Colombia tenemos un salario mínimo alto, que introduce rigideces al mercado laboral¹⁶. Cuando se establece el salario

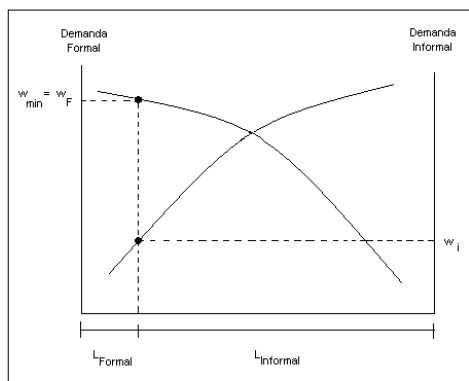
14 Por ejemplo empleándose como trabajadores informales.

15 Blank, R. y R. Freeman. (1993). Op. Cit. p. 6-8. El segundo punto de este listado es al que se refiere este estudio, que en general son beneficios a las familias más pobres y no necesariamente al desempleo.

16 De hecho, esta es una de las explicaciones más plausibles de por qué en México el mercado laboral volvió en tan solo un año a la misma tasa de desempleo observada antes del “efecto tequila” (Maloney, W. y J. Núñez, 2003). En Colombia, después de 10 años, no hemos regresado a los niveles de desempleo observados antes de la crisis de finales de los noventa.

mínimo, las firmas se ven obligadas a reducir el empleo y quedarse con los trabajadores más productivos. Esto origina una reducción del empleo formal, simplemente por la forma de la curva de demanda laboral. Los empleados que han sido desplazados del sector formal buscan una ocupación en el sector informal¹⁷, donde los activos por trabajador son inferiores, y esto termina reduciendo los salarios y originando una caída en la productividad¹⁸. Bajo este escenario, se puede explicar fácilmente por qué el sector informal en Colombia representa el 75% de la ocupación total (gráfico 2).

Gráfico 2
Funcionamiento del mercado laboral colombiano



Fuente: Elaboración propia, a partir de Levy (2007).

II. Desincentivos al trabajo y al progreso

El modelo que se presentó en la sección I.2, ilustra los fundamentos teóricos de la

hipótesis de esta investigación: la estructura del mercado laboral colombiano impone grandes retos al desarrollo de la política social, y lo por tanto, es indispensable considerar las distorsiones que se desprenden de dicha estructura en el diseño de las intervenciones. Solo así podrán evitarse los desincentivos al trabajo y al progreso que se originan en el diseño actual de los programas de protección social. Como ya se dijo en la introducción, esto no apunta a concluir que hay que acabar con este tipo de intervenciones, el país ha hecho avances muy importantes en este sentido, y no debe dar marcha atrás en los logros alcanzados. Lo que si es urgente, es evaluar cuáles son aquellos factores que están fomentando la informalidad y la dependencia del Estado por parte de sus beneficiarios, y posteriormente, proceder con las reformas necesarias para contrarrestar sus efectos perversos sobre el empleo y el progreso. En las secciones 3.1 a 3.7 se discute la naturaleza y el alcance de estos desincentivos.

1. Los sobre-costos al salario mínimo

Un ejercicio exhaustivo de medición de los sobre-costos al salario, indica que los empresarios colombianos deben asumir un costo adicional mensual por trabajador equivalente al 76% del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv). Este porcentaje se obtuvo después de calcular la participación del salario mínimo mensual de 2008, en la sumatoria de una serie de aspectos que la legislación colombiana contempla como parte de los costos que deben asumir los

17 Quienes tienen un salario de reserva por encima del nuevo salario del sector informal dejarán de participar trayendo como consecuencia un menor empleo en la economía.

18 Esta es una de las razones por las cuales el ingreso laboral del sector informal es tan bajo en Colombia.

empleadores (Tabla 1). Estos costos adicionales son los que se listan a continuación:

- El subsidio de transporte, que para el 2008 corresponde a \$55.000 mensuales.
- El aporte mensual a la cotización de pensiones, equivalente al 12% del ingreso base de cotización (IBC)¹⁹ mensual.
- El aporte mensual a la cotización de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que corresponde al 8,5% del IBC mensual.
- El aporte mensual a la cotización del Sistema de Riesgos Profesionales, que corresponde al 2,4%²⁰ del IBC mensual.
- La prima de servicios, que es equivalente a medio salario mensual, cada semestre²¹, y que en términos porcentuales es equivalente al 8,3% del salario mensual.
- Las cesantías, que son iguales a un salario mensual y corresponden al 10,4% del smlmv; más los intereses a las cesantías, que son el 12% anual²².
- Las vacaciones remuneradas, que corresponden al 4,1% del smlmv²³ (15 días remunerados).
- Los aportes parafiscales al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, que se calculan como el 9% de la nómina mensual de salarios²⁴.

- Un pago en especie representado en 3 juegos anuales de calzado y vestido, cuyo valor mensual es equivalente al 5,1% del smlmv²⁵.

Así, detrás de la contratación de un trabajador en el sector formal por un smlmv, en realidad se encuentra un ingreso laboral mensual que supera los 800 mil pesos (US\$403), y que genera costos adicionales para los empleadores del orden del 76% del smlmv. En el 2003, el costo de una contratación mensual similar, superaba los 570 mil pesos (US\$200), cuyo porcentaje de sobre-costos era equivalente al 72% del smlmv. Todo esto, como se esperaría, no es un incentivo al incremento del empleo, sino, más bien, un aliciente para desplazar a los trabajadores de menor productividad, y sustituir empleo por capital. Como se verá más adelante, la combinación de estos sobre-costos al empleo, las reformas tributarias que han reducido el costo del capital en Colombia, y la revaluación del peso colombiano, han terminado por incrementar la participación de este insumo dentro de los factores de producción de las firmas. Vale la pena señalar que mientras los costos laborales se han duplicado para el sector exportador en 5 años, en el mismo período, los precios de sus productos en los mercados internacionales han disminuido.

19 El IBC mensual corresponde a la sumatoria del smlmv y el equivalente al valor mensual de la prima de servicios. Esta prima de servicios es igual a medio salario cada semestre.

20 Se calcula sobre la base de un riesgo medio.

21 Según Legis (2008b), p. 109, el auxilio de transporte forma parte de la base para la liquidación.

22 Según Legis, (2008b), p. 112, se toma como base de cálculo el promedio mensual de lo devengado en el último año.

23 Según Legis (2008b), p. 122, el auxilio de transporte no se incluye en la base de liquidación.

24 La nómina mensual de salarios incluye vacaciones y primas.

25 Según sodexho dotación, cada juego de calzado y vestido tiene un costo estimado de \$95.000.

Tabla 1
Inversión mensual por trabajador

	\$ 2.008	US\$ *	\$ 2.003	US\$ **	? US\$
Salario Mínimo Legal	461.500	229,06	332.000	115,89	98%
Subsidio de transporte	55.000	27,30	37.500	13,09	109%
Salario mensual	516.500	256,36	369.500	128,98	99%
Ingreso base de cotización SS ¹	504.542		362.792		
Nómina mensual de salarios	523.771		376.625		
Pensiones	60.545	30,05	36.188	12,63	138%
Salud	42.886	21,29	29.023	10,13	110%
Riesgos profesionales ^a	12.291	6,10	8.838	3,08	98%
Prima de servicios (1/2 salario cada semestre) ^b	43.042	21,36	30.792	10,75	99%
Cesantías (1 salario) mas intereses de 12% ^c	48.207	23,93	34.487	12,04	99%
Vacaciones remuneradas ^d	19.229	9,54	13.833	4,83	98%
Aportes parafiscales ^e	47.139	23,40	33.896	11,83	98%
Total en dinero	789.839	392,03	556.557	194,28	102%
Calzado y vestido 3 juegos anuales (pago en especie) ^f	23.750	11,79	17.086	5,96	98%
Costo asumido por el empleador	813.589	403,81	573.643	200,24	102%
Total anual	9.763.063	4.845,77	6.883.715	2.402,87	102%
Salario diario	27.120	13,46	19.121	6,67	102%
Salario hora	3.390	1,68	2.390	0,83	102%

¹ Incluye la prima de servicios, LEGIS (2008a), pp.41

^a Calculado sobre la base de un riesgo medio

^b El auxilio de transporte forma parte de la base para la liquidación, LEGIS (2008b), pp.109

^c Se toma como base el promedio mensual de lo devengado en el último año, LEGIS(2008b), pp.112

^d El auxilio de transporte no se incluye en la base de liquidación, LEGIS (2008b), pp.122

^e Los aportes se hacen sobre nómina mensual de salarios que incluye vacaciones y primas; Sentencia 4246, abril 20 de 1993 y Art. 17 Ley 21 de 1982

^f Cada juego tiene un valor estimado de \$95,000 en 2008 según Sodexho dotación. Para 2003 se dejó como porcentaje del SMMLV

* Calculado a la TRM de enero 1 de 2008

** Calculado a la TRM de enero 1 de 2003

Fuente: Cálculos propios.

2. Valoración incompleta de la seguridad social

Los sobre-costos generados por la legislación laboral se justificarían si los trabajadores contratados por un smlmv realmente gozaran de los beneficios que conlleva este tipo de contratación (seguridad social), y especialmente, de aquellos que se relacionan con los aportes parafiscales; no obstante, la realidad es que estos trabajadores experimentan lo que Levy (2007) ha denominado como una valoración incompleta de la seguridad social. Esto significa que los programas o servicios que se financian con los aportes de empleados y empleadores adolecen de tres situaciones²⁶:

- El paquete de beneficios no coincide con las necesidades de los trabajadores.
- El paquete de beneficios contiene requisitos adicionales que no pueden cumplir los trabajadores que ganan un smlmv²⁷.
- El acceso y la calidad de los programas y/o servicios es deficiente.

A continuación se discuten algunos ejemplos que muestran evidencia de estas tres situaciones:

- **El paquete de beneficios no coincide con las necesidades de los trabajadores: el caso de los subsidios de vivienda y la formación para el trabajo**

Paradójicamente, la mayoría de los programas supuestamente dirigidos a trabajadores formales, que devengan entre 1 y 2 smlmv, no coinciden con las necesidades de estas personas y sus familias (Levy, 2007). Los

casos que documentan esta situación, van desde los subsidios de vivienda de las cajas de compensación familiar (CCF), que son insuficientes para adquirir el inmueble; hasta los cursos de capacitación ofrecidos por el SENA, que corresponden más a la oferta histórica de la entidad que a los servicios de formación para el trabajo que requieren estos trabajadores.

- **El paquete de beneficios contiene requisitos adicionales que no se pueden cumplir: el caso de las pensiones y los subsidios de vivienda**

Según Gaviria (2004), solo el 22% de los trabajadores colombianos migran de un año a otro del sector informal al formal, mientras que el 43% de los formales pasan al sector informal (Tabla 2). Esta combinación de alta movilidad hacia el sector informal y baja migración al sector formal, finalmente se traduce en la imposibilidad de reunir los requisitos exigidos para acceder a un paquete de beneficios. Concretamente, en el caso de las pensiones, la baja expectativa de alcanzar los requisitos para obtener la pensión, genera desincentivos al ahorro en el Sistema General de Seguridad Social en Pensiones (SGSSP). Según la legislación vigente, para ganar el derecho a una pensión de vejez, un trabajador debe haber cotizado durante 1.300 semanas a este sistema (26 años de aportes). Así las cosas, frente al hecho de que los trabajadores no calificados permanecen más en el sector informal que en el formal, para éstos, es difícil creer que existe una opción real de obtener los beneficios del SGSSP. Así, en su tránsito por el sector for-

26 Levy, (2007).

27 Entre los principales está la exigencia de ingresos mayores a un smlmv.

mal, los trabajadores no calificados pueden percibir que las cotizaciones obligatorias son un simple impuesto, en contraste con la situación de los trabajadores del sector informal, que pueden recibir el subsidio de 85% a la cotización en pensiones, a través del Fondo de Solidaridad Pensional.

Tabla 2
Probabilidad de migración entre sectores económicos

Empleo anterior	2004-1	Empleo actual	
		Informal	Formal
Informal		78.4%	21.7%
Formal		42.7%	57.3%

Fuente: Tomado de Gaviria (2004)

Otro ejemplo que describe muy bien por qué los paquetes de beneficios contienen requisitos inalcanzables para la población objetivo de los mismos, es lo que sucede con los subsidios de vivienda, dirigidos a trabajadores que devengan menos de dos smlmv. Un análisis de las condiciones de acceso a estos subsidios y los ingresos de esta población, indica que para ellos no existe una posibilidad real de acceder a estos beneficios, y que si finalmente logran obtenerlos, deben destinar un altísimo porcentaje del ingreso familiar al pago de las cuotas mensuales, lo cual –en la práctica– significa renunciar a la idea de tener una vivienda propia. Parte de los obstáculos para el goce efectivo de este programa, se derivan de

las condiciones mínimas de ahorro para obtener el subsidio y los requisitos mínimos de ingreso para acceder al crédito de financiación de la vivienda (por el faltante que no se logra cubrir entre el subsidio del Estado y el ahorro de la familia).

En la tabla 3 se presenta un ejercicio para los dos tipos de vivienda que se construyen actualmente (tipo 1, por valor de 23 millones, y tipo 2, por valor de 32 millones), para tres escenarios de ingresos: i) familias que reciben un smlmv, ii) familias que reciben dos smlmv, y iii) familias que reciben tres smlmv. En el primer escenario se encuentran aquellos que reciben un smlmv. Si la familia aspira a una vivienda tipo 1, en primer lugar, debe tener un ahorro previo equivalente a 2.3 millones de pesos²⁸, y demostrar ante la entidad financiadora del crédito, ingresos mensuales por 1.1 smlmv (aproximadamente 500 mil pesos mensuales). Asimismo, podrá recibir un subsidio equivalente al 43% del valor total de la vivienda, y con sus ingresos, deberá financiar el 67% restante. La financiación del 67% restante, calculada con una cuota fija a 15 años, significa que la familia debe pagar una cuota aproximada de 151 mil pesos mensuales, que representan el 33% de sus ingresos. Esto, indudablemente, es un porcentaje muy elevado del ingreso de las familias que reciben un smlmv, que como es obvio, deben pagar los gastos mínimos de alimentación, salud y servicios públicos, y otros bienes meritorios como la educación de los hijos²⁹.

28 Los requisitos para acceder al subsidio de vivienda urbana señalan que las familias aspirantes deben tener un ahorro previo como mínimo del 10% del valor total de la vivienda que se quiere adquirir.

29 De hecho, se ha demostrado que entre los pobres, el consumo de alimentos está alrededor del 50% del gasto total (Muñoz, M. y G. Rivas, 2006).

Tabla 3
Requisitos para acceder a los subsidios de vivienda

	461.500		461.500,0		923.000		923.000		1.384.500	
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 1	Tipo 2
Salario Mínimo Legal Mensual Vigente	461.500	461.500,0	923.000	923.000	923.000	923.000	1.384.500	1.384.500	1.384.500	1.384.500
Tipo de vivienda*	50	70	50	70	50	70	50	70	50	70
Valor máximo en SMLMV	23.075.000	32.305.000	23.075.000	32.305.000	23.075.000	32.305.000	23.075.000	32.305.000	23.075.000	32.305.000
Precio vivienda	4,2	5,8	2,1	2,9	2,1	2,9	4,2	5,8	4,2	5,8
Salario en años	9.922.250	9.922.250	9.691.500	9.691.500	9.691.500	9.691.500	5.999.500	5.999.500	5.999.500	5.999.500
Subsidio	2.307.500	3.230.500	2.307.500	3.230.500	2.307.500	3.230.500	2.307.500	3.230.500	2.307.500	3.230.500
Ahorro	10.845.250	19.152.250	11.076.000	19.383.000	11.076.000	19.383.000	14.768.000	23.075.000	14.768.000	23.075.000
Crédito	151.834	268.132	155.064	271.362	155.064	271.362	206.752	323.050	206.752	323.050
Cuota aproximada **	33%	58%	17%	29%	17%	29%	15%	23%	15%	23%
Proporción del salario	506.112	893.772	516.880	904.540	516.880	904.540	689.173	1.076.833	689.173	1.076.833
Requisito de ingreso	1,10	1,94	0,56	0,98	0,56	0,98	0,50	0,78	0,50	0,78
Requisito de ingreso en SMLMV	1,10	1,94	0,56	0,98	0,56	0,98	0,50	0,78	0,50	0,78

* Utilizando los parámetros de municipios de más de 500,000 (donde operan las CCF)

** Calculada con cuota fija a 15 años

Fuente: Cálculos propios.

La situación para las familias que aspiran a obtener este paquete de beneficios se complica mucho más porque, normalmente, las CCF, que son las entidades que ejecutan este programa, construyen en su mayoría viviendas tipo 2. Siguiendo con el ejemplo de la familia con ingresos de 1 smlmv, el análisis del ejercicio que se presenta en la tabla 5 indica que si era difícil aspirar a una vivienda tipo 1, es prácticamente imposible pensar en adquirir una vivienda tipo 2. Para comenzar, el monto del ahorro programado se eleva a 3.2 millones de pesos (7 meses de trabajo), y los ingresos que se deben demostrar ante los bancos que otorgan el crédito ascienden a los 893 mil pesos. Aunque el valor financiado se incrementa al 59% del valor de la vivienda, las familias que finalmente reciban el subsidio del Estado y el crédito del sector financiero, deben pagar cuotas mensuales de 268 mil pesos, valor que en el año 2008 representa el 58% de un smlmv.

Aunque es innegable que las condiciones de acceso a estos subsidios eran bastante más inadecuadas en el 2007, y los cambios introducidos a partir de 2008 intentaron resolver estos problemas, lo que existe actualmente es un conjunto vacío entre la población objetivo de los subsidios de vivienda y la población que cumple los requisitos para acceder a ellos. Esto explica por qué más del 40% de los subsidios en vivienda se destinan al 40% más rico de la población, mientras que al quintil 1 solo llega el 15% de los recursos³⁰. En general, las CCF han demostrado un trabajo muy deficiente para los pobres, ya que el subsidio familiar es

30 Lasso, F. (2004).

la transferencia más inequitativa de todas las que se hacen a través de impuestos³¹.

- **El acceso y la calidad de los programas y/o servicios es deficiente**

Como si todo lo anterior fuera poco, las familias también enfrentan problemas de acceso y calidad en los servicios que reciben. El ejemplo de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es muy dicente: empleados y trabajadores realizan un aporte en dinero, como cotización al Sistema, y a cambio, esperan recibir atención oportuna y de calidad. No obstante, son numerosos los casos de personas que no son atendidas, o que cuando lo son, deben incurrir en gastos adicionales para pagar medicamentos, exámenes y hasta elementos tan irrisorios como gasas y vendajes. En el ISS, son frecuentes las quejas por la larga espera para obtener una cita médica (mucho más si se trata de un especialista), o las malas condiciones de hospitalización y cirugía a las que se enfrentan los usuarios. Indudablemente, el análisis del SGSSS es un tema que excede el alcance de este documento; pero, los problemas que acá se exponen, ampliamente conocidos y documentados por académicos, políticos y usuarios, dan cuenta de los motivos que tienen los trabajadores del sector formal para enfrentar una valoración incompleta de la seguridad social.

Así las cosas, todos estos argumentos indican que, a pesar de que las firmas deben pagar el equivalente a 1.76 smlmv, los trabajadores colombianos perciben como beneficios en seguridad social mucho me-

nos de 1.76 salarios; esta situación, acorta la brecha entre el salario total del sector formal y el informal, y por tanto, reduce (aumenta) los incentivos a la formalización (informatización). Unido a lo anterior, los trabajadores del sector informal, a través de los programas de protección social, reciben un paquete de beneficios con menores restricciones de acceso y permanencia: transferencias condicionadas de Familias en Acción, subsidio al 85% de la cotización en pensiones a través del Fondo de Solidaridad Pensional, afiliación en salud a través del régimen subsidiado, subsidio de vivienda con menos requisitos, entre otros. La pregunta que surge de esta situación es: ¿Qué interés puede tener una familia que recibe todos estos beneficios de buscar un empleo en el sector formal?, la respuesta, que salta a la vista, plantea la existencia de fuertes incentivos a la informalidad, cuando se crean programas de protección social sin considerar las distorsiones que han creado las propias normas sobre el mercado laboral.

En resumen, se puede afirmar que en una economía se generan incentivos a la informalidad si la utilidad percibida en este sector es mayor que la obtenida en el sector formal. La utilidad en el sector formal son los salarios percibidos, w_f , más los beneficios de la seguridad social, (que son inferiores al pago que hacen trabajadores y firmas por el problema de valoración incompleta mencionado anteriormente), menos el esfuerzo, e_f . En el sector informal la utilidad es el ingreso laboral, w_i , más los beneficios de la protección social, PS , menos el esfuerzo, e_i :

31 *Ibidem*.

$$U(w_f + SS - e_f) < U(w_i + PS - e_i) \quad (1)$$

En (1), se presentan incentivos a la informalidad, si se cumple esta condición.

3. Los precios relativos del trabajo y el capital

Un obstáculo adicional que enfrenta la consolidación de un sistema de incentivos al trabajo y el progreso se relaciona con los precios relativos del trabajo y el capital. Mientras los costos laborales son rígidos y aumentan cada año con la fijación del salario mínimo, los precios del capital han disminuido considerablemente. De alguna manera, la combinación de las políticas económicas (v.gr. reforma tributaria) y las políticas sociales (v.gr. creación del Sistema de Protección Social, ampliación de Familias en Acción, etc.), se ha traducido en una fuerte reducción de los precios relativos del capital³². Por un lado, la reforma tributaria de 2004, establece una reducción fiscal de 30% en la declaración de renta sobre la utilidad neta, en el evento en que se realicen inversiones en activos fijos tangibles. En el 2007, este porcentaje se incrementó al 40%. Otro ejemplo es la ley de reforestación, que dispone una reducción del 10% de la renta líquida a las nuevas inversiones en reforestación, lo cual puede desincentivar el empleo rural. Así, con la fijación del salario mínimo y los aportes parafiscales, más los incentivos a la inversión en capital que se derivan de las reformas ya mencionadas,

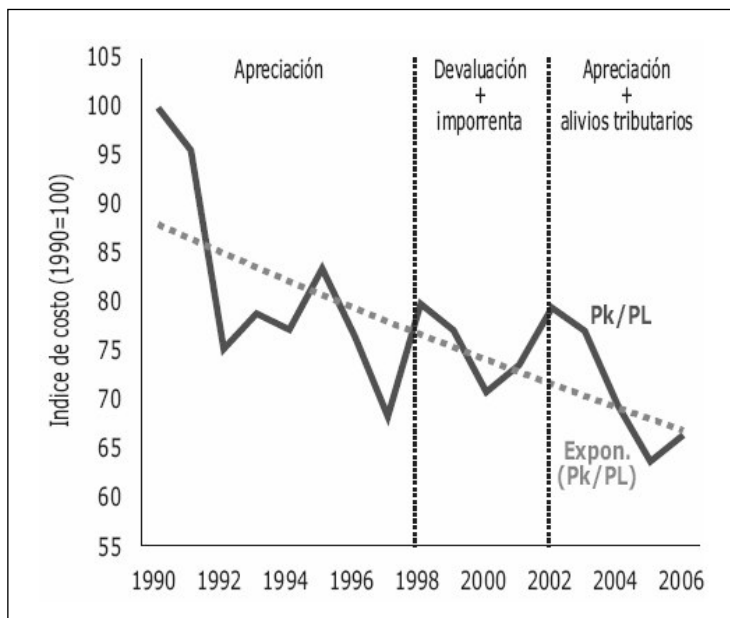
el costo del trabajo aumenta, y el del capital disminuye.

En el gráfico 3 se presenta la evolución del costo relativo del capital entre 1990 y 2006. Como se puede observar, los efectos de las reformas económicas se han visto bien reflejados en el precio relativo del capital, que ha caído de manera sistemática desde 1990, y en 2005 alcanzó su punto más bajo (caída de casi 40%). Consistente con lo anterior, la relación capital por trabajador se ha incrementado desde 1993, hasta alcanzar su máximo nivel en 2007, con un índice cercano a 1,6. (Ver gráfico 4). Sin duda, en los últimos años, la economía colombiana se ha vuelto intensiva en capital.

Todo lo anterior, pone de presente el hecho que, de alguna manera, las reformas en materia tributaria hicieron mella en los efectos de la reforma laboral de 2002. En el gráfico 5 se observa que esta última, al reducir los costos laborales y flexibilizar las jornadas laborales, generó un fuerte impacto sobre el empleo (crecimiento promedio del 3.6% en la tasa de ocupación en el último trimestre), desde que la reforma entró en vigencia (marzo de 2003). Posteriormente, cuando ésta coincide con la aplicación de la reforma tributaria de 2004, se observa una reducción significativa de sus efectos. El empleo sólo volvió a responder positivamente a partir del segundo semestre de 2005, como consecuencia del crecimiento sostenido que experimenta la economía colombiana.

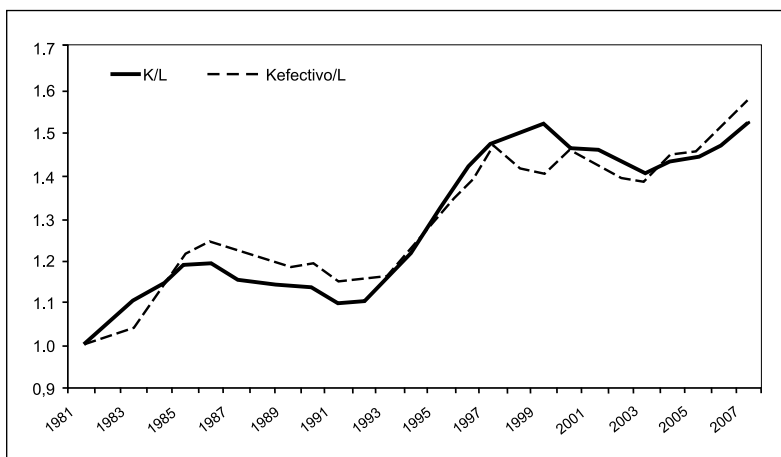
32 A esto debemos sumarle la revaluación del peso, que ha sido motivada por el fuerte incremento de la inversión extranjera directa y las remesas internacionales.

Gráfico 3
Evolución del costo relativo del capital. 1990-2006



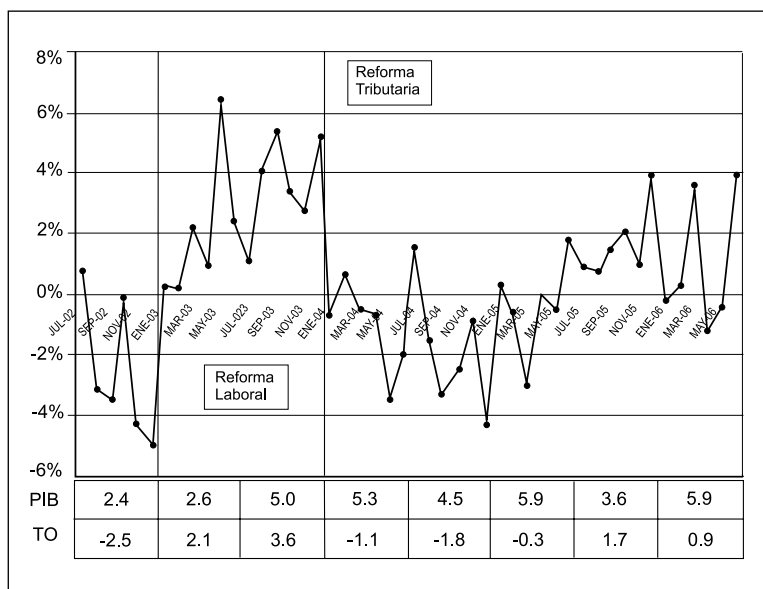
Fuente: ANIF, citado en Leibovich, J. (2007).

Gráfico 4
Relación capital por trabajador. 1981-2007.
(Índice, 1981=1)



Fuente: Nigrinis, M., citado en Leibovich, J. (2007).

Gráfico 5
Cambio en la tasa de ocupación. 2002-2006



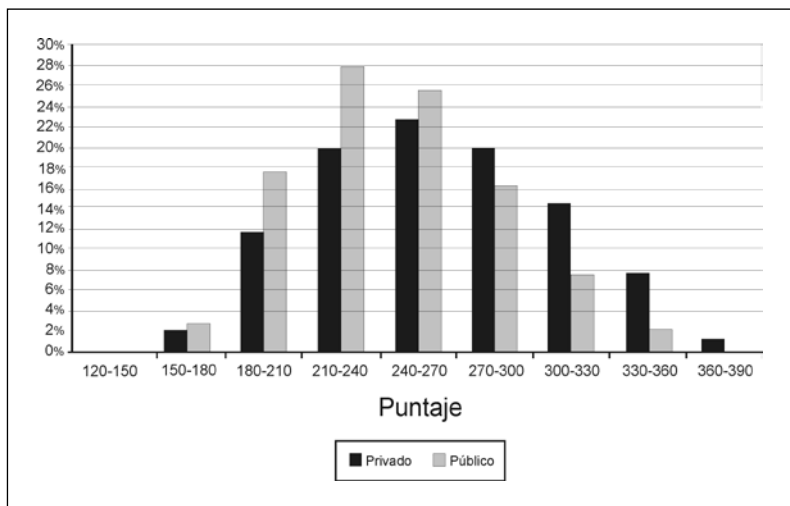
Fuente: Cálculos propios

4. La calidad de la educación que reciben los pobres

Según Blank y Freeman (1993), uno de los aspectos más importantes para contrarrestar la falta de movilidad laboral y habilidades de la población de bajos ingresos –que son circunstancias que inducen a la informalidad por razones de segmentación-, consiste en mejorar la calidad de la educación. Actualmente, las estadísticas indican que en los colegios públicos abundan los puntajes más bajos del ICFES, y escasean los altos (gráfico 6). Igualmente, se encuentra que en los hogares más pobres se concentran los puntajes más bajos, y en los ricos, los puntajes más altos (gráfico 7). En este sentido, cabe una reflexión sobre la importancia de concentrar buena parte de los esfuerzos de la política educativa en el mejoramiento de la calidad de la educación.

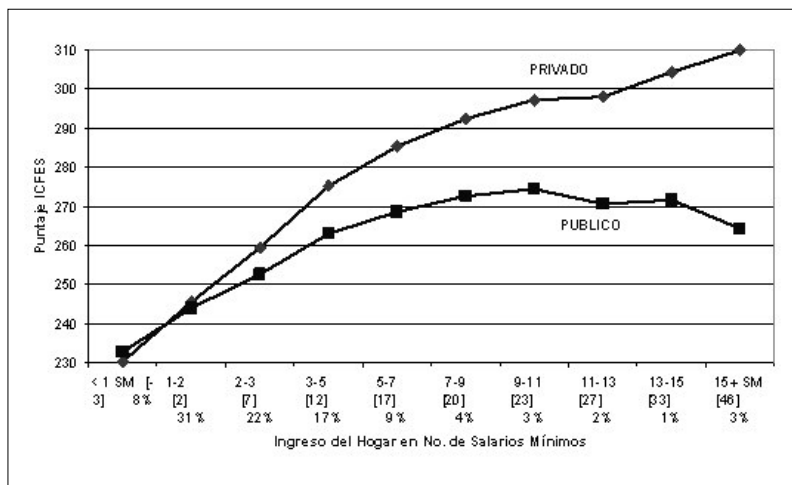
Por ejemplo, un programa como Familias en Acción, tendrá efectos reducidos sobre los ingresos y el empleo, si los niños que reciben el subsidio asisten a establecimientos que no imparten buena educación, y cuando adultos, éstos deban competir con sus pares que fueron a buenos colegios. En conclusión, si la disparidad del presente se explica por la falta de educación, mañana será por si tenerla, pero ser muy mala con respecto a sus pares, con quienes tendrán que competir en el mercado laboral. Entonces la calidad de los servicios ofrecidos en estos programas debe mejorar si se quieren impactos positivos en el largo plazo. De otra forma, solo se darán efectos de mediano plazo en el aumento de la escolaridad; sin cumplirse los objetivos de largo plazo, que son los más relevantes. Esto también es cierto en salud: si los servicios son ma-

Gráfico 6
Frecuencia en el puntaje del ICFES por tipo de colegios



Fuente: Tomado de Núñez *et al* (2002).

Gráfico 7
Puntaje en el ICFES según ingresos del hogar



Fuente: Tomado de Núñez *et al* (2002).

los (por acceso a calidad), estos niños no superarán o igualarán el desempeño de sus pares en el futuro. De esta forma, queda claro que los programas sociales deben ser complementarios: si se ha dado un cambio al esquema de subsidios a la demanda, de todas formas se debe intervenir la calidad de la oferta de los servicios complementarios (en este caso educación y salud), para poder alcanzar los objetivos de la política social.

5. Los problemas en la focalización

Otro de los factores que incide negativamente en la creación de incentivos al trabajo y al progreso son los problemas en la focalización. La identificación de los potenciales beneficiarios de los programas sociales es un proceso complejo, y por qué no decirlo, imposible de ser perfecto. Por más esfuerzos que se realicen para evitar errores de inclusión o exclusión, siempre existirá la probabilidad de clasificar a personas no pobres como pobres y viceversa. No obstante, un análisis descriptivo de las diferencias entre el antiguo SISBEN³³ (A-S) y el nuevo SISBEN (N-S), indica que las filtraciones de este instrumento aumentaron significativamente con la puesta en marcha del N-S. Algunas de las estadísticas que dan cuenta de este hecho se presentan en la tabla 4. A continuación se analizan los resultados.

En cuanto al indicador de **extrema pobreza**³⁴, el análisis de la composición del N-S muestra una significativa reducción del

número de hogares que se clasifican en los niveles I y II del SISBEN y, simultáneamente, son indigentes. Mientras que en el nivel I del A-S el 55% de los hogares estaban en situación de extrema pobreza, con el N-S solo el 36% se clasifica de esta forma. En el mismo sentido, las estadísticas del nivel II del N-S, muestran que solo el 18% de estos hogares están en situación de indigencia, mientras que con el A-S este resultado era de 44%. En cuanto al indicador de **pobreza**³⁵, se observa que en el nivel I del A-S, el 92% de la población estaba en situación de pobreza, y con el N-S, este porcentaje se redujo a 81%. Igualmente, mientras en el nivel II del A-S el porcentaje de pobres era de 83%, en el N-S este indicador se redujo a 57%. Por último, una medición de la **vulnerabilidad** de los hogares clasificados con el A-S y el N-S, indica que el 73% de la población clasificada en el nivel I del A-S era vulnerable, y ahora sólo el 68% se clasifica así³⁶.

Más allá de las estadísticas señaladas, y del debate sobre las medidas de pobreza que se puede desprender de este análisis, estas filtraciones tienen efectos negativos en la creación de los incentivos al trabajo y al progreso. Por ejemplo, si se diseña un programa para reducir la pobreza extrema, como Familias en Acción o la Red JUNTOS, y el requisito de ingreso es estar clasificado en el nivel I del N-S, de entrada, ya se sabe que el 63.5% de los beneficiarios no hacen parte de la población objetivo de

33 Es el instrumento de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios de programas sociales.

34 Ver tabla 4, columna 2.

35 Ver tabla 4, columna 4.

36 En este caso el problema es menos crítico cuando se utiliza el nuevo SISBEN.

estas intervenciones³⁷. Este mismo análisis para la población clasificada en los niveles I y II del N-S, indica que 4.6 millones de personas se filtrarían, es decir, el 75% de esta población. Por consiguiente, casi dos terceras partes de los recursos de Familias en Acción, y tres cuartas partes de los recursos del régimen subsidiado, están llegando al lugar equivocado.

Finalmente, el análisis de las variables asociadas al cálculo del puntaje del SISBEN (tanto el N-S como el A-S), muestra que este instrumento genera incentivos perversos sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de esta población. Por ejemplo, los hogares cuyas viviendas poseen pisos de tierra, no tienen incentivos a cementarlos, puesto que una vez lo hacen, su puntaje del SISBEN se incrementa, y con esto, pierden el derecho a recibir diferentes subsidios del Estado. En otro ejemplo, conseguir un empleo en el sector formal, implica perder la afiliación al régimen subsidiado de salud para estas familias³⁸. Esto, en conjunto con los aspectos discutidos anteriormente, son elementos que presionan al ocio, desincentivan la búsqueda de mejores empleos e ingresos, y por último, castigan el progreso de las familias (v.gr. cementar los pisos de la vivienda).

6. La graduación de los programas

Buena parte de las filtraciones que se presentan en el SISBEN podrían resolverse con la existencia de un protocolo de graduación de

los programas de protección social³⁹. En la práctica, esto significa que aquellos hogares que no son indigentes o no son pobres, pero fueron clasificados como tal, serían los primeros en graduarse de las intervenciones –o incluso serían excluidos después de un diagnóstico del hogar a la entrada del programa–. Sin embargo, la realidad es que la existencia de dichas filtraciones se agrava con la falta de condiciones de graduación de los programas. Así, un segmento de personas no pobres, no solamente recibe estos beneficios de la protección social, sino que permanece indefinidamente en los programas, contribuyendo a perpetuar la exclusión de los pobres que aún no tienen acceso a la protección del Estado. Unido a lo anterior, la inexistencia de este protocolo también termina por generar dependencia de estos programas, pues con la idea de que van a contar con estos beneficios de manera indefinida, las familias no tienen los incentivos para buscar un empleo o generar sus propios ingresos, y mucho menos para progresar cambiando las condiciones de su vivienda, que como ya se dijo, puede llevarlos a perder los beneficios.

Desafortunadamente, la falta de condiciones de graduación no es la excepción sino la regla de las intervenciones sociales en Colombia, incluso en aquellos programas que han sido exitosos en el cumplimiento de sus objetivos. Un ejemplo concreto de esta situación es el que se observa en un programa como Familias en Acción. Des-

37 Ver tabla 4, columna No. indigentes, en el bloque de estadísticas del nuevo SISBÉN.

38 Aunque en el estricto sentido este es un problema del SGSSS y no del SISBÉN.

39 Este protocolo de graduación se refiere a un documento donde se especifique, paso a paso, cuál es el procedimiento para asegurar la salida de los beneficiarios de un programa, una vez se han cumplido determinados objetivos.

Tabla 4
Comparación de la focalización del antiguo SISBEN *versus* el nuevo SISBEN

Antiguo SISBEN	Número de hogares					
	Total	Indigentes	No indigencia	Pobres	No pobres	No vulnerables
1	526.867	288.090	238.776	485.084	41.782	381.939
2	1.377.750	604.732	773.018	1.151.537	226.213	906.157
3	3.098.136	778.693	2.319.443	2.301.571	796.565	1.837.613
4	2.990.874	141.482	2.849.391	1.243.548	1.747.326	1.385.818
5	2.513.946	14.110	2.499.835	176.108	2.337.838	654.632
6	685.937	192	685.746	372	685.566	27.616
			Porcentaje			
1	100,0%	54,7%	45,3%	92,1%	7,9%	72,5%
2	100,0%	43,9%	56,1%	83,6%	16,4%	65,8%
3	100,0%	25,1%	74,9%	74,3%	25,7%	59,3%
4	100,0%	4,7%	95,3%	41,6%	58,4%	46,3%
5	100,0%	0,6%	99,4%	7,0%	93,0%	26,0%
6	100,0%	0,0%	100,0%	0,1%	99,9%	4,0%
			Número de hogares			
Nuevo SISBEN	Total	Indigentes	No indigencia	Pobres	No pobres	Vulnerables
1	2.230.186	813.601	1.416.585	1.808.591	421.596	1.523.859
2	3.965.212	709.716	3.255.496	2.272.804	1.692.409	2.099.847
3	3.781.527	280.884	3.500.644	1.187.106	2.594.422	1.386.454
4	638.463	18.397	620.066	78.021	560.442	151.705
5	278.763	4.002	274.761	5.604	273.159	17.052
6	299.357	699	298.658	6.094	293.263	14.859
			Porcentaje			
1	100,0%	36,5%	63,5%	81,1%	18,9%	68,3%
2	100,0%	17,9%	82,1%	57,3%	42,7%	53,0%
3	100,0%	7,4%	92,6%	31,4%	68,6%	36,7%
4	100,0%	2,9%	97,1%	12,2%	87,8%	23,8%
5	100,0%	1,4%	98,6%	2,0%	98,0%	6,1%
6	100,0%	0,2%	99,8%	2,0%	98,0%	5,0%

Fuente: Cálculos propios

pués de más de 5 años de ejecución, esta intervención no cuenta con un esquema de graduación definido. Aunque esto en parte se explica porque el programa fue diseñado para enfrentar la crisis de finales de los noventa, y desde el principio, iba a ser de carácter temporal; la lenta recuperación de la economía, y los impactos positivos del programa, hicieron que Familias en Acción se convirtiera en el eje de la Red JUNTOS, sin una adaptación de su diseño a los nuevos objetivos que persigue, y mucho menos, una definición de las condiciones de graduación del mismo.

En virtud de todo lo anterior, el primer paso para avanzar en la solución de este problema, consiste en atar la graduación de los programas al cumplimiento de los **objetivos de mediano plazo** de las intervenciones. Así, previamente, se deben identificar cuáles son esos objetivos, de qué forma los programas contribuyen al logro de los mismos, y bajo qué horizonte de tiempo se espera llegar a cumplirlos. Por ejemplo, si se trata de un programa de acumulación de capital humano (v.gr: Familias en Acción), es necesario definir cuál es el nivel educativo requerido para salir de la pobreza (v.gr. cuál es el nivel educativo que una vez se alcance, la probabilidad de estar en pobreza sea muy baja); en otro caso, si lo que se pretende es fomentar el acceso al mercado laboral, deben existir una serie de mecanismos para alcanzar este objetivo –que aún no se han diseñado–. En el caso de que la meta sea atacar la pobreza y/o la vulnerabilidad, se deben monitorear estas variables, pero también considerar

que, una vez la familia se gradúe, no debe volver a caer en pobreza o vulnerabilidad. Finalmente, cuando los objetivos sean redistributivos, un programa como Familias en Acción los estaría cumpliendo.

Para terminar esta sección, es necesario destacar que el éxito de cualquier estrategia de graduación, también depende de acciones complementarias como una política de generación de empleo e ingresos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Como se discute en la siguiente sección, este es uno de los aspectos más críticos de la oferta de protección social en Colombia, y sin una acción pronta y contundente para resolverlo, se pondrá en riesgo gran parte del éxito de la Red JUNTOS. En principio, algo como lo que propuso la MERPD⁴⁰, podría ayudar en este propósito.

7. La generación de empleo e ingresos

Una de las grandes fallas del Sistema de Protección Social vigente, radica en la existencia de programas de corte asistencialista, que no están acompañados de instrumentos con los cuales las familias puedan superar su situación de pobreza –autónomamente–, a través de la generación de empleo e ingresos. En general, existen dos grandes obstáculos para el logro de este objetivo: i) las fallas en el diseño de los programas existentes, que ocasionan una desconexión entre la población objetivo de las intervenciones y las personas que cumplen con los requisitos para acceder a ellas; y ii) la inexistencia de una institucionalidad que permita eliminar los cuellos de botella que se presentan entre

40 Núñez, J. y L. Cuesta (2007).

los pequeños productores y el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

En cuanto al primer punto, un diagnóstico de los programas de generación de empleo e ingresos existentes, indica que estas intervenciones adolecen de una gran duplicidad y dispersión, tanto en lo público y lo privado⁴¹, como en las acciones adelantadas por la cooperación internacional. Igualmente, no existe un nivel de coordinación entre los programas y las entidades que los ejecutan, lo cual termina por desaprovechar las sinergias que trae la acción conjunta y articulada del Estado, y reforzar la dispersión y duplicidad que aqueja estas intervenciones.

Para mostrar evidencia de este argumento, se analizó una muestra de los programas de generación de empleo e ingresos incluidos en el Presupuesto General de la Nación del 2008, y el monto de los recursos que se invertirán en el desarrollo de los mismos. Algunas estadísticas simples indican que en esta muestra se gastarán \$173 mil millones de pesos, destinados a 69.000 personas, con un promedio de \$208 mil pesos mensuales por persona⁴². Sin embargo, este comportamiento no es homogéneo al interior de la muestra, y presenta grandes diferencias entre los programas analizados: mientras en algunos se otorgan \$48.000 mensuales por beneficiario, en otros se llega a entregar una suma equivalente a \$5.2 millones mensuales por beneficiario (gráfico 8).

Frente a estos indicadores, la pregunta que surge es: ¿Cuál es el costo-beneficio de estos programas? Desafortunadamente, en la actualidad no existen evaluaciones de ellos, pese a que muchos vienen ejecutándose de tiempo atrás. Unido a lo anterior, y tal vez como uno de los hechos más preocupantes de los problemas de diseño que enfrentan estas intervenciones, se debe destacar que cada una de ellas tiene diferentes reglas de focalización, y con mucha frecuencia, estas reglas excluyen a los pobres extremos; paradójicamente, podría decirse que existe un conjunto vacío entre la población objetivo y los requisitos para acceder a estos beneficios⁴³, lo cual, de entrada, ya sugiere un bajo impacto de estos programas.

No obstante, para resolver el problema señalado al inicio de esta sección, no es suficiente con eliminar la dispersión y la duplicidad de los programas de generación de ingresos, así como la falta de coordinación entre las entidades que los ejecutan. Si realmente se busca crear las condiciones necesarias para lograr la independencia económica de los hogares en situación de pobreza, es necesario crear una institucionalidad que permita alcanzar los siguientes objetivos:

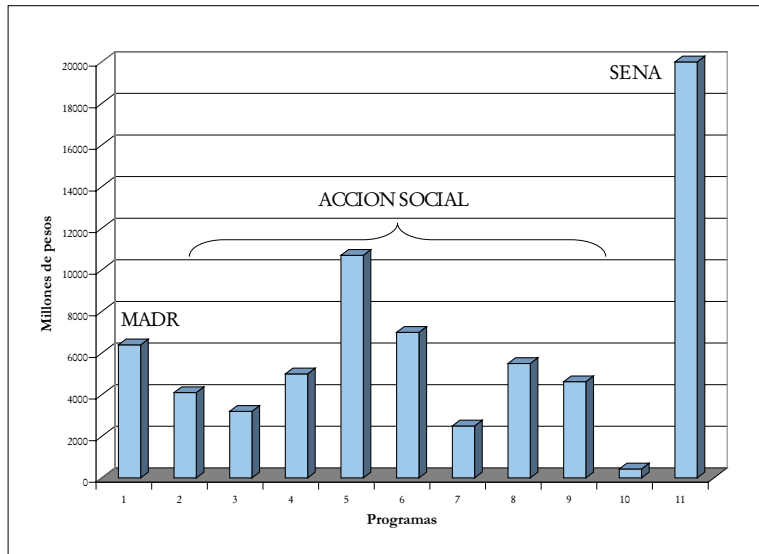
- Coordinar a los sectores público y privado y a la cooperación internacional.
- Identificar el potencial productivo de cada región.

41 ONG, responsabilidad social empresarial, etc.

42 Esto es aproximadamente dos veces la línea de indigencia y 2.5 veces el subsidio de Familias en Acción.

43 Por ejemplo, hay programas que exigen tener tierras, activos, educación media, características que corresponden más al perfil de los no pobres que al de los pobres, que se supone que son la población objetivo de estas intervenciones.

Gráfico 8
Programas de generación de ingresos



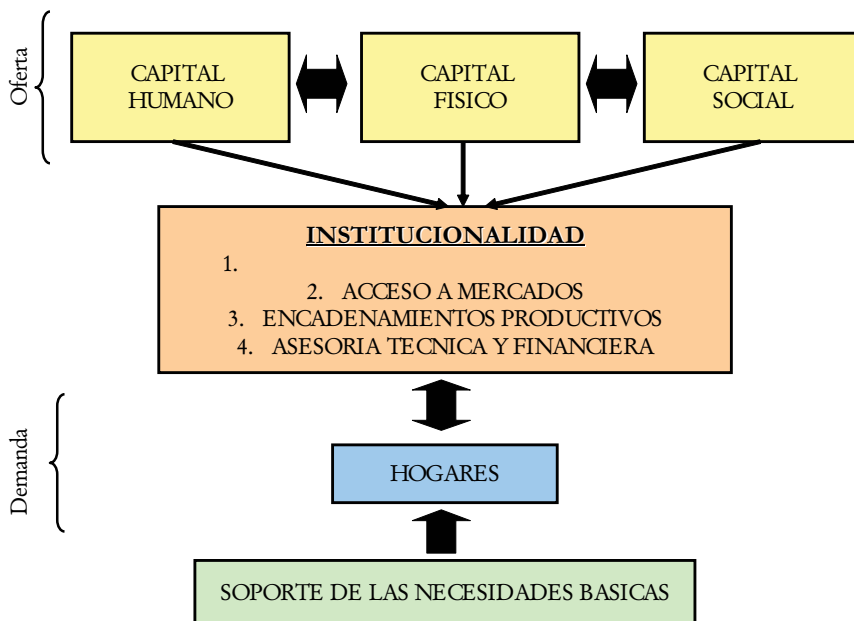
Fuente: Cálculos propios.

- Identificar qué, cómo, dónde y a quién vender los bienes y servicios producidos por los nuevos empresarios (mercados, canales de transporte, etc.).
- Acceder a los insumos de producción al menor costo.
- Establecer encadenamientos productivos (de los pequeños con lo grandes empresarios).
- Garantizar la venta de la producción en los mercados nacionales e internacionales.
- Prestar asistencia técnica y financiera permanente y adecuada a las necesidades de los beneficiarios de una política de generación de empleo e ingresos.

El esquema que se plantea en este estudio para resolver las fallas de las intervenciones

de generación de empleo e ingresos es el que se ilustra en el gráfico 9. En el primer lugar, es necesario articular la oferta de programas de capital humano (formación para el trabajo, capacitación, asistencia técnica), capital físico (acceso a tierras, riego y microcrédito) y capital social (asociatividad). En principio, el mecanismo para articular esta oferta podría ser una ventanilla única, a la cual deben acercarse las personas interesadas en participar en estos programas. Por un lado, esta ventanilla reduciría los tiempos y desplazamientos que implica la dispersión: en una entidad se encuentran los programas de asistencia técnica, en otra los de microcrédito, y en otra más los de asociatividad. Por otro lado, se eliminarían la dispersión y duplicidad de las intervenciones, pues antes de conformar esta ventanilla, sería necesario realizar un

Gráfico 9
Esquema institucional



Fuente: Elaboración propia.

diagnóstico de los programas existentes, y esto, necesariamente, conduciría a desmontar aquellos que están duplicados y tienen menor impacto en la población objetivo de los mismos. En cualquier caso, la oferta de programas de capital humano, capital físico y capital social, debe adaptarse a las necesidades de los individuos o pequeños negocios, y no lo contrario, como sucede en la actualidad. En segundo lugar, antes de comenzar la generación de empleo e ingresos, se deben cubrir las necesidades básicas de los hogares, especialmente las que pueden tener efectos irreversibles en el capital humano de los niños (desnutrición, deserción, trabajo infantil). Esto puede lograrse a través de la Red JUNTOS. Finalmente, debe crearse la institucionalidad que permita resolver los cuellos de botella

que se presentan entre la producción del nivel local y la venta y comercialización de estos bienes y servicios en los mercados nacionales e internacionales. Esta institucionalidad debe tener las características mencionadas anteriormente.

III. Efectos macroeconómicos

Los efectos macroeconómicos de los desincentivos al trabajo y al progreso se reflejan en la presión por la continuidad de los programas de protección social. El ciclo comienza con la distorsión que impone el salario mínimo, y la reducción del empleo, el nivel de producción y utilidades en el sector formal. Luego, continúa con el incremento del sector informal, y la caída en productividad y salarios que

implica el mayor número de trabajadores en este sector, y finalmente, se cierra con el aumento de la demanda por los programas de protección social⁴⁴. Así, se genera un círculo vicioso, en el cual se inician las intervenciones por la exclusión de trabajadores no calificados en el sector formal, lo cual genera una serie de incentivos adicionales hacia la informalidad, que distorsionan aún más el mercado laboral, y excluyen a más personas, que requieren de más protección social. En este sentido, existe una estructura donde, una vez han iniciado las intervenciones, estas se perpetúan, porque bajo el diseño actual es imposible graduar a las familias participantes, principalmente porque los objetivos no se pueden cumplir en un escenario de baja productividad y crecimiento económico.

IV. Conclusiones y recomendaciones

En este documento se presentó una reflexión sobre los desincentivos al trabajo y al progreso que originan los programas de protección social cuyo diseño desconoce el funcionamiento del mercado laboral colombiano. A continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones que surgen de este análisis:

A nivel macro:

1. Dos acciones fundamentales para eliminar las distorsiones sobre el empleo, la inversión y el crecimiento económico, y por tanto, para reducir la pobreza:

- Revisar la financiación de la seguridad social, especialmente en el tema de los parafiscales. De lo contrario, el sector informal continuará creciendo al mismo ritmo que las demandas por programas de protección social.
- Revisar el tema impositivo. En particular, las exenciones han demostrado tener efectos negativos de largo plazo sobre la inversión de las firmas⁴⁵. Una reforma impositiva debería revisar formas alternativas de financiar el ICBF y el SENA. Por su parte, las CCF se parecen actualmente más a un banco que a una institución del Sistema de Protección Social. En tal sentido, este impuesto debería eliminarse totalmente, ya que en términos sociales no ofrece retribuciones importantes⁴⁶, y sí se está generando efectos muy negativos sobre la formalización del empleo.
- Revisar el tema del salario mínimo. A diferencia de México nuestro mercado de trabajo siempre se ajustará por cantidades dada la distorsión que introduce el salario mínimo. Y cada año es peor. Por un lado afecta la demanda de trabajo; por otro no se cumple en muchas regiones (e.g. rural) y sectores económicos. Las buenas intenciones de tener salarios altos se traducen en menor seguridad social, más subsidios y más distorsiones.

44 Marco teórico presentado en el capítulo 1 de este documento.

45 Sánchez, F., J. Núñez y L. Sánchez. (2004).

46 Lasso, (2004); y Núñez, J. y S. Espinosa, (2005).

2. En cuanto al diseño de la política social, se debe tener en cuenta el funcionamiento actual del mercado laboral, para evitar los incentivos a la informalidad, la reducción en la productividad, el menor crecimiento, la dependencia de las familias beneficiarias, y la mala composición del gasto público que esto implica (Levy, 2007).
3. Es necesario universalizar algunos servicios como la salud, pero no a través de subsidios, sino de la generación de empleo. Para llegar a esto, previamente deben adelantarse las acciones de los numerales 1 y 2 de esta sección.
4. Cuando existen grandes beneficios en los programas de protección social—que como se argumentó, están más alineados a las necesidades de los trabajadores—, la evasión que pueden hacer las empresas al contratar trabajadores por debajo del salario mínimo y/o sin seguridad social es muy alta. En este sentido, es importante revisar los incentivos a la formalización de empresas en Argentina, donde se otorga un tiempo y unos techos para acomodarse a nuevas condiciones. La evidencia indica que este esquema ha ayudado a las empresas a conseguir crédito y todos los beneficios de la formalización, los cuales, posteriormente, expanden la producción y el empleo formal.

A nivel micro:

1. Se deben ajustar los requisitos de los programas a las condiciones de la población objetivo. Esta recomendación,

que parece un paso natural en el diseño de los programas, se ha pasado por alto en un buena parte de las intervenciones diseñadas en el marco de la seguridad social.

2. Se debe ajustar el instrumento de focalización. Por ahora, es un error seguir utilizándolo⁴⁷, y valdría la pena devolverse al anterior o agilizar el que actualmente está realizando el DNP para modificarlo.
3. Es urgente diseñar las condiciones para graduar a los beneficiarios de los programas de protección social. Para esto, es necesario comenzar por trazar objetivos de mediano plazo.
4. Los programas de acceso y permanencia en el sistema educativo deben ir acompañados de mejoras importantes en la calidad de la educación. De lo contrario, los efectos de este tipo de intervenciones en el largo plazo, serán ínfimos.
5. No se deben olvidar otras dimensiones de la pobreza que pueden contrarrestar los efectos positivos de algunos programas. Por ejemplo, un niño que participa en Familias en Acción, no podrá acumular capital humano si las condiciones de salubridad de la vivienda son precarias (el niño se enferma, no asiste al establecimiento educativo, cae en desnutrición, etc.), en este sentido, se deben proveer una atención integral a las familias como la que se realiza a través de la Red JUNTOS.
6. En general, es necesario identificar las complementariedades que se requieren

⁴⁷ De hecho, utilizar la información del SISBEN actual para realizar una expansión de Familias en Acción a 3 millones de hogares, sería uno de los errores más graves de política social en su historia.

para que las intervenciones sean exitosas. Por ejemplo, si el programa es de subsidios a la demanda, es necesario fortalecer la calidad de la oferta (v.gr instituciones educativas y hospitales), en otro caso, si lo que se busca es obtener efectos de largo plazo en los programas de superación de la pobreza, las acciones

deben venir acompañadas de programas de generación de empleo e ingresos.

7. Una expansión de programas como Familias en Acción sin solucionar lo expuesto sería uno de los peores errores de la política social, simplemente porque no se darán las condiciones en el largo plazo para la superación de la pobreza.

Referencias bibliográficas

- BLANK, R. Y FREEMAN, R. (1993). "Evaluating the connection between social protection and economic flexibility" *NBER Working Paper Series*, Working Paper, No. 4338. National Bureau of Economic Research.
- DNP-SINERGIA. (2007). "Política Social. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Resumen 2007". *Serie Reportes de Evaluación*, No. 32.
- ECONOMETRÍA. (2006). "Evaluación de impacto del programa Familias en Acción - Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social. Informe final".
- GAVIRIA, A. (2004). "Ley 789 de 2003: ¿funcionó o no?" *Documentos CEDE*, No. 45, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- LASSO. (2004). "Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza". *MERPD*.
- LEIBOVICH, J. (2007). "Situación del mercado laboral: una interpretación del fenómeno nacional y en Manizales y la zona rural central". *Comentarios en el foro regional ANIF*, Manizales, 24 de mayo de 2007.
- LEGIS. (2008a). Cartilla laboral.
- _____. (2008b). Cartilla de Seguridad Social y Pensiones.
- LEVY, S. (2007). "Informality, productivity and growth in Mexico". Presentación para ABCDE "Private and Sector Development" Bled, Slovenia, May 17-18, 2007.
- MALONEY, W. Y NÚÑEZ, J. (2003). "Measuring the impact of minimum wages: evidence from Latin America". *NBER Working Paper Series*, Working Paper, No. 9800, National Bureau of Economic Research.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (2006). Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 169 de 2006 Cámara - 011 de 2006 Senado "Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política".
- MUÑOZ, M. Y RIVAS, G. (2006). "Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano, y zona rural". *MERPD*.
- NÚÑEZ, J.; STEINER, R.; CADENA, X. Y PARDO, R. (2002). "¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?" en *Documentos CEDE* No. 3. Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- _____. Y ESPINOSA, S. (2005). "Asistencia social en Colombia. Diagnóstico y propuestas" *Documentos CEDE*, No. 42, Universidad de los Andes, Facultad de Economía.
- _____. Y L. CUESTA. (2007). "Propuesta para el diseño de una política de generación de empleo e ingresos". *Mimeo*.
- SÁNCHEZ, F.; NÚÑEZ, J. Y SÁNCHEZ, L. (2004). "Identificación de las distorsiones generadas por los esquemas impositivos sobre las empresas y su estructura de financiación". *Mimeo*.