

COMENTARIOS AL ARTÍCULO: ¿POR QUÉ TANTO DESEMPLEO? ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

CATALINA CRANE*

El documento de Eduardo Lora hace una muy buena caracterización del problema laboral colombiano, y lo destaca en toda su magnitud al presentarlo en su relación con las cifras de otros países de la región. Muchas de sus comparaciones nos permiten explicar por qué Colombia tiene la tasa de desempleo más alta de América Latina. Esta presentación tan clara de los hechos es muy útil para el análisis sobre la utilización de los instrumentos y medidas para combatirla.

En primer lugar, Eduardo Lora hace una distinción entre lo coyuntural y lo estructural y se adhiere al consenso de que lo segundo predomina ampliamente sobre lo primero. Es un poco descorazonador, por ejemplo, ver los cálculos que hace Hugo López en torno al bajísimo impacto que tendría el crecimiento económico sobre la disminución de las tasas de desempleo, incluso en escenarios optimistas. Esto obliga a buscar las soluciones en muchos frentes; a tomar decisiones que nunca se han tomado, y a poner en marcha programas de emergencia para aliviar el terrible problema social y el drama humano que se esconden detrás de las cifras.

La distinción que se hace, en el trabajo de Lora, entre los factores de oferta y los de demanda es también muy útil y permite ordenar el análisis de las causas y las soluciones.

* Máster en administración pública de la Universidad de Harvard, y en la actualidad se desempeña como viceministra técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fue directora del Departamento de Comunicación Institucional del Banco de la República, investigadora de la Fundación Buen Gobierno, consultora del Departamento Nacional de Planeación, asesora del ministro de Hacienda y del ministro de Comercio Exterior, directora de Programación del Ministerio de Comercio Exterior, editora de la publicación *Coyuntura Económica*, e investigadora de Fedesarrollo.

Por el lado de la oferta, es novedoso el punto de que hay un fenómeno demográfico que hace que a finales de los años 90 el grupo de jóvenes entre 15 y 19 años esté aumentando otra vez a una tasa relativamente alta, después de haberse reducido durante un tiempo. Es un poco de mala suerte que esto haya coincidido con la peor crisis del país en 70 años. Este elemento demográfico contribuye a explicar la intensidad con que se está presentando el fenómeno del "trabajador adicional" entre los jóvenes.

Sobre este último fenómeno, al mirar en conjunto todos los factores que lo causan, se encuentra que a mediados de los años 90 pudo haber un efecto de expectativas de ingreso cuando el fuerte crecimiento de los ingresos reales habría estimulado la participación de los jóvenes. Este ya deja de pesar en los últimos dos años, cuando el fenómeno se puede asociar directamente a la pérdida del empleo de las cabezas de familia. Este es un punto al que me parece que no se le ha dado suficiente énfasis en los análisis. Es muy preocupante ver cómo el desempleo de las cabezas de hogar aumentó, proporcionalmente, más que el de cualquier otro grupo durante los años 90 (pasó de 3,4% en promedio en el período 1990-1995 a 9,8% en 1999 y 10,1% en 2000).

Otro elemento de la oferta de trabajo durante la década, que también se refuerza en los años más recientes es el de la migración rural-urbana, que acentúa el problema del desempleo en las ciudades. Un trabajo reciente de Arango, García y López, indica que los migrantes han aportado alrededor del 84% del incremento anual de la población en edad de trabajar de las zonas urbanas y del 70% del incremento de la PEA urbana.

Cuando se miran las características de la población desplazada, que es parte cada vez más importante de esta migración, el panorama empeora, pues el 71% de los desplazados son mujeres y menores de 18 años.

El siguiente factor de oferta que contribuye a la explicación del desempleo es el atraso educativo. Nuevamente, en este caso se ha hecho más énfasis en el problema de los jóvenes y se ha dejado de lado el de los trabajadores mayores, cabezas de familia que, al quedar desempleados o al llegar a las ciudades, también enfrentan un desfase entre sus capacidades y los requisitos exigidos por la transformación productiva que se dio a lo largo de la década.

Lora hace énfasis en los problemas organizativos del sector educativo. Aquí es importante anotar que la reforma a la Ley 60 que se va a presentar al Congreso como complemento de la reforma al esquema de las transferencias territoria-

les tiene muchos elementos que van en la dirección de descentralizar el manejo escolar y pagar por niño atendido y no por maestro contratado. Esta es una reforma decisiva para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la cobertura y la calidad.

Paso ahora a los factores de demanda. En primer lugar, estoy de acuerdo en que es allí donde está la base de la explicación fundamental del fenómeno no sólo coyuntural sino estructural. Lora cita tres elementos: los costos a la creación de empleo, el impacto del salario mínimo y la inversión privada.

Yo diría que hay otro que, si bien tiene elementos cíclicos, también es estructural, que es lo que le ha sucedido al sector de la construcción. Su participación en el PIB se redujo en un 50% entre 1994 y 2000. La burbuja que experimentó este sector contribuyó enormemente a que durante algunos años tuviéramos tasas de desempleo prácticamente friccionales y a esconder el problema de la falta de capacitación. Si bien, esperamos que el sector se recupere y tenga un impacto importante en el corto plazo sobre el desempleo de ciertos grupos, y el gobierno está haciendo grandes esfuerzos especialmente para reconstruir el sistema de financiamiento hipotecario, no es posible ni deseable que la construcción vuelva a los mismos niveles de antes. Otros sectores tendrán que sustituir su papel como grandes generadores de empleo.

Creo que hay un consenso sobre el efecto que tienen para el empleo en Colombia los sobrecostos a la nómina. También existen dudas generalizadas sobre la eficacia de los servicios que están financiados con estas contribuciones. Pero donde hay mayor lugar a discusión es sobre la forma ideal de financiar los que sí son necesarios.

El aumento y el nivel de estos costos son, tal vez, los elementos que más explican el comportamiento del desempleo durante la década y su nivel frente a otros países latinoamericanos. No es coincidencia que Argentina, que es uno de los dos países que supera a Colombia en impuestos a la nómina, tenga también una de las tasas de desempleo más altas del continente.

Los costos de la seguridad social son altos (13,5% + 12%), pero no hay margen para reducirlos. Inclusive sería necesario aumentar las cotizaciones a las pensiones para equilibrar el sistema sin una reducción tan drástica de los beneficios o un aumento muy fuerte en las edades de pensión. Esto sólo se podría hacer, si al mismo tiempo se reducen otras contribuciones, ojalá en mayor proporción.

Los planteamientos que hace Lora sobre el ICBF, el SENA y las cajas de compensación, son temas que increíblemente llevan mucho tiempo en la agenda de discusión. La reforma del SENA no se hizo y estamos pagando las consecuencias de la falta de capacitación. El ICBF ha debido ser trasladado a cargo del presupuesto nacional cuando éste todavía tenía espacio para absorber nuevos gastos y a las cajas de compensación nadie se atreve a tocarlas. Esta crisis de empleo que está sufriendo el país debería ser el momento más propicio para que se apoyen estos cambios y se enfrente la resistencia de unos pequeños grupos interesados. El país tiene que abrir esta discusión.

Es indispensable empezar a hacer reformas que disminuyan el peso de estos impuestos a la generación de empleo. Por ejemplo, se debería introducir más agresivamente la posibilidad de sustituir total o parcialmente la contribución al SENA por entrenamiento y capacitación ofrecido por las empresas, los gremios o entidades privadas reconocidas. Con seguridad, el SENA mejoraría muy pronto la calidad y relevancia de sus programas y haría la indispensable reestructuración y adelgazamiento que requiere.

En cuanto a las Cajas, la cotización de 4 puntos, que es la mayor de todas, debería reducirse sustancialmente o, alternativamente, hacerse voluntaria. Este es un impuesto al empleo, que no está sujeto al control político ni al presupuesto nacional. No tiene sentido que todos los trabajadores paguen para financiar hoteles y supermercados. El papel que cumplían como prestadores de servicios de salud ya está a cargo del sistema general de salud. Su tarea relativamente eficiente en materia de distribución de subsidios de vivienda podrían realizarla bajo otra estructura. Eduardo Lora cuestiona inclusive la importancia e impacto del subsidio familiar que se paga según el número de hijos menores. Yo propongo: ¿no sería más valioso en este momento un subsidio temporal a los desempleados que aportaron a esas Cajas durante el tiempo que estuvieron empleados?

El segundo elemento que afecta la demanda es el salario mínimo. La evidencia muestra que éste en Colombia tiene un impacto significativo sobre el comportamiento del mercado, pues realmente opera como un precio piso. Por esa misma razón, no es realista pensar en una reducción de su nivel. Lo que también se sabe es que el salario mínimo impacta más directamente a los jóvenes y a los no calificados, que es donde tenemos los principales problemas de desempleo. Por ello, la propuesta de Lora de un salario diferencial (temporal) para jóvenes (digamos entre 15 y 25 años) debe considerarse seriamente. Tiene, además, toda la justificación del mundo que los jóvenes paguen por su entrenamiento inicial; también, un me-

nor salario sería un menor incentivo para abandonar el colegio y puede promover la formalización de empleos. Esta medida podría complementarse con exención de las contribuciones parafiscales a estos jóvenes y las empresas que los empleen a cambio de capacitación.

Lora, por último, toca el tema de la inversión, como la solución realmente decisiva para el problema. Aquí, infortunadamente, la solución no es inmediata. Hay que avanzar en las condiciones microeconómicas e institucionales que menciona Lora, que son cambios que generalmente toman tiempo.

El gobierno ha venido trabajando fuertemente en la generación de las condiciones macroeconómicas para la inversión mediante la búsqueda de la estabilidad a través fundamentalmente del ajuste fiscal. Ya se ha avanzado mucho: el año pasado, por primera vez en 10 años, el sector público tuvo una contribución negativa al crecimiento y éste estuvo liderado por la inversión y el consumo privados: si se excluyen los servicios del gobierno, el sector privado creció. Ya hay también condiciones favorables en términos de la tasa de cambio y de la inflación, y el sector financiero está en vías de recuperación. El crecimiento del año pasado ya generó cerca de 300.000 empleos.

Es necesario seguir haciendo lo que falta en materia de ajuste fiscal y reformas estructurales para consolidar la estabilización y buscar la sostenibilidad del sector público en el mediano plazo, pues esa es una señal decisiva para los inversionistas. Otra prioridad es la revisión de la estructura tributaria para corregir sus mil distorsiones y hacerla más favorable a la inversión.

Pero en este tema de la inversión no se debe olvidar el papel de la inversión pública que, bien enfocada, puede tener un impacto importante en el alivio del desempleo en un plazo más inmediato. La poca inversión que realiza hoy en día el gobierno, está concentrada en programas que apuntan en esa dirección. No me voy a referir en detalle a los programas de generación de empleo a través de proyectos comunitarios, de subsidios condicionados para familias con niños en la escuela y de capacitación para jóvenes porque ello seguramente lo hará el Director de Planeación. Aunque el impacto de estos programas es transitorio, sí contribuyen a reducir de manera significativa la tasa de desempleo de los próximos años, al tiempo que facilitan a resolver el problema del atraso educativo. Infortunadamente, las limitaciones fiscales impiden que estos programas tengan un mayor alcance.

El otro programa en que va a concentrarse la inversión pública en los próximos años es el Plan Colombia, en particular sus proyectos de desarrollo alternativo. El

monto de la inversión en estos programas será de aproximadamente \$1.1 billones de dólares. Los programas se concentran en la inversión en cultivos como palma africana, cacao, caucho y ganadería, a través de esquemas asociativos y con vinculación a procesos de transformación agroindustrial. Estos programas contribuyen de varias formas al problema, pues retienen gente en el campo y la capacitan. Un trabajo reciente de Juan Mauricio Ramírez estima que los impactos de este programa sobre la economía, son: un crecimiento del PIB de 1,32%, un crecimiento del empleo total de 0,9%, del empleo formal de 3,3% y del empleo rural no agropecuario de 1,2%. Esto representa 124.000 nuevos empleos formales.

CONCLUSIÓN

Yo creo que es posible terminar en una nota optimista. Con toda seguridad, lo peor ya ha pasado. Las cosas están mejorando aunque en términos de empleo lo harán lentamente. Pero hay que enfrentar cambios y decisiones difíciles que generalmente se toman después de las crisis; dicen que las crisis pueden convertirse en oportunidades, no perdamos ésta.

REFERENCIAS

- Arango, A.; García, J.; López, H. (2000). *Empleo y pobreza rural 1988-1997*. Bogotá, Tercer Mundo Editores-CIDE-CEGA-IICA.
- Lora, Eduardo (2001). "¿Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?", *Memorias del Seminario Empleo y Economía*.
- Ramírez, J. M.; Hernández, G.; Prada, Sergio (2001). "Impacto económico del programa de impacto de proyectos de desarrollo alternativo del Plan Colombia" *Planeación y Desarrollo*, DNP, en impresión.