

IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

LEONARDO VILLAR GÓMEZ*

Tras las excelentes presentaciones sobre el tema del desempleo que hemos tenido a lo largo del día, resulta difícil para mí aportar algo nuevo en mis comentarios. Por esa razón, voy a utilizar los minutos de que dispongo para intentar un resumen de las conclusiones que, a mi juicio, se derivan desde el punto de vista de lo que puede hacer la política económica para combatir este flagelo.

Para comenzar, no sobra repetir lo que se ha convertido en un consenso nacional. Esto es, que el desempleo constituye actualmente el problema más grave de nuestra economía, tanto desde el punto de vista de desaprovechamiento de capacidad productiva como, aún más importante, desde el punto de vista del desarrollo humano y social de la población. La tasa de desempleo urbana en Colombia, alrededor del 20%, se ubica en el nivel más alto desde que existen estadísticas y constituye un vergonzoso récord a nivel internacional. Más grave aún, el aumento sin precedentes en la tasa de desempleo durante los últimos años se ha visto acompañado de un grave deterioro en la calidad del empleo para aquellos que mantienen una ocupación. El porcentaje de ocupados que se encuentra en actividades informales ascendió de niveles inferiores al 53% en 1996 hasta ubicarse por encima del 60% en el año 2000. En otras palabras, menos del 40% de las personas empleadas actualmente lo están en el sector formal.

* Leonardo Villar hizo estudios de doctorado en el London School of Economics. En la actualidad es codirector de la Junta Directiva del Banco de la República. Fue viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda, vicepresidente de Investigaciones Económicas y Planeación de Bancoldex, vicepresidente Técnico y editor de la revista *Banca y Finanzas* de la Asociación Bancaria de Colombia, asesor permanente del Consejo Directivo de Comercio Exterior, editor de la revista *Coyuntura Económica*, e investigador de Fedesarrollo.

Las opiniones aquí expresadas son de la responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Las causas de este deterioro en el mercado laboral son múltiples y complejas, pero se pueden dividir en dos grandes grupos. Las que tienen que ver con la evolución de la oferta de trabajo y las relacionadas con el comportamiento de la demanda laboral.

I. OFERTA DE TRABAJO

Por el lado de la oferta, el tema tiene que ver fundamentalmente con el acelerado crecimiento de la población económicamente activa a lo largo de la década de los 90 y con particular intensidad con posterioridad a 1996.

A. Factores demográficos

En parte, el crecimiento de la oferta de trabajo tiene que ver con factores demográficos relacionados con la evolución de la población en edad de trabajar. En sí mismo, esto no debería constituir un problema. Por el contrario, una mayor proporción de personas en edad de trabajar debería aumentar la capacidad productiva de la economía en su conjunto, incrementar las tasas de ahorro, facilitar la provisión de mejores condiciones para la población de tercera edad y, ante todo, mejorar el acceso a la educación y las perspectivas futuras de la población infantil. En este sentido, carecería de sentido atacar el problema del desempleo por la vía de desestímulos a la oferta de mano de obra y los esfuerzos de política habrían de concentrarse en la absorción de la oferta existente por parte del aparato productivo.

B. Hipótesis del trabajador adicional

El trabajo de Hugo López¹, sin embargo, nos muestra de manera convincente que aparte de factores demográficos, el aumento particularmente rápido de la oferta de trabajo que se viene observando en Colombia desde 1997 responde en alto grado al propio deterioro de la situación económica, el cual ha obligado a las familias a recurrir al expediente del *trabajador adicional* como mecanismo de supervivencia. Particularmente doloroso es el hecho de que en muchos casos la oferta laboral adicional proviene del retiro de jóvenes y niños de sus centros educativos como instrumento para reducir gastos y para complementar los ingresos del hogar. De acuerdo con la encuesta de hogares de septiembre del año 2000, la tasa de desempleo para niños entre 12 y 17 años en las siete principales ciudades del país era casi del 45% y aquella para jóvenes entre 18 y 24 años se acercaba al 35%.

¹ Hugo López Castaño (2001), "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo", Mimeo.

En ambos casos, estos porcentajes son superiores en más de 12 puntos porcentuales a los que se observaban en 1996. En alto grado, estos aumentos en la tasa de desempleo surgieron de incrementos en la tasa de participación laboral de estos grupos de edad² que coincidieron a su vez con una notable reducción en las tasas de escolaridad. De acuerdo con cifras de la Misión Social del DNP, el porcentaje de niños y jóvenes entre 12 y 25 años que asisten a un centro educativo se redujo de 47% en 1997 a 44% en 1999, con lo cual se revirtió la positiva tendencia que se había observado en este indicador en los años anteriores de la década de los 90³.

Es en este contexto que se deben analizar los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, propuestos por el DNP, los cuales se encuentran dirigidos a subsidiar la retención de niños y jóvenes en sus centros educativos. Si se los dota de recursos suficientes y se acelera su ejecución, estos programas no sólo serán importantes para reducir las tasas de participación y de desempleo laboral sino para mejorar los niveles educativos y las perspectivas de ingresos futuros de las cohortes que hoy tienen edades inferiores a los 25 años.

C. Desequilibrios estructurales

El tema de la oferta laboral como fuente de incrementos en las tasas de desempleo puede analizarse también desde una perspectiva diferente, como es la del desequilibrio estructural que existe entre las características de la mano de obra disponible y las de aquella que demanda el aparato productivo. Esto se ve de manera particularmente clara cuando se observa que la mayor parte de los desempleados son personas que nunca han trabajado y que la duración de los períodos de búsqueda de empleo ha aumentado en los últimos años en forma aún más rápida que la tasa de desempleo. En el año 2000, el 65% de la población desempleada había estado buscando trabajo por más de dos años⁴. Se trata aquí de un problema que tiene que ser atacado urgentemente. La experiencia internacional muestra que personas que han durado tanto tiempo desempleadas difícilmente logran conseguir trabajo sin pasar por programas de reentrenamiento y adaptación laboral. Por otra parte, estas cifras ponen de presente la necesidad de reformas en nuestro sistema educativo, el cual se ha ido rezagando en términos relativos frente a otros países de América Latina, tal como ha sido destacado en la presentación de Eduardo Lora.

² La TGP para menores de 25 años pasó de 41% en 1997 a más de 44% en el año 2000.

³ Misión Social (1999). "Riesgos sociales y oportunidades de las familias colombianas. Bases para análisis", DNP, Mimeo.

⁴ Esteban Vesperoni (2000), "Unemployment in Colombia: the 1990s", FMI, Mimeo.

D. Migración y desplazamientos masivos

Otro tema relacionado con el crecimiento de la oferta laboral es el de la migración hacia las ciudades que se está presentando en Colombia durante los últimos años, como consecuencia del deterioro en la situación de orden público en amplias zonas rurales del país. Posiblemente por falta de estadísticas apropiadas para hacerlo, el problema de los desplazados no ha sido estudiado con suficiente rigor. La información estadística sobre procedencia de los desempleados no permite afirmar que los migrantes constituyan una proporción particularmente grande en ese grupo. Estoy convencido, sin embargo, de que los desplazamientos masivos de población generados por la violencia son importantes para explicar la aceleración en los ritmos de crecimiento de la población económicamente activa en las ciudades y la creciente informalidad del empleo. Este es un tema que, a mi juicio, ameritaría mayor investigación y, muy probablemente, el diseño de programas especiales por parte del gobierno.

II. DEMANDA DE TRABAJO

Sin perjuicio de lo que pueda hacerse en términos de regular la oferta de trabajo, la solución del problema del desempleo tiene que surgir fundamentalmente de la demanda laboral y la creación de nuevos puestos de trabajo. Los documentos que se presentaron en el día de hoy muestran que hay dos grupos de factores detrás de los bajos ritmos de creación de empleo en los últimos años: primero, los de carácter microeconómico, que tienen que ver fundamentalmente con los costos de contratación de la mano de obra y la flexibilidad de los mercados laborales y, segundo, los de carácter macroeconómico, relacionados con el dinamismo de la economía en su conjunto.

A. Factores microeconómicos

La relevancia de los costos de contratación de mano de obra en la creación de puestos de trabajo fue resaltada por el profesor Daniel Hamermesh en un seminario similar a este que organizó el Banco de la República en el segundo semestre de 1999. Los estimativos sobre elasticidades de la demanda de trabajo presentados en el día de hoy por Eduardo Lora y Hugo López confirman que la creación de puestos de trabajo podría verse estimulada de manera significativa mediante una reducción en los costos de contratación⁵.

⁵ Hugo López (2001), *Op. Cit.*, y Eduardo Lora (2001), "Por qué tanto desempleo? ¿Qué se puede hacer?", Mimeo. Un estudio reciente del Banco Mundial también ratifica lo expresado en el

Entre los componentes de los costos laborales se incluye obviamente el salario real que recibe el trabajador, pero también las cargas parafiscales y los costos implícitos en la seguridad laboral.

1. Salarios reales

La evolución de los salarios reales contiene parte de la explicación del aumento del desempleo. El salario mínimo legal, que tiene particular relevancia para los trabajadores menos calificados, se mantuvo relativamente estable en términos de su capacidad adquisitiva hasta 1998. En ese período, sin embargo, debido a la revaluación real del peso, el valor en dólares de los salarios aumentó fuertemente. Como se puede apreciar en el Gráfico 1, el salario mínimo legal, medido en dólares, se incrementó en casi 85% entre 1991 y 1997, lo cual evidentemente desestimuló la creación de puestos de trabajo en los sectores productores de bienes transables, que vieron deteriorada su competitividad internacional. En los años más recientes, la devaluación real del peso ha permitido una recuperación importante de competitividad internacional. Sin embargo, con posterioridad a 1998, el poder adquisitivo del salario mínimo, deflactado por el IPC, aumentó de manera importante como consecuencia de la indexación de los salarios nominales frente a la inflación del pasado en un contexto de reducción acelerada en el ritmo de crecimiento de los precios. Como consecuencia, los trabajadores del sector formal amparados por el salario mínimo legal que mantuvieron sus empleos no sólo no asumieron ningún costo sino que terminaron beneficiándose durante el período de la crisis. Los costos fueron asumidos totalmente por aquellos que perdieron sus empleos, por los aspirantes que no consiguieron emplearse y por los que se vieron obligados a pasar del sector formal al informal.

Las implicaciones de política que surgen del análisis precedente tienen que ver, por un lado, con los costos de un proceso de revaluación real del peso como el que se observó en Colombia durante la mayor parte de la década de los años 90, el cual estuvo en buena medida vinculado, tal como han demostrado diversos analistas, con el fuerte aumento del gasto público en ese período. Por otro lado, no menos importante, son evidentes los riesgos que conlleva el mantener altos niveles de indexación salarial con base en la inflación pasada cuando la economía se encuen-

texto, al encontrar que la elasticidad del empleo al salario a nivel de firma, y la velocidad de ajuste del empleo ante cambios en los salarios son mayores en Colombia que en Chile, aunque los autores aclaran que esa comparación debe ser analizada con cautela. Pablo Fajnzylber y William Maloney (2001), "Labor Demand and Trade Reform in Latin America", *World Bank*, Mimeo.

tra embarcada en un sano proceso de reducción del ritmo de crecimiento de los precios. Creo que este tema debería ser meditado con sumo cuidado por la Corte Constitucional. Finalmente, los altos niveles de desempleo e informalidad justificarían una flexibilización importante de las normas sobre remuneración de horas extras y dominicales. Los beneficios que ello traería en materia de creación de empleo serían claramente superiores a los costos.

2. Costos esperados de despido

Más importante que el comportamiento de los salarios reales para explicar la dinámica del empleo en los años 90 fue el comportamiento de los otros costos de contratación de mano de obra. Los costos esperados de despido de un trabajador se redujeron de manera muy sustancial a comienzos de la década pasada, coincidiendo con la eliminación de la retroactividad de las cesantías en la Ley 50 de 1990⁶. Los cálculos presentados por el profesor Heckman muestran que esos costos siguen estando por encima del promedio de los países de la OCDE. En cualquier caso, tal como argumenta Eduardo Lora, éste no parece estar entre los problemas principales del mercado laboral colombiano.

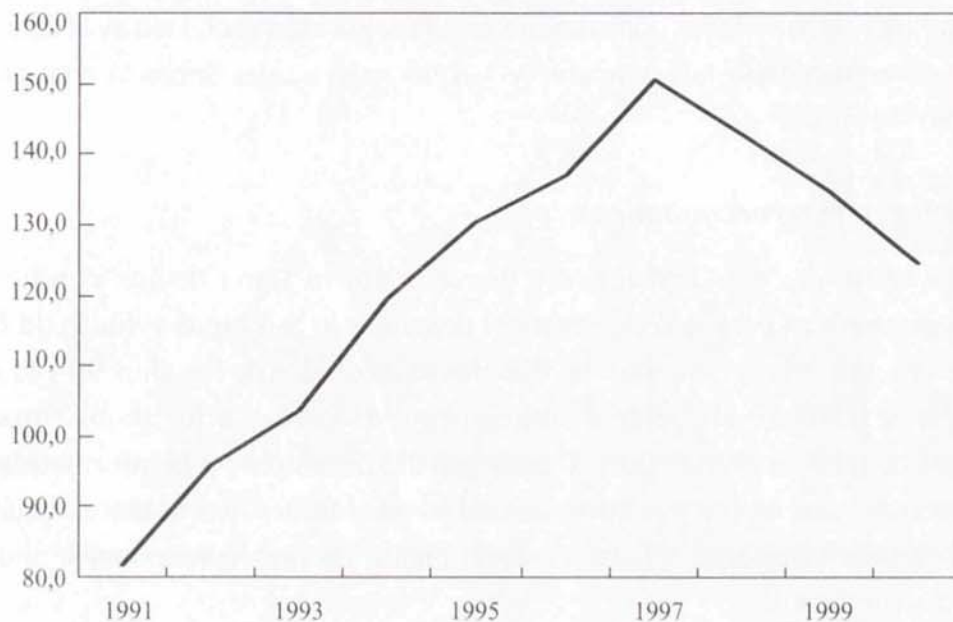
3. Cargas parafiscales

Más grave que lo anterior es la evolución de las cargas parafiscales sobre la contratación de mano de obra. Tal como se aprecia en el gráfico tomado de un trabajo realizado en el Banco de la República por Carlos Esteban Posada y Luis Eduardo Arango, la reducción de costos de contratación de mano de obra generada por la Ley 50 de 1990 fue contrarrestada con creces mediante el aumento de aportes para la seguridad social establecida en la Ley 100 de 1993. Infortunadamente, ese aumento de aportes para la seguridad social no fue compensado en su momento por reducción en otras cargas parafiscales y se mantuvieron los aportes a las cajas de compensación familiar, al SENA y al ICBF en niveles muy superiores a los estándares internacionales. Personalmente soy partidario de que se mantengan fuentes de financiamiento especiales para muchas de las actividades que realizan estas entidades. Sin embargo, coincido con varios de los expositores de este seminario en que sería razonable una reducción en sus

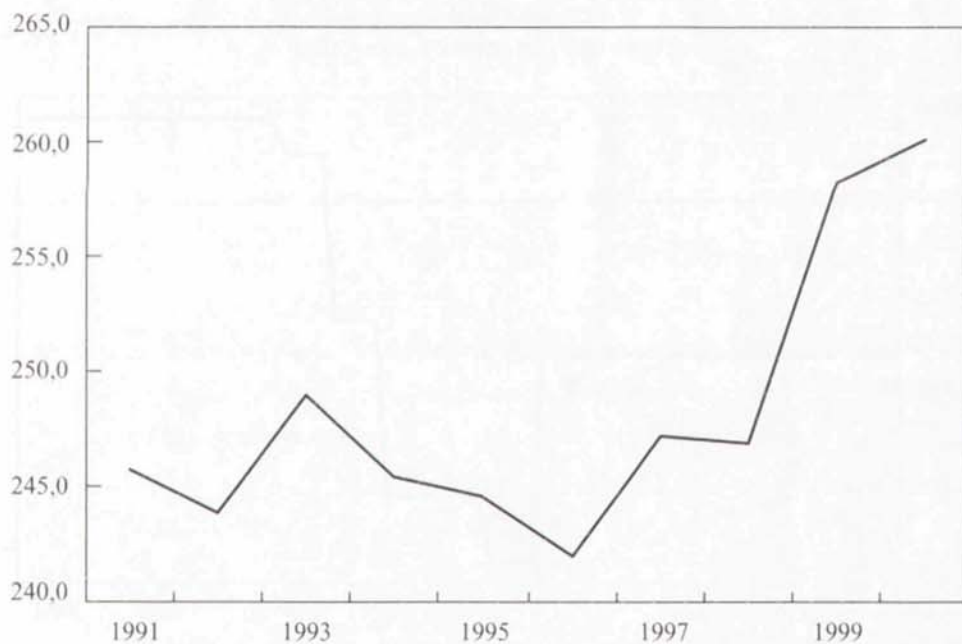
⁶ Adriana Kugler estima que las reformas de 1990 y 1991, al bajar los costos de despido, condujeron a una caída del desempleo entre 1,3 y 1,7 puntos porcentuales. Citada por J. J. Heckman y Carmen Pagés (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets", *NBER Working Paper Series*, Working Paper 7773.

Gráfico 1
Salario mínimo legal, 1991-2000

En dólares corrientes



Real en miles de pesos constantes de 2000

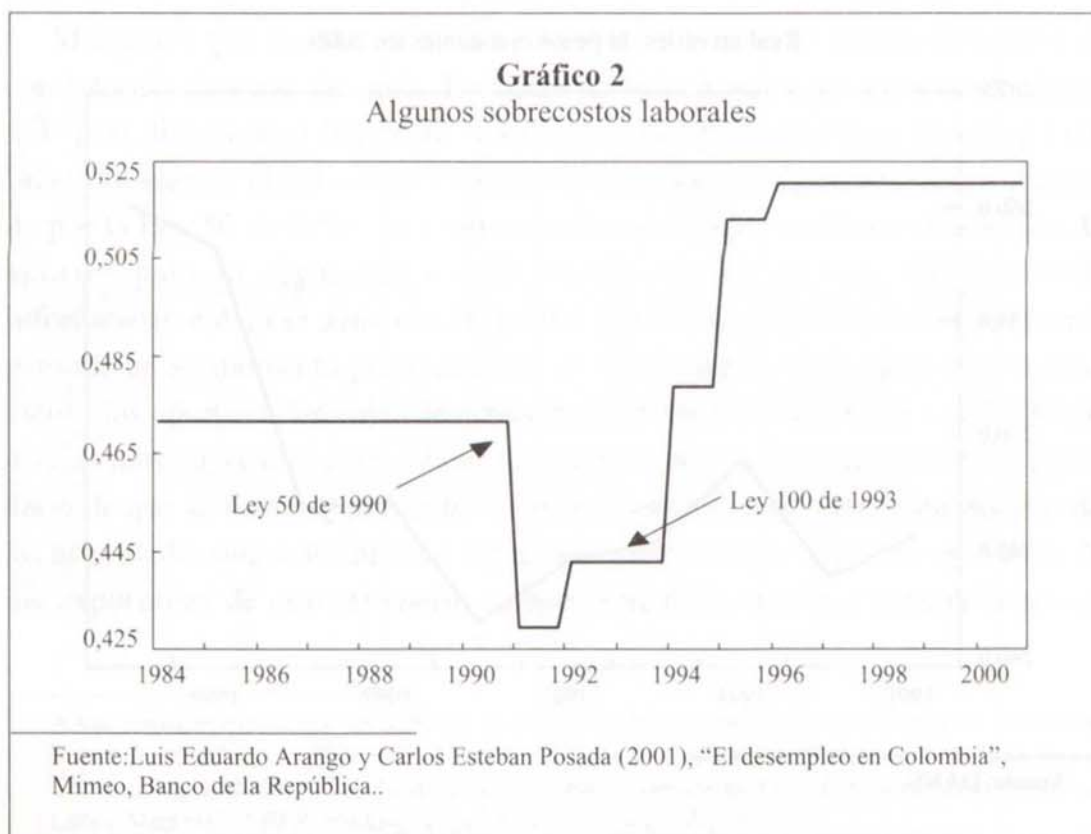


Fuente: DANE.

gastos y, ante todo, en que sería preferible que ellos se financiaran con recursos diferentes de los impuestos a la nómina, los cuales se convierten claramente en desestímulo para la creación de puestos de trabajo. Adicionalmente, este tema tiene implicaciones importantes para el proyecto de ley que piensa presentar el gobierno sobre el régimen pensional. Sería inconveniente para el empleo que un eventual incremento de las contribuciones a la seguridad social a través de esa ley terminara aumentando nuevamente las cargas parafiscales sobre la contratación de mano de obra.

B. Factores macroeconómicos

Para terminar, voy a referirme brevemente al tema de las condiciones macroeconómicas para la reducción del desempleo. Sin lugar a dudas, la fuerte desaceleración del crecimiento del PIB desde mediados de los años 90 y la grave recesión de 1999 se encuentran íntimamente asociadas a los bajos ritmos de creación de puestos de trabajo y al aumento del desempleo y la informalidad. La reducción del desempleo y la informalidad hacia el futuro, por lo tanto, requerirán que la economía retorne a tasas de crecimiento de por lo menos 4% anual de manera sostenida.



El presente no es el foro para discutir en detalle los factores determinantes del desempeño macroeconómico o los elementos que se requieren para que Colombia vuelva a tener tasas altas y sostenidas de crecimiento del PIB. Para ello se requeriría por lo menos un seminario adicional al que tuvimos en el día de hoy. Quisiera, sin embargo, expresar cuatro ideas básicas relacionadas con esa discusión.

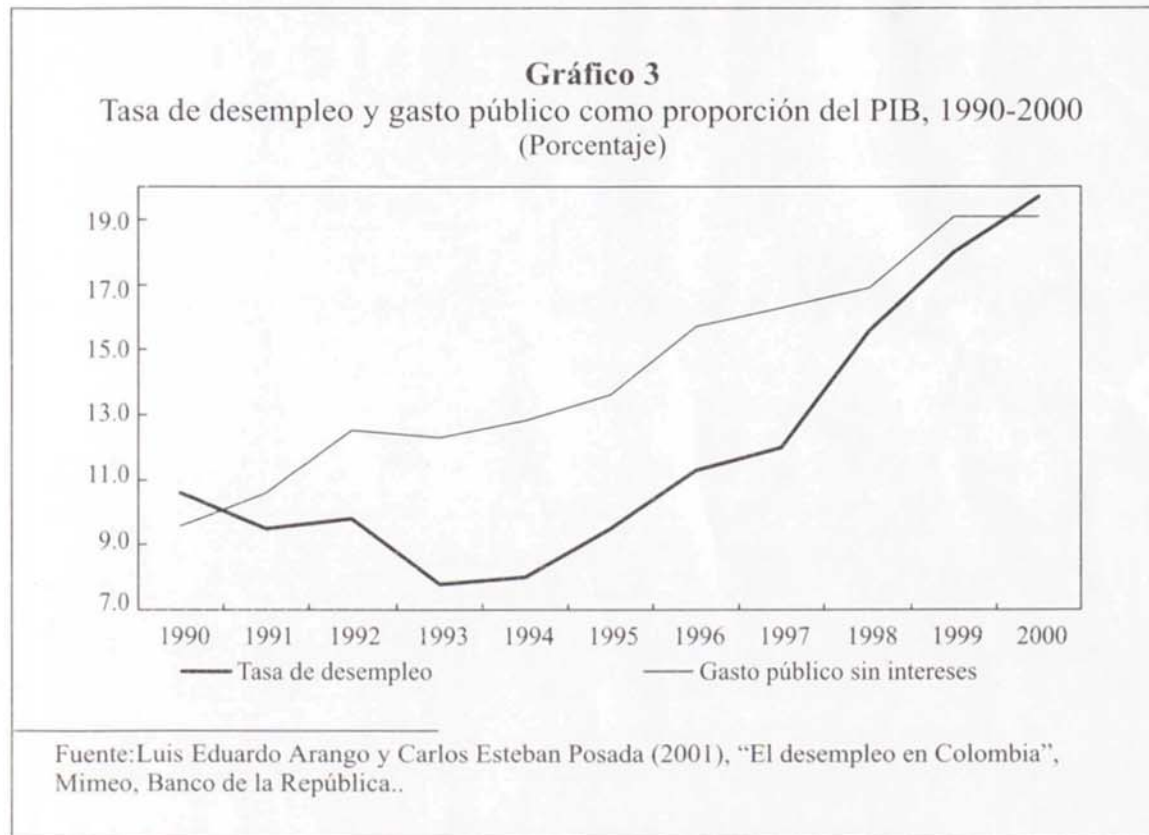
1. En primer lugar, que el desempeño macroeconómico no está desvinculado de las condiciones microeconómicas del mercado laboral. Los obstáculos a la creación de puestos de trabajo a los que se refirieron las discusiones del día de hoy son también obstáculos a la inversión productiva y al crecimiento económico. Por lo tanto, la remoción de esos obstáculos mediante una mayor flexibilidad en el mercado laboral y una racionalización de los costos de contratación de mano de obra, particularmente las cargas parafiscales, serían factores importantes para la recuperación del dinamismo de la actividad productiva.
2. En segundo lugar, que la composición del crecimiento también es relevante para afectar el ritmo de creación de puestos de trabajo. Específicamente, será muy importante el comportamiento de sectores intensivos en la utilización de mano de obra, tales como la construcción. Todo lo que se haga para facilitar el financiamiento de la vivienda en el nuevo entorno jurídico que tenemos desde 1999 coadyuvará a la dinamización de la demanda de trabajo.
3. En tercer lugar, pero no menos importante, entre los factores que afectan el desempeño macroeconómico se encuentra obviamente la política fiscal. Paradójicamente, sin embargo, en coyunturas como la colombiana actual, la mejor contribución que puede hacer la política fiscal a la recuperación del dinamismo de la producción es haciendo los correctivos que se requieren para otorgar viabilidad de mediano y largo plazo a las finanzas públicas. La experiencia colombiana en los años 90 dice mucho sobre la incapacidad de una política fiscal expansionista para generar empleos. La expansión exagerada del gasto público fue en última instancia la principal responsable de la revaluación real del peso y de la pérdida de competitividad de la producción nacional que se observó durante buena parte de la década. Ella, además, fue la causante de que la economía colombiana se encontrara tan vulnerable a la crisis internacional como la que se desató en 1997 y 1998, cuando la reducción abrupta de los recursos de financiamiento externo disponibles condujo a aumentos muy fuertes en las tasas de interés y a grandes pérdidas de riqueza para todos los colombianos. Para aquellos que aún creen que la mejor salida al problema del desempleo en la coyuntura colombiana actual es una política de expansión del

gasto público, no sobra recordar que el desempleo y la informalidad han llegado a los niveles récord que hoy tenemos coincidiendo precisamente con la mayor expansión del gasto público que haya experimentado el país en muchas décadas. El Gráfico 3 muestra la evolución de la tasa de desempleo y la del gasto público como proporción del PIB. Las cifras allí hablan por sí solas.

4. Finalmente, la política monetaria puede jugar un papel importante en la generación de condiciones apropiadas para el crecimiento económico. Sin embargo, tanto la teoría como la experiencia nacional e internacional muestran claramente que la mejor contribución de la política monetaria al crecimiento económico en el largo plazo es la que se logra a través de mantener un bajo ritmo de crecimiento de los precios. Los países que más crecen a nivel internacional son aquellos con tasas de inflación reducidas. El propio caso colombiano muestra que las tasas de crecimiento del PIB han sido históricamente más altas en los períodos en que la inflación ha estado en niveles de un dígito, tal como fue el caso durante la mayor parte de los años 50 y 60. Lo anterior no obsta para que el Banco de la República propenda por tasas de interés bajas y contribuya a la recuperación de la demanda agregada en períodos como el actual, en los cuales esas tasas de interés bajas resultan compatibles con las metas de inflación. Eso es, en la práctica, lo que la Junta Directiva del Banco de la República ha hecho durante los dos últimos años. A la política monetaria, sin embargo, no puede pedírsele más de lo que es viable hacer con ella. Pretender, como lo hacen algunos analistas, que la economía se estimule artificialmente mediante emisiones masivas de dinero sólo conduciría a mayores tasas de inflación, con grave pérdida en el poder adquisitivo de los trabajadores y con el riesgo tremendo de que se acabe la credibilidad en nuestra moneda nacional, se aumenten los obstáculos a la inversión productiva, se desestabilice nuevamente la economía y desaparezcan los síntomas de recuperación que ya hoy estamos observando.

En otras palabras, el desempleo es un problema demasiado grave y complejo para pretender que se lo puede atacar mediante el recurso a soluciones simplistas como una emisión masiva de dinero que desestabilice la confianza en nuestra moneda nacional y acelere la inflación. Si ello se hiciera, tal como argumenta el profesor Bertola⁷, terminaríamos en el peor de los mundos. La experiencia de altas

⁷ Giuseppe Bertola (2001), "Aggregate and Disaggregated Aspects of Employment and Unemployment", Mimeo, *European University Institute and Università di Torino*.



tasas de inflación coincidentes con grandes recesiones la vivieron varios países de América Latina en los años 80 y a comienzos de los 90. Debemos aprender de ellas y no tratar de imitarlas. Tratemos de replicar, más bien, experiencias exitosas como la de Chile durante los últimos 15 años, o la española en el período más reciente, en las que reformas apropiadas del mercado laboral y políticas macroeconómicas prudentes en los frentes monetario y fiscal permitieron reducir drásticamente el desempleo en un contexto de ritmos de inflación bajos y decrecientes.