

# Empleo y economía

Memorias del seminario, Bogotá D. C., marzo de 2001

---

Editor  
**Miguel Urrutia Montoya**







331.1  
535e2

# EMPLEO Y ECONOMÍA

## MEMORIAS

MIGUEL URRUTIA MONTOYA  
EDITOR

653076 11-28-d 599



© Banco de la República

ISBN 958-664-099-X

AHG9127

Coordinación editorial: Sección Publicaciones Económicas  
Departamento de Comunicación Institucional

Diseño carátula: Javier Romero Cárdenas

Carátula: *Una pareja de barequeros*  
Pedro Nel Gómez  
Acuarela sobre papel, 102 cm x 67 cm.

Diagramación: Héctor Suárez Castro

Preprensa: Petroleum Digital Ltda.

Impresión: Panamericana, Formas e Impresos S. A.

Impreso en Colombia  
Printed in Colombia

## CONTENIDO

GLOSARIO .....	7
PALABRAS DE INSTALACIÓN	
<i>MIGUEL URRUTIA MONTOYA</i> .....	9
DIFERENCIAS EN EL ANÁLISIS DEL DESEMPLEO EN ECONOMÍAS MÁS Y MENOS DESARROLLADAS	
<i>GEORGE JOHNSON</i> .....	13
• COMENTARIOS. CONSIDERACIONES DE LA DEMANDA LABORAL EN COLOMBIA	
<i>MAURICIO CÁRDENAS S.</i> .....	43
• EL COSTO EN TÉRMINOS DE EMPLEO DE LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL: LECCIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
<i>JAMES HECKMAN / CARMEN PAGÉS</i> .....	55
• COMENTARIOS. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO: SÍ HAY SALIDA	
• <i>ARMANDO MONTENEGRO</i> .....	107
¿POR QUÉ TANTO DESEMPLEO? ¿QUÉ SE PUEDE HACER?	
<i>EDUARDO LORA</i> .....	121
COMENTARIOS AL ARTÍCULO ¿POR QUÉ TANTO DESEMPLEO? ¿QUÉ SE PUEDE HACER?	
<i>CATALINA CRANE</i> .....	149
• CARACTERÍSTICAS Y DETERMINANTES DE LA OFERTA LABORAL COLOMBIANA Y SU RELACIÓN CON LA DINÁMICA DEL DESEMPLEO	
<i>HUGO LÓPEZ CASTAÑO</i> .....	155
• COMENTARIOS. EMPLEO, FLEXIBILIDAD LABORAL Y CRECIMIENTO EN COLOMBIA	
<i>JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA S. / MÓNICA LYLIÁN PARRA T.</i> .....	193

ASPECTOS AGREGADOS Y DESAGREGADOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO	
<i>GIUSEPPE BERTOLA</i> .....	209
COMENTARIOS. CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTÍCULO "ASPECTOS AGREGADOS Y DESAGREGADOS DEL EMPLEO DE GIUSEPPE BERTOLA"	
<i>JOSÉ LEIBOVICH</i> .....	247
MESA REDONDA	
EMPLEO Y DESEMPLEO EN COLOMBIA DURANTE LA RECESIÓN Y DESPUÉS DE ÉSTA	
<i>JUAN CARLOS ECHEVERRY</i> <i>NORBERTO ROJAS</i>	
<i>MAURICIO SANTA MARÍA</i> .....	255
IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA	
<i>LEONARDO VILLAR GÓMEZ</i> .....	281

## GLOSARIO

ANIF	Asociación Nacional de Instituciones Financieras.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
DNP	Departamento Nacional de Planeación.
ENH	Encuesta Nacional de Hogares.
FOREC	Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero.
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
ISS	Seguro Social.
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
PIB	Producto Interno Bruto.
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje.
SISBEN	Sistema Nacional de Selección de Beneficiarios del Régimen Subsidiado.
UE	Unión Europea.
UMACRO	Unidad de Programación Macroeconómica del DNP.



## PALABRAS DE INSTALACIÓN

MIGUEL URRUTIA MONTOYA\*  
GERENTE GENERAL

En primer lugar, deseo agradecer a todos ustedes su presencia, y en particular a nuestros invitados extranjeros, quienes han tenido la amabilidad de acompañarnos a debatir este tema de tanta trascendencia para Colombia.

En las recientes encuestas de opinión, los colombianos perciben el desempleo como el principal problema del país, y al mismo tiempo, el nivel de desempleo urbano ha llegado a cifras cercanas a 20%. Este es un guarismo alto en términos de la historia de esa estadística en Colombia, y muy alto en términos internacionales.

El Banco de la República ha organizado este seminario, con expertos internacionales de gran renombre, para explorar qué dice la teoría económica acerca de las causas del desempleo, y las medidas de política que se pueden diseñar para reducirlo.

---

Miguel Urrutia es Ph. D. en Economía de la Universidad de Berkeley (California) y B. A. en Economía de la Universidad de Harvard. Desde 1993 se desempeña como Gerente General del Banco de la República. Su experiencia en el campo social, y en particular, el tema laboral, se basa en las cátedras universitarias, que viene ejerciendo desde 1963, en las múltiples investigaciones que ha realizado sobre el tema y en su desempeño como Jefe del Departamento Nacional de Planeación, Director de Fedesarrollo, Gerente del Departamento de Desarrollo Económico y Social del BID y Vicerrector de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Naciones Unidas en Tokio, Japón. Entre los documentos que ha publicado el Doctor Urrutia relacionados con el tema del empleo, se encuentran los siguientes: *Empleo y Desempleo en Colombia* (Universidad de los Andes, 1968), *The Development of the Colombia Labor Movement* (Yale University Press, 1969), *Income Distribution in Colombia* (Yale University Press, 1975 - realizado con Albert Berry), *Winners and Losers in Colombia's Economic Growth of the 1970's* (Oxford University Press, 1985), *Development Planning in Mixed Economics* (Tokio, ONU, 1988 - realizado con Setsuko Yukawa) y *Economic Development Policies in Resource-Rich Countries*. (Tokio, UNU, 1988 - realizado con Setsuko Yukawa).

El editor agradece la colaboración de Carlos Esteban Posada y Cristina Fernández en la revisión y comentarios para la preparación de este libro.

Como responsable de la política monetaria, el Banco de la República obviamente debe también contribuir a minimizar el desempleo. Vale la pena ser explícito sobre cómo se puede lograr ese objetivo.

La literatura académica en general ha concluido que el mejor remedio para el desempleo es lograr altas tasas de crecimiento económico en el largo plazo. Por otra parte, hay clara evidencia internacional de que los países con bajas inflaciones crecen más rápido.

Teniendo estos hechos en cuenta, parecería que el objetivo de la política monetaria debería ser lograr mantener niveles de inflación bajos (menos de 5%) y poco variables hacia el futuro.

Por otra parte, la literatura académica y la experiencia internacional reconocen que en el corto plazo los procesos de desinflación afectan negativamente el empleo. El reto de la política monetaria en un país con una tradición de alta inflación es lograr la transición hacia inflaciones bajas a un costo razonable. Los aumentos de desempleo en el corto plazo durante el proceso de reducción de la inflación deben ser compensados con mayores tasas de crecimiento y con la creación de empleo del futuro.

Adicionalmente, la política monetaria puede minimizar el desempleo si logra reducir las desviaciones del producto alrededor de una tendencia de crecimiento. Al reducir la magnitud del ciclo económico, probablemente se reduciría el nivel promedio de desempleo en el largo plazo. Para suavizar el ciclo económico, el banco central adopta una política monetaria de alta liquidez y bajas tasas de interés cuando la mano de obra y la capacidad instalada de la economía se utilizan por debajo de su potencial, y endurece la política cuando la economía se recalienta.

Eso es lo que se ha hecho en Colombia. Al crecer la economía por debajo de su potencial y aumentar el desempleo, desde 1999 se ha seguido una política de alta liquidez monetaria y bajas tasas de interés. Por el contrario, a partir de 1994, cuando la economía creció por encima de su potencial y se gestaba una burbuja en los precios de los activos, se inició un ciclo de endurecimiento de las tasas de interés.

Sin embargo, muchas otras políticas, diferentes a la monetaria, afectan las tasas de desempleo. En particular, la política salarial puede afectar el desempleo. Crecimientos en el salario real por encima de los aumentos en productividad le restan competitividad a los productos nacionales, y llevan a reducciones en el empleo. Los impuestos a la nómina encarecen el empleo con relación a otros

factores de producción y también desestimulan procesos de producción intensivos en empleo.

La inflexibilidad en los mercados laborales también puede generar desempleo o reducir la relación entre el crecimiento del producto y el del empleo. La política educativa igualmente tiene efectos de largo plazo sobre el empleo, al igual que la cobertura de las redes de seguridad social.

El Banco, que siempre ha estado interesado en investigar el fenómeno del desempleo, está muy complacido de poder contar con la presencia en este seminario de académicos de tan alto nivel, quienes han estudiado el tema del desempleo desde diferentes ángulos.

Nuestra esperanza es que este seminario contribuya a dilucidar los factores que pueden generar altas tasas de desempleo, y también sugiera políticas económicas pertinentes para reducir el desempleo, y temas de investigación para que el Banco y otras entidades en Colombia puedan contribuir al análisis del fenómeno, y así, a su solución.

El presente documento tiene como finalidad...

En primer lugar, se debe tener en cuenta...

Por otro lado, es importante considerar...

Finalmente, se debe tener presente...

En conclusión, se puede afirmar...

Es importante resaltar que...

Además, se debe tener en cuenta...

Por último, se debe considerar...

En resumen, se puede decir...

# DIFERENCIAS EN EL ANÁLISIS DEL DESEMPLEO EN ECONOMÍAS MÁS Y MENOS DESARROLLADAS \*

GEORGE JOHNSON \*\*

## I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es intentar formular una serie de preguntas asociadas con las diferencias en el análisis del desempleo en las economías menos desarrolladas (EmD) y en las economías más desarrolladas (EMD). Hace ya un tiempo (desde que pasé un escaso año y medio en Nairobi, hace 30 años) que me interesé en preguntas concernientes a las economías que no pertenecen a la OCDE, y tenía mucha curiosidad sobre qué había pasado con la literatura sobre la creación de empleo y desempleo en las EmD desde aquella época<sup>1</sup>.

Aunque no estoy completamente de acuerdo con la conclusión de Rosenzweig/Behrman con respecto al análisis del desempleo en las EMD y en las EmD, debo admitir que la escasez de literatura sobre las peculiaridades del problema del desempleo en las EmD es un poco sorprendente. Hay algunas características obvias de los mercados de trabajo en estos dos tipos de economías que conducen a hacer énfasis muy diferentes en los estudios de cada una de ellas. Una dificultad muy

---

\* Traducción realizada por Cristina Lanzetta.

\*\* Doctor en Economía de la Universidad de California (Berkeley). En la actualidad es profesor de la Universidad de Michigan. Ha concentrado su actividad docente en el área de economía laboral y capital humano, macroeconomía, políticas de recursos humanos y diseño de políticas y análisis de costo-beneficio. Ha publicado una gran cantidad de artículos relacionados con desempleo estructural y programas de creación de empleo. Su investigación actual se concentra en las uniones aduaneras y los ajustes macroeconómicos, los retornos a la educación en el largo plazo y los mercados laborales.

<sup>1</sup> Además de la curiosidad intelectual, soy consciente de que sólo una pequeña y decreciente proporción de la población mundial (15%) vive en países ricos. Es más, durante los pasados 30 años he tenido literalmente cientos de estudiantes de postgrado procedentes de países con ingresos relativamente bajos de Asia, África y el Hemisferio Occidental, y del sur de los Estados Unidos y he tenido que orientar algunas de mis clases hacia ciertos temas (incluido el desempleo) que son directamente relevantes en sus países de origen.

importante para poder hacer afirmaciones definitivas sobre estos temas es la debilidad de las cifras sobre el mercado laboral en las EmD. Esto puede entenderse, ya que una colección de buenas cifras es muy costosa y de alguna manera un bien de lujo, pero la respuesta a la pregunta de este artículo sería más fácil de obtener si las cifras en las EmD fueran mejores.

La estructura de este artículo es la siguiente: la Sección II revisa la taxonomía convencional del desempleo; la Sección III hecha un vistazo a la sabiduría convencional sobre las características particulares de los mercados laborales en las EmD; en la Sección IV se discuten las medidas alternativas del desempleo en las EmD; la Sección V especula sobre la pregunta de si el desempleo de choque/cíclico es tan importante en las EmD como en las EMD; la Sección VI investiga las diferencias en la relación entre desempleo y educación en los dos tipos de economías, y la Sección VII examina algunas de las implicaciones de las proyecciones de altas tasas de crecimiento de la fuerza laboral en la determinación de las tasas de desempleo en las EmD.

## II. UNA TAXONOMÍA CONVENCIONAL DEL DESEMPLEO

Siguiendo a Bertola (2001), la tasa de desempleo de un grupo de trabajadores potenciales, se define como la fracción de aquellos que están “dispuestos a trabajar al salario prevaleciente en los cargos para los cuales están calificados y que buscan, pero no han encontrado, empleo”. Antes de discutir mis reflexiones sobre problemas especiales asociados con el análisis del desempleo en las economías menos desarrolladas en contraposición con las más desarrolladas (EmD *versus* EMD) es útil dejar en claro las aproximaciones convencionales para definir las diferentes clases de desempleo.

La tasa de desempleo  $U$  -en el agregado o para un subgrupo particular de trabajadores (como las mujeres entre 35 y 44 años de edad con título universitario)- en un momento dado del tiempo es la fracción de personas que quiere trabajar pero no encuentra empleo. El desempleo está, en principio, compuesto por cinco tipos diferentes de desempleo, los cuales discutiré uno por uno.

Primero, por el hecho que los empleos tienden a desaparecer y que toma un tiempo para el desempleado temporal encontrar nuevos empleadores que le sean apropiados, siempre habrá una tasa friccional de desempleo ( $U_f$ ). Si la probabilidad mensual de perder un trabajo  $\beta$  es y la probabilidad de que una persona desempleada encuentre (y tome) un trabajo es  $\alpha$ , la tasa friccional de desempleo es  $U_f = \beta / (\alpha + \beta)$ .

Segundo, en todas las economías hay descensos periódicos en la demanda agregada o desplazamientos inesperados de las condiciones de oferta, y cambios adversos de este tipo causan reducciones en la demanda laboral, por lo cual muchos trabajadores pierden sus empleos. Yo llamaré este desempleo “cíclico” ( $U_c$ ) en el sentido en que es temporal -se espera que no dure más de un año o a lo sumo dos. En promedio, durante muchos años la tasa de desempleo cíclico será aproximadamente cero; algunas veces ( $U_f$ ) será negativa (un exceso de demanda de trabajo) y otras positiva (un exceso de oferta de trabajo).

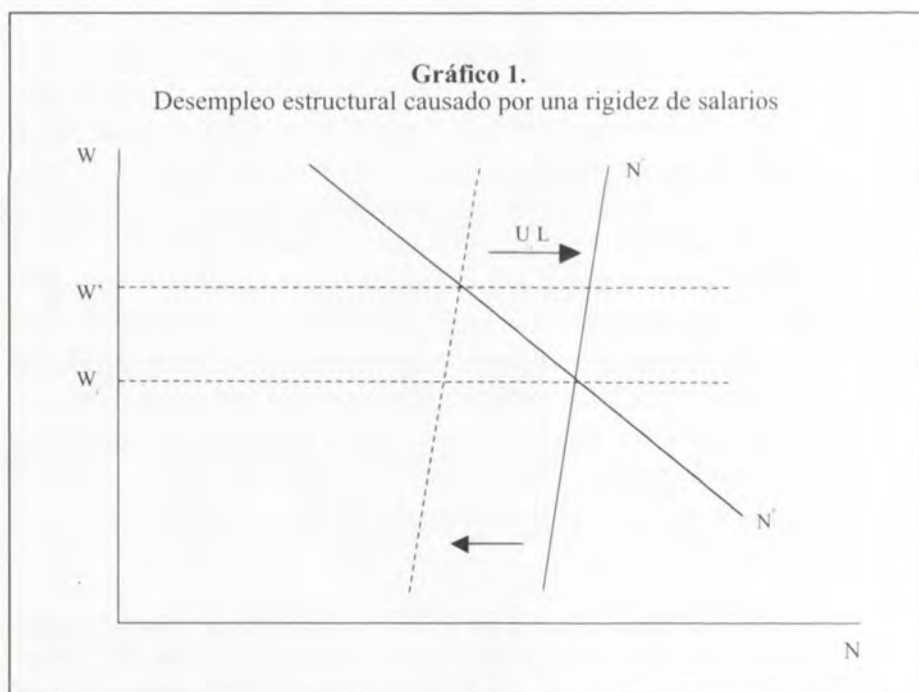
En una economía sin “imperfecciones” en el mercado laboral -como sindicatos de trabajadores o intervenciones gubernamentales en el proceso de determinación de los salarios y el empleo- la tasa global de desempleo (para algún grupo de trabajadores o para el agregado) en cualquier momento del tiempo será igual a  $U = U_f + U_c$ . Es más,  $U$  tenderá hacia  $U_f$ , si los salarios se ajustan en el tiempo hacia arriba o hacia abajo, de tal forma que en el largo plazo el empleo es igual a la oferta laboral efectiva (uno menos  $U_f$  por el total de la oferta laboral medida). En este caso,  $U_f$  es considerada la *tasa de desempleo de equilibrio* ( $U_e$ ) en el sentido en que, en ausencia de choques, ese es el valor de  $U$  que produce la economía<sup>2</sup>.

Cuando se levanta el supuesto de un marco institucional “perfecto”, pueden ocurrir otros tipos de desempleo. Primero, una condición necesaria para que ( $U_e$ ) sea igual a ( $U_f$ ) es que el nivel del salario real y la estructura relativa del salario tengan libertad para ajustarse de tal forma que la demanda de empleos (en el agregado y por cada tipo de trabajo) sea igual a la oferta efectiva de trabajo relevante (igual a  $1 - U_f$  por la oferta de trabajo medida). La determinación del salario consistente con el pleno empleo ( $W_f$ ) -en la cual la demanda de empleo ( $N^D$ ) es igual a la oferta efectiva de trabajo ( $N^S$ )- se ilustra en el Gráfico 1. Si, por alguna razón, (y hay *muchas* razones potenciales en la literatura, especialmente en las EmD) el salario es determinado artificialmente a un nivel  $W'$  en vez de  $W_f$ , el valor de  $N^D$  será inferior a  $N^S$ . Esta imposibilidad de la estructura del salario para ajustarse resulta en un *desempleo estructural*, con la tasa de desempleo (en términos de la fuerza de trabajo medida  $L = N^S / (1 - U_f)$ ), determinada por  $U_f$ . El valor de  $U_f$  es obviamente mayor mientras más alto sea el valor  $W'$  de en relación con  $W_f$ .

<sup>2</sup>  $U_e$  es, con frecuencia, llamada la “tasa natural” o, como en Bertola (2001), la Tasa de Desempleo que No Acelera la Inflación (TDNAI). En una economía sin mayores distorsiones,  $U_e$  es tanto la tasa natural como la TDNAI.

Si pensamos en el mercado laboral representado en el Gráfico 1 aplicado a un grupo particular de trabajadores potenciales (digamos, por ejemplo, a una región), nos adentramos en un fenómeno llamado comúnmente desempleo estructural. Suponga que hay un grupo similar de trabajadores en otra región, los cuales están en pleno empleo (es decir, sin considerar condiciones cíclicas,  $U$  es igual a  $U_p$ ) a un salario levemente superior a  $W'$  y su nivel de salarios puede ajustarse libremente en respuesta a cambios en la oferta. La población del Gráfico 1, o prefiere vivir donde vive actualmente, o no sabe que puede vivir en una región que goza de pleno empleo. En este caso, la causa del desempleo estructural es la combinación de una rigidez de salarios (cualquiera sea su causa) en una región y el *desajuste* de la demanda y la oferta relativa de empleo entre regiones.

Una segunda imperfección surge cuando, como sucede en todas las EMD (con la excepción de Italia), los trabajadores desempleados reciben un beneficio del gobierno. Este beneficio es un subsidio efectivo para la actividad al margen del mercado de los trabajadores potenciales, y tiene el efecto teórico de desplazar la función de oferta laboral hacia la izquierda. El efecto de un esquema de compensación para el desempleo se representa en el Gráfico 1 a través de la curva puntea-



da de oferta laboral. Esta curva se ha dibujado de forma que intercepte la función de demanda al salario  $W'$ . En este caso, el salario se eleva a  $W'$  como una respuesta del mercado a la reducción de la oferta causada por la "distorsión" introducida por el sistema de beneficios, en vez de ser consecuencia de una decisión de alguna institución no competitiva de fijar artificialmente el salario en  $W'$ , como sucede en el caso del desempleo estructural.

El desempleo resultante en este caso es inducido por el sistema de beneficios, y la tasa de *desempleo inducido* es  $U_i$  (igual al valor de  $U_s$  en el Gráfico 1). Nótese que los desempleos inducido y estructural se parecen bastante entre sí en la forma como afectan las funciones de demanda y oferta. De manera correspondiente, la respuesta empírica al interrogante sobre cuál de estos enfoques es más relevante, es fuente de mucha controversia (véase, por ejemplo, Bertola (1999) y Nickell y Layard (1999)).

Un tipo final de desempleo es el *desempleo de trenza*, que es una variante del desempleo estructural, pero sobre el cual es importante hacer énfasis porque es de especial relevancia en las EmD. Este surge cuando los niveles de salario en algunos mercados laborales se fijan arbitrariamente altos, llevando a que las personas vinculadas a los mercados laborales con bajos salarios decidan vincularse a los mercados con salarios elevados y la esperanza de obtener altas remuneraciones. Este modelo fue formulado originalmente para explicar el equilibrio de los mercados urbanos/rurales (altos/bajos salarios) en las EmD (Harris y Todaro (1970)), pero también se ha usado en el contexto de las EMD (por ejemplo, Mincer (1976)).

En términos del Gráfico 1, el mercado representado tiene un salario arbitrariamente alto,  $W'$ , que es insensible a los cambios de la oferta o la demanda, y la función de oferta inicial está dada por la curva punteada. Los trabajadores vinculados a otros mercados se dan cuenta de que el salario  $W'$  de nuestro mercado objetivo es mucho más alto que el salario de sus mercados (digamos  $W_c$ ), y migran al mercado con alto salario, apareciendo el desempleo. Esta tasa de desempleo,  $U_q$ , toma el mismo valor de  $U_s$  en el Gráfico 1.

La mayoría del desempleo observado en los Estados Unidos durante las últimas décadas ha sido desempleo friccional, y el resto ha sido en gran parte desempleo cíclico/de choque. El desempleo estructural, el inducido y el de trenza no han sido muy importantes en los Estados Unidos porque la representación sindical de la fuerza de trabajo ha disminuido significativamente, la intervención del gobierno

en el proceso de fijación de salarios es casi inexistente, y las provisiones del gobierno para pagos a los desempleados son relativamente escasas. Por otra parte, en la mayoría de Europa Occidental (siendo Gran Bretaña y Holanda notables excepciones), el crecimiento en  $U_s$  y/o  $U_i$  observado desde la década de los años setenta se cree, casi universalmente, haber sido causado por el aumento significativo en  $U_e$  durante los pasados 20 años. Ha habido, como se ha mencionado atrás, desacuerdo respecto a la importancia relativa de los incrementos en el desempleo estructural e inducido en la explicación del aumento en  $U_e$  en Europa Occidental<sup>3</sup>.

### III. DIFERENCIAS ENTRE LOS MERCADOS DE TRABAJO DE LAS EMD Y LAS EmD

Behrman (1999) menciona seis principales diferencias entre las características de los mercados laborales de los países de altos ingresos y de los países de ingresos medios y bajos. Las principales diferencias entre los mercados laborales de las EmD comparados con los de las EMD incluyen:

1. La mayor importancia relativa de la agricultura y de otras actividades rurales. Esto se ve en el Cuadro 1, el cual reporta el porcentaje de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura a finales de la década de los años noventa.
2. La mayor importancia del trabajo no asalariado (especialmente trabajo familiar no remunerado en la agricultura).
3. Tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo significativamente mayores. Como se ilustra en el Cuadro 6, proyecciones recientes de la tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo en las EMD predicen que la fuerza de trabajo permanecerá constante durante el período 1995-2025, y que, en cambio, crecerá a una tasa de 1,5% anual en el resto del mundo.
4. Mayores tasas de participación de la fuerza de trabajo, especialmente en países de bajos ingresos y de personas jóvenes.
5. Menor inversión per cápita en capital humano y, en consecuencia, una peor distribución del ingreso. La relación promedio de ingresos del quintil más alto con respecto al más bajo, como se observa en el Cuadro 1, es mucho menor para los países ricos que para los países pobres.

---

<sup>3</sup> El aumento de la tasa de desempleo en Japón en los pasados años se atribuye (aunque existe controversia) a la deflación (tasa negativa de inflación de precios) estable causada por una situación de "trampa de liquidez" en el mercado de trabajo (véase Krugman (1998)).

**Cuadro 1**

Tasas de desempleo total reportadas en 1989 y 1998, ingreso per cápita en 1999 (en dólares), índice de desigualdad en la distribución del ingreso y porcentaje de empleo en la agricultura, por países

País	% Desempleo		Ingreso Per cápita	Índice de desigualdad	Porcentaje empleado en Agric.
	1989	1998			
<b>América:</b>					
Canadá	7,5	7,8	22.400	5,5	4
Estados Unidos	5,3	4,5	31.500	8,5	3
México	2,2	2,6	8.300	17,1	24
Nicaragua	8,4	14,0	2.500	13,1	42
Panamá	13,7	13,1	7.300	22,6	18
Trinidad y Tobago	22,0	14,2	8.000	18,3	10
Dominica	19,7	15,0	3.100		40
Costa Rica	3,8	5,6	6.700	13,1	6
El Salvador	8,4	7,7	3.000	10,6	30
Guatemala		5,2	3.800	20,8	50
Honduras	4,8	6,3	2.400	27,7	29
Jamaica	16,8	16,5	3.300	8,8	21
Antigua		9,0	7.900		11
Barbados	13,7	12,0	11.200	17,6	10
República Dominicana		16,0	5.000	11,1	17
Haití		60,0	2.500		66
Belice		13,0	3.000		38
Argentina		12,0	10.300		11
Bolivia		11,4	3.000	8,6	
Brasil	3,0	8,5	6.000	23,1	31
Colombia	8,9	15,7	6.600	13,9	30
Chile	5,3	6,4	12.500	14,5	19
Ecuador	7,9	12,0	4.800	9,8	38
Paraguay	6,1	8,2	3.700		45
Perú		8,2	4.300	9,2	
Uruguay	8,0	10,5	8.600		11
Venezuela	9,9	11,5	8.500	10,9	
<b>África:</b>					
Argelia	16,9	30,0	4.600	6,9	22
Botswana		40,0	3.600	16,4	
Egipto	6,9	10,0	2.850	4,7	40
Sur África		30,0	6.800	32,1	30
Ghana		20,0	1.800	6,0	60
Marruecos	16,3	19,0	3.200	7,0	14
Mauricio		2,0	10.000	6,6	50

**Cuadro 1** (Conclusión).

Tasas de desempleo total reportadas en 1989 y 1998, ingreso per cápita en 1999 (en dólares), índice de desigualdad en la distribución del ingreso y porcentaje de empleo en la agricultura, por países

País	% Desempleo		Ingreso Per cápita	Índice de desigualdad	Porcentaje empleado en Agric.
	1989	1998			
<b>Asia/Oceanía:</b>					
Bangladesh		35,2	1.380	5,7	63
China	2,6	3,0	3.600	5,2	50
Hong Kong	1,1	5,5	25.100	9,5	
Indonesia		15,0	2.930	5,2	10
Japón	2,3	4,4	23.100	7,1	40
Corea	2,6	7,8	12.600	6,3	6
Macao	3,7	3,8	16.000		30
Paquistán	3,1	6,1	2.000	4,7	50
Filipinas	8,4	9,6	3.500	12,0	29
Singapur	2,2	5,0	26.300	6,7	1
Sri Lanka	14,4	11,0	2.500	8,0	38
Tailandia	1,4	4,5	6.100	11,7	54
Siria	5,8	12,0	2.500		40
Israel	8,9	8,7	18.100		3
Australia	6,8	8,1	21.200	8,3	5
Nueva Zelanda	6,9	7,6	17.000	6,8	10
<b>Europa (occidental):</b>					
Austria	3,1	7,0	26.830		1
Bélgica	8,3	12,0	23.400		2
Dinamarca		6,5	23.000	4,3	3
España	17,3	20,0	16.500	4,3	8
Italia	12,0	12,5	20.800	4,9	7
Francia	9,4	11,5	22.600	6,3	5
Holanda	8,0	4,1	24.700	4,4	4
Noruega	4,9	2,6	34.310	7,4	4
Portugal	5,0	5,0	14.600	7,4	10
Finlandia	3,1	12,0	20.100	5,4	2
Alemania	5,7	10,6	22.100	5,4	3
Grecia	7,5	10,0	13.400	6,4	20
Islandia	2,5	3,0	22.400		5
Irlanda	15,0	7,7	18.600	8,9	9
Suecia	1,5	6,3	19.700	5,6	2
Reino Unido	7,2	7,5	21.200	4,0	1
Turquía	8,8	10,0	6.600	15,2	46

Fuentes: ILO (1999) para las tasas de desempleo de 1989, base de datos web de la CIA para las tasas de desempleo y el ingreso per cápita alrededor de 1999 y una base de datos para el ingreso per cápita y la proporción de empleo en la agricultura. El índice de desigualdad es la relación entre la participación en el ingreso de los quintiles superiores y de los quintiles inferiores, tal como la reportan Denninger y Squire (1996).

6. Los insumos para la producción diferentes al trabajo (capital y energía) son mucho menores.

Para construir un modelo del mercado de trabajo de una economía típica (más o menos desarrollada), uno debe determinar los diferentes tipos de industrias que van a ser especificados. Dado que un atributo importante de cualquiera de esos modelos es la maleabilidad analítica, uno quiere -por los menos inicialmente- especificar la menor cantidad posible de industrias. En la mayoría de las EMD uno puede representar el mercado laboral con sólo tres industrias: dos dedicadas a la producción de bienes transables (una intensiva en trabajo relativamente calificado y otra intensiva en trabajo relativamente poco calificado) y una tercera industria dedicada a la producción de bienes no transables. Más detalles, que ilustran características que son valiosas para algunos propósitos, pueden obtenerse añadiendo más industrias tanto a los sectores transables como a los no transables, pero este detalle no es necesario para entender la operación básica del mercado de trabajo.

En contraste, la pregunta sobre el número de industrias necesarias para la especificación del mercado de trabajo de una típica EmD es, paradójicamente, más complicada, de alguna manera, que la de una EMD. La razón se encuentra en el dualismo (entre el sector "formal" o "moderno" y el sector "tradicional" o "informal") que está típicamente asociado con los mercados de trabajo en las EmD. Para modelar una EmD es necesario especificar por lo menos una o probablemente dos industrias dedicadas a la producción de bienes transables (ya sean del sector agrícola o de materias primas, o del sector de bienes manufacturados, o de ambos), un sector industrial formal que provea servicios no transables (dentro del cual se incluye la administración pública) y un sector informal grande que produzca bienes para el consumo doméstico. Además, como la mayoría de las EmD tienen sectores agrícolas grandes, un modelo apropiado para el mercado laboral de una EmD tiene, probablemente, que incluir un elemento geográfico que capture la dicotomía urbano/rural<sup>4</sup>.

Un ejemplo del detalle necesario para este tipo de modelo del mercado laboral es el modelo de simulación realizado por Bodart y Le Diem (1996) para Costa de Marfil. Su modelo distingue cinco industrias. Los sectores incluidos son agri-

---

<sup>4</sup> Una alusión interesante en este sentido se encuentra en el resultado de Heckman y Hotz (1986), donde los coeficientes estimados para la pendiente de la función de ingresos en Panamá, difirieron significativamente entre las regiones de ese (pequeño) país. Yo, sin embargo, disiento de Heckman y Hotz en cuanto identifican la noción de dualismo en las EmD con la de "mercado laboral dual", siguiendo los lineamientos dados por Doeringer y Piore (1971) para los Estados Unidos.

cultura no transable (36% del total de la fuerza laboral nacional), agricultura de exportación (19%), formal urbano (5%) informal urbano (37%) y empleo público (3%). No se hace la separación de las industrias entre transables y no transables, aunque en dicho país sí hay, de hecho, una cantidad significativa de turismo e industria exportadora.

Es posible (no conozco evidencia empírica sistemática sobre este tema) que, en promedio, la elasticidad precio de las exportaciones sea mayor para las EmD que para las EMD<sup>5</sup>. La razón se encuentra en que los bienes de exportación en las economías avanzadas *tienden* a ser más diferenciados que aquellos de las economías en desarrollo (por ejemplo, la especialidad en seguros británicos *versus* el cobre de Zimbabwe<sup>6</sup>). Si esta caracterización es correcta, significa que las EmD probablemente enfrentan funciones de demanda de trabajo más elásticas que las EMD porque las condiciones para la relevancia del teorema Heckscher-Ohlin se sostienen de manera más estricta (véase Johnson y Stafford (1999), especialmente la Sección IV. C, en donde se encuentra una discusión sobre las implicaciones de la demanda laboral sobre los modelos de comercio basados en funciones de demanda de importaciones y exportaciones con elasticidades precio finitas).

Dos importantes características de los sectores informales de las EmD son que: a) la entrada a ellos es prácticamente libre<sup>7</sup> y b) los niveles prevalecientes de compensación son mucho menores que en el sector moderno. Es conveniente representar los valores de las tasas de salarios en los dos sectores como  $W_{hi}$  y  $W_{low}$ , para los sectores moderno e informal, respectivamente<sup>8</sup>. Chadha (1995) reporta que en Suráfrica, en 1991 el nivel bruto de remuneración mensual prome-

<sup>5</sup> Bodart y Le Diem (1996) citan unos reportes no publicados del Fondo Monetario Internacional que parecen indicar que las elasticidades precio estimadas de las exportaciones de materias primas son relativamente pequeñas (dado que ellos suponen una elasticidad absoluta para las exportaciones agrícolas de Costa de Marfil de 0,8). Yo sospecho que estas estimaciones relativamente pequeñas hablan más acerca de la calidad de las series de tiempo que sobre los parámetros de comportamiento subyacentes. Sin embargo, tomando su valor nominal, estas estimaciones son inconsistentes con la hipótesis presentada en este párrafo.

<sup>6</sup> Una excepción a este caso es el café colombiano versus las calidades inferiores del mismo bien producidas en el resto del mundo.

<sup>7</sup> Fields (1990), sin embargo, hace una distinción entre la rama de "fácil entrada" del sector informal y la "fila de palcos" en la cual se requiere equipos de capital (como un almacén con inventarios o un taxi).

<sup>8</sup> Yo continuaré analizando las tasas salariales en los salarios moderno e informal. Cualquier estudio empírico, por supuesto, tendría que observar la distribución de las tasas salariales alrededor de  $W_{low}$  y  $W_{hi}$ .

dio para el trabajo no calificado en el segmento no primario del sector moderno era de \$1.048 rand, pero la remuneración mensual promedio en el sector informal era de \$717 rand, lo que significa que  $W_{low} / W_{hi} = 0,684$

Suponiendo que esta ventaja del 46% en el valor del sector moderno en relación con el del sector tradicional no refleja simplemente una compensación diferencial, surge la pregunta de *por qué*  $W_{hi}$  es tan alto. Sew ha presentado cinco explicaciones alternativas (aunque no excluyentes entre sí). En estas explicaciones se incluye: 1)  $W_{hi}$  se fija en un nivel alto por el efecto de los salarios sobre la productividad a través del consumo calórico (Bliss y Stern (1978)) de forma tal que el salario de equilibrio (maximizador de utilidades) en el sector moderno es más alto que el que iguala la demanda y la oferta efectiva. 2) El salario en el sector moderno se fija en un "nivel muy alto" por su efecto sobre el retorno, la motivación y la confiabilidad de cada uno de los trabajadores de la empresa (Shapiro y Stiglitz (1984)), dando lugar a un alto desempleo y siguiendo las líneas de la explicación 1). 3) Los sindicatos de trabajadores ejercen su poder en los procesos de negociación colectiva para aumentar los salarios del sector moderno (tanto de las firmas sindicalizadas como, a través de amenazas y del efecto demostración, de las firmas no sindicalizadas). 4) Los gobiernos, que emplean una alta proporción de los trabajadores del sector moderno de una típica EmD, por motivos políticos pagan a sus empleados salarios anti-económicamente altos<sup>9</sup>. 5) Las leyes de salario mínimo y otras regulaciones del mercado laboral sólo se aplican (o son únicamente exigidas) en el sector moderno.

La tarea de distinguir y poner a prueba estas diferentes explicaciones es potencialmente bastante difícil, y de mi lectura de la literatura sobre la determinación de los salarios en las EmD no deduzco ningún tipo de consenso. Para realizar dichas pruebas, probablemente se necesitaría cifras longitudinales con información sobre las características y productos tanto de empleados como de empleadores. Este conjunto de cifras son prácticamente desconocidas hasta en los países más ricos.

Sin embargo, es necesario conocer la causa del alto valor de  $W_{hi} / W_{low}$  al abordar muchos interrogantes de política económica en el contexto de las EmD. Por ejemplo, suponga que el valor del salario relativo entre los sectores moderno/informal es causado por la explicación (1) - el salario de eficiencia nutricional. Una

<sup>9</sup> Véase Terrell (1993) para un análisis de los diferenciales de salarios entre los sectores público y privado en Haití.

mala lectura de la situación puede llevar a las autoridades económicas a tratar de bajar  $W_{hi}/W_{low}$ , mediante, por ejemplo, una restricción a los sindicatos de trabajadores del país<sup>10</sup>.

#### IV. MEDICIONES ALTERNATIVAS DEL DESEMPLEO EN LAS EmD

La aproximación convencional a la medición de las tasas de desempleo, dentro de las mismas líneas de la discusión de la Sección II, es estimar, para un momento dado del tiempo, el número de personas con empleo ( $N$  para denominar el empleo) y el número de personas que aceptarían pero no han podido encontrar empleo a los salarios existentes. La suma de los empleados y los desempleados es la fuerza de trabajo ( $L$ ) y la tasa de desempleo es definida como:

$$(1) \quad U = 1 - \frac{N}{L}$$

En el Cuadro 1, se incluyen estimaciones de las tasas de desempleo global "abierto" para un grupo de economías nacionales en 1989 y finales de la década de los noventa.

Algunos especialistas en mercados laborales de las EmD se preguntan sobre la relevancia de esta medida para países con grandes sectores agrícola e informal. Paul (1991), por ejemplo, examina tres aproximaciones diferentes para el cálculo de las tasas de desempleo en la India en 1983. Las cifras de la Encuesta Muestral Nacional de la India contienen información sobre el número de días (en unidades de medio día) que la persona  $i$ , que responde, estuvo empleada ( $m_{1i}$ ) y el número de días que él/ella quería trabajar ( $m_{0i}$ ) durante la semana de realización de la encuesta. Suponiendo que  $m_{1i} \leq m_{0i}$  (lo cual suena bastante fuerte - algunas veces y por varias razones, los individuos son forzados a trabajar más horas o días de lo que ellos escogerían), la tasa de desempleo para la persona durante la semana de la encuesta, es:

$$(2) \quad u_i = \frac{m_{0i} - m_{1i}}{m_{0i}}$$

<sup>10</sup> Freeman (1993) señala un punto similar con respecto a la reducción dramática de los salarios reales de los empleados públicos en muchos países africanos, durante la década de los años ochenta.

Estableciendo a  $Z$  como el número total de personas para las cuales  $U_i$  en (2) es positivo, Paul define la "tasa personal de desempleo" como  $PRU = Z/L$ , donde  $L$  es el número de personas que respondieron la encuesta para las cuales  $U_i > 0$ . El valor de  $PRU$  es, por su puesto, mayor que el valor de  $U$ , el cual se refiere a un momento del tiempo en vez de a un intervalo<sup>11</sup>.

Una alternativa para esta  $PRU$  es la tasa de desempleo en el tiempo, la cual es para el agregado de los  $L$  miembros de la muestra, la fracción de la semana en que se realizó la muestra que no trabajaron habiendo querido hacerlo, esto es:

$$(3) \quad TRU = \frac{\sum_{i=1}^L (m_{0i} - m_{1i})}{\sum_{i=1}^L m_{0i}}$$

la cual es la sumatoria a través de los  $L$  miembros de la muestra con  $m_{0i} > 0$ . El valor de  $TRU$  será menor que el valor de  $PRU$ , a menos que cada  $m_{1i}$  tome sólo dos valores, cero y  $m_{0i}$ .

Paul parece preferir una medida de *intensidad* del desempleo antes que las otras dos alternativas. Dicha medida está dada por:

$$(4) \quad I = \frac{1}{L} \sum_{i=1}^L \left( \frac{m_{0i} - m_{1i}}{m_{1i}} \right)^\varepsilon,$$

donde  $\varepsilon$  es un indicador de la aversión al desempleo. Fijando  $\varepsilon$  igual a uno, el índice  $I$  refleja el supuesto que "la miseria de una persona perteneciente a la fuerza de trabajo varía proporcionalmente con la intensidad de su desempleo". Por lo tanto, una persona que desea trabajar un día completo durante la semana de la encuesta, pero que solamente es empleada medio día, tiene el mismo peso en la medida de  $I$  que otra que desea trabajar seis días pero que sólo está empleada por tres. (Por

<sup>11</sup> En los Estados Unidos las personas que desean trabajar tiempo completo, pero que tienen horarios parciales, por razones económicas, son contados como empleados. En 1986, por ejemplo, la proporción de personas que usualmente trabajaban tiempo completo pero que por razones económicas estaban trabajando tiempo parcial, constituían el 1,5% de la fuerza de trabajo, y la proporción de empleados de tiempo parcial que normalmente trabajaban tiempo parcial representaban el 3,3% de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, dependiendo de cómo hubieran respondido las preguntas relevantes de la Encuesta Muestral Nacional de la India estos empleados de tiempo parcial, la  $PRU$  para los Estados Unidos habría estado entre 1,5 y 4,8 puntos porcentuales más alto que el valor reportado de 7% en 1986.

la medida convencional de  $U$ , las dos están empleadas, por la medida  $PRU$  las dos están desempleadas; y por la medida  $TRU$  la persona con  $m_{oi} = 6$  cuenta seis veces más en el cálculo relevante que la persona con  $m_{oi} = 1$ ). Las estimaciones de Paul sobre estas tres tasas de desempleo para los sectores urbanos y rurales de la India en 1983 se presentan en el Cuadro 2.

Pocas horas de trabajo durante la semana son algunas veces interpretadas como un indicio de "subempleo". Por ejemplo, el Banco Mundial (1995) define la tasa de subempleo en un país como la fracción de la fuerza de trabajo que está trabajando menos de 15 horas a la semana. La estimación de esta tasa de subempleo para el caso de Suráfrica en 1993 fue del 5,5%, comparada con una tasa de desempleo abierto de 11,9%. En Ghana en 1988-1989 y en Ucrania en 1994, las tasas de desempleo abierto se reportaron en sólo 1,6% y 0,4%<sup>12</sup>, respectivamente, pero las tasas de subempleo (porcentaje de aquellos que laboran menos de 15 horas semanales) fueron estimadas en 24,1% y 15%. Esto es consistente con la existencia de una gran cantidad de trabajo parcial, que refleja desempleo disfrazado. Sin embargo, también es consistente con la existencia de una fracción de la fuerza de trabajo de esos países que escoge voluntariamente trabajar tiempo parcial.

El dualismo de los mercados laborales urbanos de la mayoría de las EmD crea más problemas en la medición del desempleo, los cuales son bien ilustrados por un

**Cuadro 2**  
Mediciones alternativas de la tasa  
de desempleo en la India en 1983

Área	PRU	TRU	I
Rural	24,8	7,7	8,6
Urbana	20,7	10,3	10,7

Fuente: Paul (1991).

<sup>12</sup> El lector alerta notará que el conjunto de cifras de la CIA asigna un valor para la tasa de desempleo abierto en Ghana a finales de los años noventa de 20%. La diferencia entre 1,6% y 20% probablemente refleja lo "gelatinoso" que es un concepto como el subempleo, más que una tendencia en las verdaderas tasas de desempleo.

modelo postulado por Welch (1976). Él supone que la tasa de salario promedio para un tipo particular de trabajo en el sector formal es  $W_{hi}$ , y que el salario promedio en el sector informal es  $W_{low}$ .  $W_{hi}$  se fija exógenamente (de alguna manera), pero  $W_{low}$  se ajusta para igualar la demanda y la oferta de trabajo en el sector informal. Si la función de oferta de trabajo, en términos del número de personas que desean empleos, depende positivamente de los salarios, como en el Gráfico 2, el número total de personas que responden que sí quieren trabajar al salario que ellos creen que van a recibir ( $W_{hi}$ ) es  $L(W_{hi})$ , pero el número de personas que están dispuestas a aceptar empleos al menor salario  $W_{low}$  son sólo  $L(W_{low})$ . La demanda de cada tipo de trabajo depende negativamente de las tasas de salario relevantes,  $N_2(W_{low})$  para el sector informal y  $N_1(W_{hi})$  para el sector formal. Dado que la probabilidad de que todos los trabajadores (tanto aquellos que aceptarían malos empleos al salario  $W_{low}$  como aquellos que no los aceptarían) obtengan un trabajo de alto salario en el sector formal es igual a  $1 - N_1(W_{hi})/L(W_{hi})$ , entonces se deduce que la tasa de salario en el sector informal está determinada por la condición de equilibrio

$$(5) \quad N_2(W_{low}) = L(W_{low}) \left( 1 - \frac{N_1(W_{hi})}{L(W_{hi})} \right)$$

Esto implica que un aumento exógeno en la tasa salarial del sector formal,  $W_{hi}$ , causa una caída en el salario del sector informal  $W_{low}$ <sup>13</sup>.

La tasa de desempleo en una economía caracterizada por estos supuestos, es:

$$(6) \quad U = \left( 1 - \frac{N_1(W_{hi})}{L(W_{hi})} \right) \left( 1 - \frac{L(W_{low})}{L(W_{hi})} \right)$$

Si la elasticidad de la oferta de trabajo en el rango comprendido entre  $W_{low}$  y  $W_{hi}$  fuera cero (de forma que la curva con pendiente positiva en el Gráfico 2 fuera

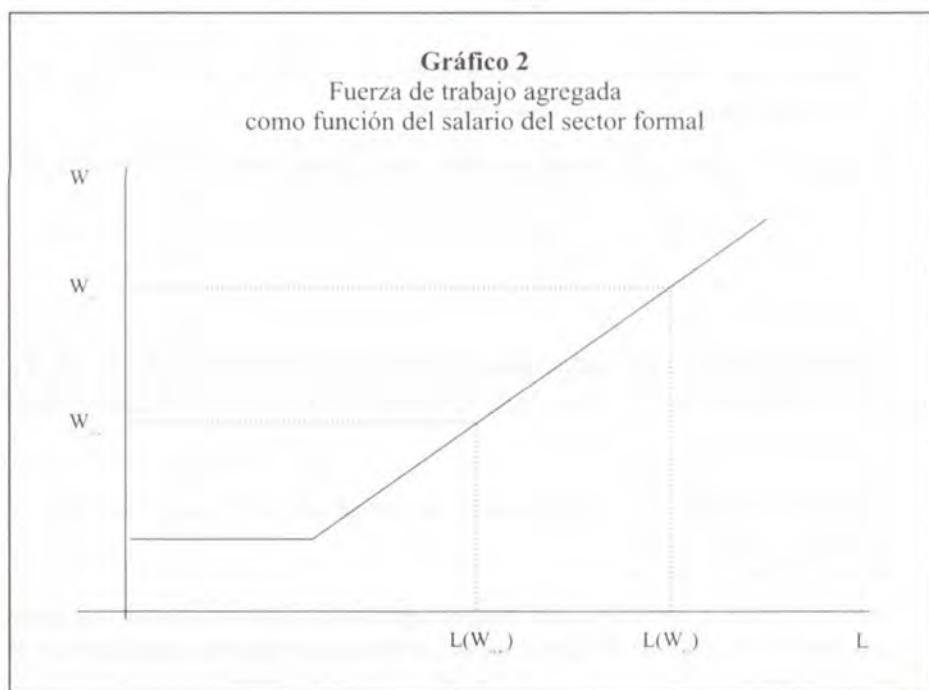
<sup>13</sup> El efecto de un aumento en la tasa salarial del sector formal sobre la del sector informal es

$$\frac{\partial(\log W_{low})}{\partial(\log W_{hi})} = - \frac{N_1}{L(W_{hi}) - N_1} \frac{\sigma_1 + \varepsilon_1}{\sigma_2 + \varepsilon_2},$$

donde  $\sigma_i = -\partial(\log E_i)/\partial(\log W_i)$  es la elasticidad absoluta de la demanda de empleos al salario en el sector  $i$  y  $\varepsilon_i = \partial(\log L(W_i))/\partial(\log W_i)$  que es la elasticidad al salario de la curva de oferta de trabajo, al salario relevante.

vertical).  $L(W_{low})$  igualaría a  $L(W_{hi})$  y la tasa de desempleo (más allá del desempleo friccional) sería igual a cero. De manera similar, si la tasa salarial en el sector formal tuviera libertad para caer hasta el nivel del salario competitivo prevaleciente en el sector informal,  $U$  sería igual a cero. Con el supuesto de que  $W_{hi}$  se fija institucionalmente (por cualquiera de las razones que se mencionaron en la sección precedente) en un valor que es superior a  $W_{low}$ ,  $U$  sería positiva y aumentaría monótonicamente con el valor de  $W_{hi}$ .

En este modelo, una fracción equivalente a  $L(W_{hi}) - L(W_{low})$  personas en el Gráfico 2, -aquellas que no son suficientemente afortunadas para obtener trabajo en el sector formal- está desempleada porque no acepta ocuparse por bajos salarios en el sector informal. ¿Cumplen estas personas con el criterio contenido en la definición de desempleo de Bertola, según el cual los desempleados son los que “están dispuestos a trabajar a los salarios prevalecientes en puestos para los cuales se hallan calificados, y que sí están buscando trabajo pero no encuentran”? En este sentido, es interesante notar que un estudio del Banco Mundial mencionado anteriormente, reportó una tasa de “desempleo disfrazado” para Suráfrica de 26% (en adición a una tasa de desempleo abierto de 11,9% y una tasa de subempleo de



5,5%). En la medida en que se puedan creer estas cifras, ellas significan que una gran cantidad de individuos en  $L(W_{hi}) - L(W_{low})$  que no encuentran empleos en el sector formal reportan que ni siquiera se están esforzando en buscar estas posiciones aunque sí les gustaría tener acceso a ellas.

El modelo asociado con el Gráfico 2 está basado en la presunción de que los empleos en el sector moderno,  $N_1$ , son claramente preferidos a los trabajos en el sector informal,  $N_2$ . Entonces, en períodos en los cuales  $N_1$  aumenta a una tasa inusualmente alta, esperamos que  $N_2$  lo haga a una tasa inusualmente baja. Una manera simple de probar esta presunción es correr regresiones de tendencia de la forma:

$$(7) \quad \log N_{it} = a_{0i} + a_{1i}t + e_{it},$$

en donde  $E_{it}$  es el nivel de empleo en cada sector (moderno e informal,  $i = 1,2$ ) en el año  $t$ . La hipótesis de que los empleos en el sector informal son considerados inferiores a los del sector formal predeciría una correlación negativa entre los residuos de las regresiones de tendencia de los dos sectores. En años en los cuales el sector moderno crece a una tasa inusualmente alta ( $e_{1t} > 0$ ), la oferta de trabajo y por lo tanto, el nivel de empleo en el sector informal crecen a una tasa inusualmente baja ( $e_{2t} < 0$ ); e inversamente, un bajo  $e_{1t}$  obliga a muchos trabajadores a escoger el sector informal ( $e_{2t} > 0$ ).

Al carecer de series de tiempo de empleo por sectores en EmD, sólo puedo ilustrar este punto usando las cifras del número total de trabajadores empleados por otros y el número total de los autoempleados en países altamente desarrollados. El Cuadro 3 reporta los resultados de este ejercicio para cuatro EMD, Alemania, Estados Unidos, Francia y Corea (estando el último, por supuesto, en el medio entre una EmD y una EMD). Las correlaciones entre los residuos de las regresiones de tendencia para los autoempleados y para los empleados por otros son significativamente negativas para Alemania y Francia, pero no tanto para los Estados Unidos y Corea. Las cifras coreanas incluyen también series de tiempo de empleo familiar no remunerado y los residuos de las regresiones de tendencia para esta variable están correlacionados negativamente y de manera significativa con los residuos de las regresiones de tendencia para los empleados por otros.

En síntesis, estos resultados son vagamente consistentes con la noción de que gran parte del autoempleo observado en los países desarrollados (y la incidencia

**Cuadro 3**  
Correlación de residuos de las regresiones de tendencia  
de diferentes tipos de empleo  
para Alemania, los Estados Unidos, Francia y Corea

País	Grupo	Periodo	Correlación
Alemania	Empleados por otros y auto empleados	1980-1998	-0,62
Estados Unidos	Empleados por otros y auto empleados	1978-1998	+0,09
Francia	Empleados por otros y auto empleados	1978-1998	-0,65
Corea	Empleados por otros y auto empleados	1980-1998	-0,24
	Empleados por otros y por la familia		-0,58
	Empleados por otros y por la familia		+0,61

Fuente: Cálculos del autor.

del trabajo familiar no remunerado en Corea) ocurre por la imposibilidad de conseguir empleo regular. Yo no conozco conjuntos de cifras equivalentes para ninguna EmD que nos permita hacer una prueba más directa de la hipótesis de que el sector informal en estas economías tiende a ser "secundario" en términos de las preferencias de la fuerza urbana de trabajo. Yo sospecho, sin embargo, que los resultados de estas pruebas serían consistentes con esta hipótesis.

### V. DESEMPLEO DE CHOQUE EN EmD Y EN EMD

Una fuente muy importante de desempleo en las EMD es el desempleo de choque/cíclico. Éste, como se mencionó atrás, da cuenta de la desviación entre la tasa de desempleo observada a lo largo del tiempo y el valor de equilibrio (la tasa natural, la TDNAI), y en los Estados Unidos explica virtualmente toda la desviación de la tasa de desempleo observada con respecto a la tasa de desempleo friccional.

Una pregunta obvia tiene que ver con el alcance que tiene el desempleo de choque en las EmD en comparación con su alcance en las EMD. Hay algunas razones para suponer que el empleo total puede ser menos sensible a los ciclos en las EmD y otras razones para pensar que puede ser más variable. En primer lugar, la existencia de grandes sectores informales en las EmD significa que cuando el sector moderno se expande/contrae, el sector informal puede contraerse/expansarse.

dirse. Por otra parte, en las EMD, los trabajadores que son suspendidos temporalmente de sus labores reciben una compensación por desempleo en el tiempo que esperan para ser reincorporados a sus trabajos<sup>14</sup>. Esto significa que la varianza del empleo total (moderno más informal) tiende a ser menor en las EmD que en las EMD.

Segundo, las industrias sensibles a los ciclos en las EMD pueden, debido a la complementariedad entre el capital humano general y específico, caracterizarse por mayores niveles de entrenamiento específico a la firma que los requeridos en promedio por las industrias sensibles a los choques en las EmD. Esto significa que los niveles de empleo en las manufacturas de las EMD tienden a ser menos variables en el tiempo que sus equivalentes en las EmD.

Tercero, en la medida en que un país adopta una política de tasa de cambio fija en términos nominales (como Argentina durante los últimos años), el nivel de empleo agregado en ese país tiende a ser más volátil por su sensibilidad a los choques de exportaciones, y a los choques de oferta y de demanda interna. En la medida en que las EmD aten sus monedas al yen, al euro o al dólar se espera una mayor variación intertemporal de sus niveles de empleo.

Finalmente, como las series de desempleo agregado están basadas en encuestas muestrales, las series en sí mismas están sujetas a errores aleatorios (y, en algunos casos, sistemáticos) de medición. El tamaño del error de medición depende del tamaño de la muestra y, en concordancia, se espera que los tamaños muestrales sean menores en países más pequeños y más pobres. Este factor lleva a esperar mayor var ( $E_t$ ) en las EmD que en las EMD.

Una manera de medir la volatilidad del empleo total es correr una regresión de tendencia similar a (7) para el empleo total de cada economía, digamos:

$$(8) \quad \log N_t = a_0 + a_1 t + e_t$$

En un período largo de tiempo, la hipótesis discutida en el párrafo anterior puede visualizarse en términos de la varianza del nivel de empleo una vez eliminada la tendencia, var ( $e_t$ ), para un grupo de países. En principio, yo propongo estimar la ecuación (8) para una muestra grande de países y comparar el error estándar de

<sup>14</sup> Durante la Gran Depresión de los años 30 en los Estados Unidos, los esquemas de compensación por desempleo prácticamente no existían y "el revés económico" no parecía ser temporal. Entonces apareció el "sector informal" manifestado en vendedores de manzanas en las esquinas de las calles, una de las leyendas de ese período de la historia norteamericana.

esas regresiones para ver si ellos tienden a ser mayores en las EmD que en las EMD. Infortunadamente, aunque no sorprende, en las EmD son muy escasas las series de tiempo consistentes de empleo total. En el libro de ILO (1999) pude encontrar sólo tres de estos países con series de tiempo consistentes de empleo, y dos de ellos, Kenia e India, se refieren a empleo urbano dado por empleadores de un cierto tamaño mínimo (y por lo tanto es probable que esté sujeto a mayores variaciones que el valor del empleo total); sólo la serie para Venezuela parece medir lo que necesitamos.

El Cuadro 4 reporta los valores de la raíz cuadrada de los errores cuadrados medios (RMSE) de las regresiones de tendencia para estos tres países, más dos EMD, Japón y los Estados Unidos<sup>15</sup>, y un país que en términos de su nivel de desarrollo se encuentra en el medio de estos dos grupos, Corea. Todos los valores de la raíz cuadrada de los errores cuadrados medios, con excepción de Japón, están en el rango de 0,020 a 0,025. La varianza del empleo total en Japón es mucho menor -lo cual no sorprende, dada la popular imagen del "empleo para toda la vida", práctica existente para el período de la muestra.

Por estas limitaciones en la información, no podemos obtener una conclusión empírica con respecto a si la variación del empleo agregado es diferente entre

**Cuadro 4**  
Raíz cuadrada de los errores cuadrados  
de las regresiones de tendencia del empleo

País	Período	RMSE
Kenia	1973-1997	0,022
Corea	1973-1997	0,022
India	1973-1997	0,025
Japón	1973-1997	0,011
Venezuela	1975-1997	0,020
Estados Unidos	1973-1997	0,020

Fuente: Cálculos del autor.

<sup>15</sup> Casi todas las EMD tienen series de tiempo consistentes de empleo total, pero estos resultados no se reportan.

EmD y EMD. Sin embargo, esta sección ha indicado cómo debe abordarse dicha pregunta.

## VI. LAS TASAS DE DESEMPLEO, SEGÚN NIVEL DE CALIFICACIÓN EN EmD Y EMD

Quizás una de las características más consistentes de la estructura del desempleo en las EMD es la relación negativa existente entre la incidencia del desempleo y la educación. El Cuadro 21 de Nickell y Layard (1999), por ejemplo, reporta las tasas de desempleo de hombres por nivel educativo, en 1991, para 19 países de la OCDE. En todos estos países excepto en uno, Suiza, la pendiente de la relación desempleo/educación es muy negativa. Esta relación -para ambos géneros- se presenta en el Cuadro 5 para 6 EMD (Canadá, Singapur, Alemania, Japón, Italia y el Reino Unido) para un período más reciente.

Antes de mirar la relación entre desempleo y educación en una muestra de EmD, es interesante preguntarse *por qué* podemos esperar dicha relación. Hay dos historias que se pueden contar sobre este tema. Primero, la tasa de desempleo friccional ( $U_f$ ) puede ser menor para trabajadores con mayores niveles de educación por la complementariedad entre la capacitación general y específica y la consecuente menor tasa promedio de separación de los empleos ( $\beta$  en la Sección II). Una variante de este planteamiento sugiere que los trabajadores con mayores niveles educativos tienden a tener mayores niveles de motivación y por lo tanto, menores tasas de despido que sus contrapartes menos educados.

Una explicación alternativa -pero no incompatible- sobre la relación entre el desempleo y la educación es que los salarios de los menos calificados tienden a aumentarse artificialmente (por el gobierno y/o por las políticas sindicales) de forma que una mayor fracción de los individuos con baja calificación, con respecto a los de mayor calificación, están en desempleo estructural. En términos del Gráfico 1, su salario se fija en  $W'$  en vez de en  $W_f$ . Un resultado similar se deduce de la aplicación del escenario de desempleo inducido por nivel de calificación. Los trabajadores con bajos niveles de salarios tienen menos que perder al aceptar la compensación por desempleo ofrecida por el gobierno en vez de trabajar (situación que se intensifica cuando uno tiene en cuenta el hecho de que los trabajadores con baja calificación tienden a ser más onerosos que los trabajadores más calificados).

Hay una buena cantidad de argumentos entre los economistas sobre cuáles de estas explicaciones sobre la relación entre desempleo y educación en las EMD es

**Cuadro 5**  
 Tasas de desempleo por nivel educativo y por género  
 para un grupo de países, a mediados de los años 90 <sup>1/</sup>

País	Nivel Educativo	Desempleo (%)		País	Nivel Educativo	Desempleo (%)	
		Hombres	Mujeres			Hombres	Mujeres
Colombia <sup>2/</sup>	1	13,0	14,7	Corea	1	6,0	2,9
	2-3	14,0	22,1		2	9,7	5,6
	5-7	9,2	13,6		3	8,7	7,2
			5-7		5,6	6,0	
Perú <sup>2/</sup>	1	5,6	6,4	Singapur	1-2	11,2	5,6
	2-3	7,0	11,1		3	8,6	7,4
	5	7,4	10,0		5	4,9	6,4
	6-7	5,7	8,8		6-7	4,2	3,8
Canadá	2	14,8	14,6	Japón	1-2	4,4	3,4
	3	8,8	8,6		3	3,7	3,8
	5	6,8	6,4		5	3,4	3,6
	6-7	4,1	4,4		6-7	2,0	2,3
El Salvador	1	11,7	7,8	Alemania	2	15,7	13,9
	2-3	8,9	13,5		3	9,6	10,5
	5-7	1,8	2,9		5	5,1	8,0
			6-7		4,7	5,9	
Barbados	1	10,5	17,1	Italia	1	8,9	13,1
	2-3	11,0	20,7		2	10,2	18,0
	5	8,9	10,9		3	10,3	13,7
	6-7	4,5	5,3		5	9,5	13,5
			6		5,2	11,0	
Belice	1	14,3	23,8	7	3,1	3,8	
	2-3	14,0	17,8	Reino Unido	2	11,1	9,0
	5	6,8	11,0		3	6,0	5,2
	6-7	3,7	1,9		5	3,6	2,2
			6-7		2,8	3,2	
Túnez	1	14,2	15,5				
	2-3	12,1	14,3				
	5-7	3,0	3,3				

<sup>1/</sup> Estándar Internacional de Clasificación de la Educación 1. algo de primaria; 2. secundaria incompleta; 3. secundaria completa; 5. universitaria incompleta; 6. universitaria completa; 7. postgrado.

<sup>2/</sup> Areas urbanas seleccionadas.

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo (1999), Cuadros 1B y 3C.

más correcta. El hecho que esta relación parece ser tan fuerte en los Estados Unidos -en donde hay actualmente pocas instituciones que pueden presionar artificialmente la estructura de salarios, como sí las hay en Europa Occidental, siendo éstas muy poderosas- es consistente con la explicación de desempleo friccional, y se contrapone con la explicación del desempleo estructural/inducido. Pero la historia tiene otras facetas (que se relacionan principalmente con las dificultades para comparar los sistemas educativos de las diferentes sociedades).

El Cuadro 5 ilustra las tasas de desempleo por niveles educativos en seis EmD y en un país de nivel de desarrollo intermedio, Corea. En cuatro de estos países, El Salvador, Barbados, Belice y Túnez, la relación es claramente negativa y similar a la obtenida en la mayoría de las EMD. Sin embargo, en tres de estos países, Colombia, Perú y Corea, no existe relación entre desempleo y educación. La inexistencia de una relación en los dos primeros países *puede* reflejar el hecho que las muestras son urbanas en vez de representar la población total. El resultado para Corea probablemente se debe al hecho de que ha habido un incremento enorme en la oferta relativa de trabajadores educados en ese país<sup>16</sup>.

Parece, por lo menos, existir una relación negativa menos consistente entre desempleo y educación en las EmD que en las EMD. Yo, sin embargo, todavía no estoy seguro sobre qué nos dicen estos resultados acerca de las diferencias en el análisis del desempleo en los dos tipos de economías.

## VII. IMPLICACIONES DE LARGO PLAZO DE MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Un aspecto complicado de la comparación de los mercados laborales de las EmD y de las EMD es que la población del segmento más pobre del mundo está creciendo a una tasa mucho más alta que la del segmento más rico. Esto se observa en el Cuadro 6, en el cual se proyecta por un período de 30 años a partir de 1995 el crecimiento de la fuerza laboral agregada para las diferentes regiones del mundo y para los distintos segmentos de ingreso per cápita. Basado en la estructura de edades de 1995 y en las tasas de natalidad recientes, el estudio del Banco Mundial (1995) predice que la tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo será 1,5% en las EmD (tanto para los segmentos de ingresos medios como para

<sup>16</sup> Aparentemente existe una relación negativa entre desempleo y educación en los sectores urbanos de la India (véase Barnerjee y Bucci (1995)). Agenor (1996) cita algunos estudios con resultados similares para algunos países árabes y latinoamericanos.

los de ingresos bajos) en comparación con una tasa sólo un poco superior a cero en las EMD<sup>17</sup>. ¿Cuáles son las principales implicaciones de estos hechos para el análisis y las proyecciones del desempleo?

Para reflexionar sobre este tema es útil especificar una función de producción agregada para una economía típica en la cual el producto agregado ( $Y$ ) depende del empleo ( $N$ ), del capital ( $K$ ) y de la tierra y otros recursos con oferta fija en la economía ( $Z$ ). Se asume que esta función de producción agregada es de tipo Cobb-Douglas, o:

$$(9) \quad Y = AN^{\alpha} K^{\beta} Z^{1-\alpha-\beta}$$

### Cuadro 6

Fuerza de trabajo estimada para 1995, fuerza de trabajo proyectada al 2025 y su implicación sobre las tasas anuales de crecimiento de diferentes grupos de ingresos y regionales

División	1995	2025	Crecimiento anual
Total mundo	2.476	3.656	1,3
Ingresos altos	382	395	0,1
Ingresos medios	658	1.020	1,5
Ingresos bajos	1.436	2.241	1,5
África Subsahariana	214	537	3,1
Asia del Este y del Pacífico	964	1.201	0,7
Sur de Asia	440	779	2,2
Europa y Asia central	239	281	0,5
Medio Oriente y norte de África	80	204	3,1
América Latina y del Caribe	166	270	1,6
OCDE altos ingresos	373	384	0,03

Fuente: Banco Mundial (1995), Cuadro I.1.

<sup>17</sup> Las cifras del Cuadro 6 implican que la fracción de la fuerza de trabajo que vive en los países de altos ingresos caerá de 15,4% en 1995 a 10,8% en 2025. Dada la presión intensa para que haya migración de los países de bajos ingresos hacia los de altos ingresos -la cual se ha vuelto más evidente desde 1995- estas cifras pueden sobrestimar la disminución de la participación de los países de altos ingresos.

en donde  $\alpha$ ,  $\beta$  y  $\alpha + \beta$  están estrictamente entre cero y uno, y  $A$  es un parámetro tecnológico exógeno. La demanda de trabajo en la economía es tal que la tasa de salario real ( $W$ ) es una fracción  $x$  (cercana pero no superior a uno) del producto marginal del trabajo, esto es:

$$Y = AN^\alpha K^\beta Z^{1-\alpha-\beta}$$

Suponiendo que tanto  $x$  como  $Z$  no cambian en el tiempo, las tasas anuales de crecimiento del producto y la tasa de salario real están dadas por:

$$(10) \quad g_Y = g_A + \alpha g_N + \beta g_K$$

y

$$(11) \quad g_W = g_Y - g_N$$

Es usual en esta clase de modelos *suponer* que la economía está siempre en pleno empleo de tal forma que la tasa de crecimiento del empleo  $g_N$ , es igual a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. Entonces, con alguna especificación sobre la determinación de la tasa de acumulación de capital,  $g_K$ , y de la tasa de cambio tecnológico,  $g_A$ , podemos obtener la tasa de crecimiento de equilibrio de la tasa de salario real,  $g_W$ , y la tasa de crecimiento económico de equilibrio.

Sin embargo, la mayoría de enfoques del mercado laboral de las EmD suponen que la tasa de salario real del sector formal *no* se mueve automáticamente hacia su valor de pleno empleo<sup>18</sup>. En este caso, (10) y (11) deben ser resueltas para el cambio porcentual en el empleo, esto es:

$$(12) \quad g_N = -\frac{1}{1-\alpha} g_W + \frac{1}{1-\alpha} [g_A + \beta g_K]$$

Esto significa que el crecimiento porcentual en la demanda de trabajo será igual a una constante, el segundo término del lado derecho de (12), menos la elasticidad absoluta de la demanda de trabajo (en este caso  $1/(1-\alpha)$ ) por el cambio porcentual en la tasa de salario real.

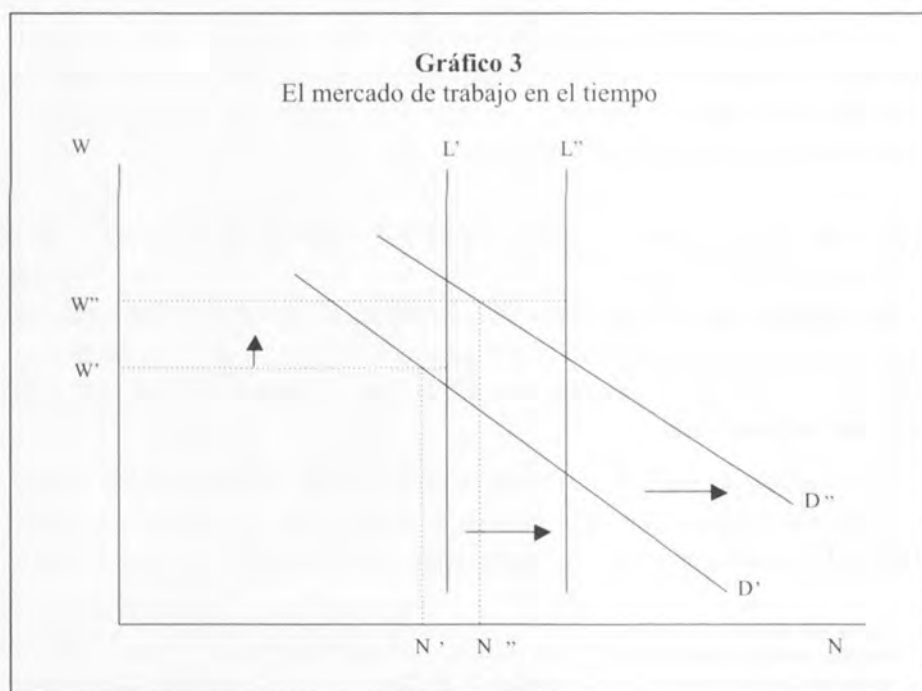
La evolución del mercado de trabajo de esta economía en un período de tiempo se ilustra geométricamente en el Gráfico 3. El aumento en la fuerza de trabajo efectiva  $L$  (la fuerza de trabajo registrada menos el desempleo friccional) se supo-

<sup>18</sup> Chadha (1995) concluye que la "Clásica brecha salarial" -la proporción en la cual los salarios del sector moderno exceden su nivel de equilibrio- en Suráfrica en 1991 estaba entre 22% y 42%.

ne exógeno, y dada una tasa anual de crecimiento (1,5% o cualquiera), se representa por el desplazamiento desde  $L'$  hasta  $L''$  en el intervalo de tiempo. El desplazamiento de la función de demanda de trabajo a una tasa porcentual de  $(1/(1-\alpha))(g_A + \beta g_K)$  se representa por el movimiento de  $D'$  a  $D''$ . El Gráfico 3 supone que durante este intervalo de tiempo la tasa de salario real promedio aumenta de  $W'$  a  $W''$  de forma que el empleo agregado aumenta en la economía de  $N'$  a  $N''$ .

En el Gráfico 3, el aumento en  $W$  se especifica (arbitrariamente) "muy alto", de tal forma que  $N$  aumenta a una tasa inferior que  $L$ . De hecho, manteniendo constante la tasa de acumulación de capital y la tasa de cambio tecnológico, el aumento en  $W$  que no genera cambio en la relación empleo/fuerza de trabajo efectiva,  $N/L$ , aumenta en la medida en que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo disminuye. Fijando  $g_N$  en (12) igual a la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa de crecimiento "permisible" de la tasa de salario real es

$$(13) \quad g_{w^*} = -(1-\alpha)g_L + (g_A + \beta g_K).$$



La tasa de empleo de la economía,  $N/L$ , tenderá a aumentar o a disminuir en la medida en que la tasa de crecimiento de la tasa de salario real sea menor o mayor que  $g_{w^*}$ .

Es, por supuesto, usual en los modelos de crecimiento tratar la tasa de acumulación de capital,  $g_K$ , como una variable endógena. Dependiendo de si uno especifica que la inversión se genera por completo por ahorro doméstico, o si la tasa de inversión depende de manera positiva del producto marginal del capital en la economía relativo al resto del mundo, la tasa de equilibrio del acervo de capital será igual a la tasa de crecimiento económico. En (11) esto implica que, asumiendo que no hay factores que disturben durante un período suficientemente largo de tiempo, las tasas de crecimiento del producto y del capital tenderán a igualarse.

$$(14) \quad g_K = g_Y = \frac{1}{1-\beta} [g_A + \beta g_N]$$

Sustituyendo (14) para  $g_K$  en (12), se encuentra el cambio porcentual en el empleo de largo plazo o

$$(15) \quad g_N = -\frac{1-\beta}{1-\alpha-\beta} g_w + \frac{1}{1-\alpha-\beta} g_A$$

Sus implicaciones cualitativas con respecto a cambios en el empleo son casi las obtenidas en el resultado de corto plazo dado por (12). Sin embargo, como es de esperar, la magnitud cuantitativa de los efectos de  $g_w$  y  $g_A$  es mayor en el largo que en el corto plazo.

La tasa de crecimiento de largo plazo de la tasa de salario real que es consistente con una tasa de desempleo constante ( $N$  y  $L$  creciendo a las mismas tasas porcentuales), está dada por:

$$(16) \quad g_{w^*} = -\frac{1-\alpha-\beta}{1-\beta} g_L + \frac{1}{1-\beta} g_A$$

Comparando esta ecuación con (13), la tasa de crecimiento equivalente en el corto plazo, vemos que la tasa de crecimiento de equilibrio de la tasa de salario real aún cae con  $g_L$ -porque se asume que los retornos a escala del trabajo y del capital son menos que constantes (es decir, que la tierra es escasa)- pero por menos que en el corto plazo. De manera similar, el cambio tecnológico tiene un mayor efecto

sobre la tasa de salario real en el largo plazo que en el corto por sus efectos sobre el crecimiento de equilibrio del acervo de capital.

Las altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo proyectadas para las EmD para el próximo cuarto de siglo, en el contexto del modelo expuesto, sugieren que se requerirá un sacrificio en términos de un menor crecimiento de las tasas de salario real con el objetivo de “crear” suficientes empleos para evitar que el desempleo agregado crezca. Dado que los bajos salarios con respecto a los de las EmD son por definición una característica de las EmD, esto puede crear dificultades políticas<sup>19</sup>.

## REFERENCIAS

- Agenor, Pierre-Richard (1996). “The Labor-Market and Economic Adjustment”, *IMF Staff Papers* 43, junio, pp. 261-335.
- Banco Mundial (1995). *World Development Report 1995*, Washington.
- Banerjee, Biswajit y Gabriella A. Bucci (1995). “On-the-Job Search in a Developing Country: An Analysis Based on Indian Data on Migrants”, *Economic Development and Cultural Change*, 43, abril, pp. 565-83.
- Behrman, Jere R. (1999). “Labor Markets in Developing Countries,” en O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Elsevier Science, Amsterdam, Cap. 43, pp. 2859-2839.
- Bertola, Giuseppe (2001). “Aggregate and Disaggregated Aspects of Employment and Unemployment,” artículo para el Seminario de Empleo y Economía. Bogotá, Banco de la República, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1999). “Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets,” en O. Ashenfelter and D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, vol. 3C, Elsevier Science, Amsterdam, Cap. 45, pp. 2985-3024.
- Bliss, Christopher y Nicholas Stern (1978). “Productivity, Wages, and Nutrition. Part I: The Theory,” *Journal of Development Economics*, 5, diciembre, pp. 331-362.

---

<sup>19</sup> Para poner en perspectiva la cifra de 1,5% de crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa promedio anual de crecimiento de esta fuerza en los Estados Unidos en el período de 30 años comprendido entre 1965 y 1995 fue 1,9% comparada con 1,2% del período de 30 años precedente. No hubo problemas significativos para absorber estos nuevos trabajadores, y, discutible, el rápido aumento en el empleo no tuvo un efecto adverso sobre los salarios reales.

- Bodart, Vincent y Jean Le Dem (1996). "Labor Market Representation in Quantitative Macroeconomic Models for Developing Countries: An Application to Cote d'Ivoire," *IMF Staff Papers*, 43, junio, pp. 419-451.
- Chadha, Bankim (1995). "Disequilibrium in the Labor Market in South Africa", *IMF Staff Papers*, 42, septiembre, pp. 642-669.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996). "A New Data Set for Measuring Income Inequality," *The World Bank Economic Review* 10, septiembre, pp. 556-591.
- Doeringer, Peter B. y Michael J. Piore (1971). *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, D. C. Heath, Lexington.
- Fields, Gary S. (1990). "Labor Market Modeling and the Informal Sector: Theory and Evidence", en D. Turnham et al., *The Informal Sector Revisited*, OECD. París.
- Fondo Monetario Internacional (1999). "Chronic Unemployment in the Euro Area: Causes and Cures", Cap. 4 del *World Economic Outlook*, mayo.
- Freeman, Richard B. (1993). "Labor Markets and Institutions in Economic Development", *American Economic Review* 83, mayo, pp. 403-408.
- Harris, John R. y Michael P. Todaro (1970). "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review* 60, marzo, pp. 126-142.
- Heckman, James J. y V. Joseph Hotz (1986). "The Sources of Inequality for Males in Panama's Labor Market", *Journal of Human Resources*, 21, otoño, pág. 507-542.
- Johnson, George y Frank Stafford (1999). "The Labor Market Implications of International Trade", en O. Ashenfelter y D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Elsevier Science, Amsterdam, Cap. 34, pp. 2215-2288.
- Krugman, Paul (1998). "Further Notes on Japan's Liquidity Trap", junio, disponible en <http://web.mit.edu/krugman/www>.
- Layard, Richard, Stephen Nickell, y Richard Jackman (1991). *Unemployment*, Oxford University Press, Oxford.
- Mincer, Jacob (1976). "Unemployment Effect of Minimum Wages", *Journal of Political Economy*, 84, julio, pp. S87-S115.

- Nickell, Stephen y Richard Layard (1999). "Labor Market Institutions and Economic Performance", en O. Ashenfelter y D. Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, Elsevier Science, Amsterdam, , Cap. 46, pp. 3029-3084.
- Paul, Satya (1991). "On the Measurement of Unemployment", *Journal of Development Economics*, 36, octubre, pp. 395-404.
- Oficina Internacional del Trabajo (1999). *Yearbook of Labour Statistics 1999*, Génova.
- Rosenzweig, M. R. (1988). "Labor Markets in Low-Income Countries", en H. Chenery y T. N. Srinivasian, eds., *Handbook of Development Economics*, Amsterdam.
- Shapiro, Carl y Joseph E. Stiglitz (1984). "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline", *American Economic Review*, 74, junio, pp. 743-755.
- Terrell, Katherine (1993). "Public-Private Wage Differentials in Haiti", *Journal of Development Economics*, 42, diciembre, pp. 293-314.
- Welch, Finis (1976). "Minimum Wage Legislation in the United States", en O. Ashenfelter y J. Blum, eds., *Evaluating the Labor Market Effects of Social Programs*, Princeton University Press, Princeton.

## COMENTARIOS. CONSIDERACIONES DE LA DEMANDA LABORAL EN COLOMBIA

MAURICIO CÁRDENAS\*

El trabajo de George Johnson ofrece una buena oportunidad para realizar algunas reflexiones sobre la problemática del mercado laboral colombiano. Estos comentarios están estructurados alrededor de los temas centrales mencionados en el artículo de Johnson. Deben entenderse como una simple aplicación de los datos colombianos y la literatura reciente a los aspectos que, según él, son notoriamente importantes en el análisis del desempleo.

### I. ALGUNOS DATOS DE INTERÉS

El Gráfico 1 muestra la evolución del empleo en las siete principales áreas metropolitanas desde 1982. Este gráfico muestra que el empleo de trabajadores no calificados (bachillerato incompleto o menos) ha tenido un comportamiento ampliamente diferente al empleo de trabajadores calificados (bachillerato completo o más), por lo menos a nivel urbano. El empleo calificado ha tenido un crecimiento relativamente estable, con excepción de un ciclo de alto crecimiento y fuerte caída entre 1997 y 1999. El empleo no calificado llegó a su pico a mediados de la década de los 90 y desde entonces ha mostrado una tendencia decreciente. Estas cifras ponen de presente que existe un problema de demanda de trabajo no calificado.

La oferta de trabajo, medida a partir de la tasa de participación laboral, se describe en el Gráfico 2. Es evidente que a lo largo de los años 90 se registró un fuerte

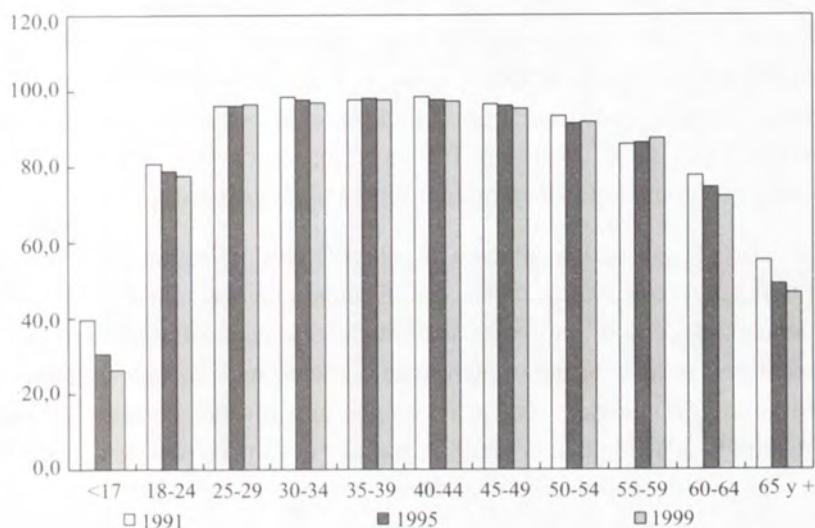
---

\* Ph. D. de la Universidad de Berkeley. En la actualidad se encuentra en el Kennedy School de la Universidad de Harvard en calidad de "Visitor Scholar". Ha sido ministro de Desarrollo, ministro de Transporte, director del Departamento Nacional de Planeación, director de Fedesarrollo, gerente de la Empresa de Energía de Bogotá y profesor de las cátedras de macroeconomía y economía internacional.

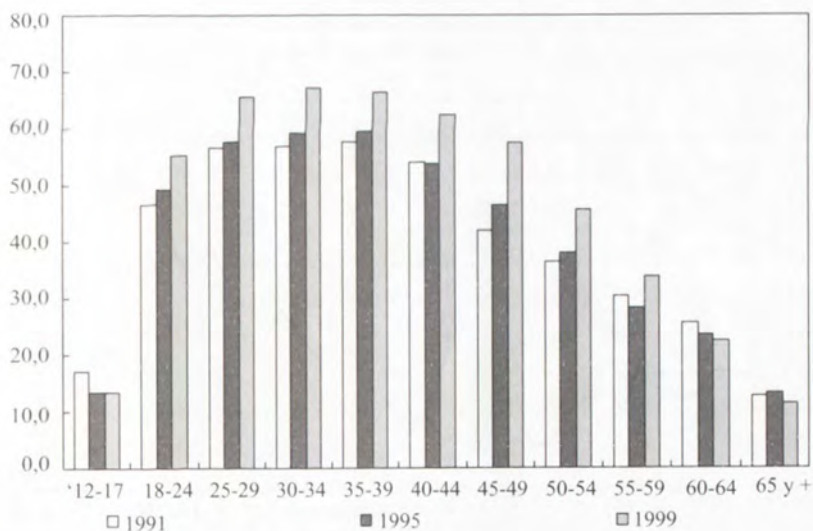


**Gráfico 2**  
Tasas de participación, por edad

Hombres



Mujeres

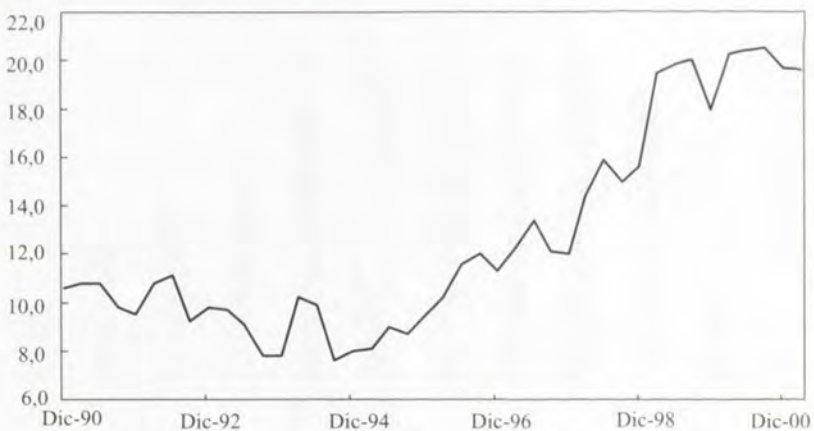


Fuente: Cálculos DNP-DDS-DEI, a partir de ENH-DANE.

De otra parte, no se puede descartar cierta endogeneidad de la tasa de desempleo y la tasa de participación laboral. Es un hecho comprobado (Misión Social, 2000) que el mayor desempleo se tradujo en una reducción en el ingreso de las familias. Existe alguna evidencia preliminar que liga esa reducción en el ingreso de los hogares, especialmente de los más pobres, con un incremento en la participación laboral. Es decir, si el ingreso del hogar disminuye debido a la incidencia del desempleo, una respuesta racional es que más miembros del hogar abandonen sus tareas escolares y/o domésticas e ingresen a la población económicamente activa. Esta hipótesis no ha sido verificada en forma contundente para Colombia, de manera que constituye un campo fértil para la investigación futura.

El Gráfico 3 muestra la evolución de la tasa de desempleo, tanto a nivel urbano (7 y 13 ciudades) como a nivel nacional. Es claro que el resultado de las tendencias mencionadas con la demanda y la oferta laboral se han traducido en un fuerte incremento en la tasa de desempleo. Este aumento ha sido más pronunciado a nivel urbano y, especialmente, en los grupos más jóvenes de la población. De acuerdo con lo ocurrido con la oferta de trabajo, el aumento del desempleo femenino ha sido relativamente mayor.

**Gráfico 3**  
Tasas de desempleo  
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: Cálculos DNP-DDS-DEI, a partir de ENH-DANE.

## II. EL PESIMISMO SOBRE LAS ELASTICIDADES

Ha hecho carrera en Colombia la tesis según la cual el problema de desempleo no puede resolverse con medidas que disminuyan los costos laborales pues, presumiblemente, su efecto sobre la demanda de trabajo es muy bajo. En un estudio reciente, conjuntamente con Raquel Bernal (1998) estimamos dichas elasticidades y llegamos a conclusiones opuestas. La elasticidad de la demanda de trabajo a cambios en el salario es del orden de  $-0,45$  para el empleo calificado y  $-0,52$  para el empleo no calificado. Posteriormente, la OIT (1999) realizó un estudio adicional y encontró resultados similares. Estas elasticidades son altas (en valor absoluto) cuando se comparan con las reseñadas en Hamermesh (1986 y 1993) del orden de  $-0,3$  para los países en desarrollo.

Vale la pena señalar que dada una elasticidad de  $-0,5$  se pueden obtener efectos importantes sobre la generación de empleo mediante reducciones en los costos laborales, tanto salariales como no salariales (contribuciones a cargo del empleador para salud, pensiones, ICBF, Sena, cajas de compensación, primas, vacaciones, etc.). Una reducción de 10% en los costos laborales aumentaría, *ceteris paribus*, la demanda de trabajo en 5%. Las simulaciones que se han realizado con los modelos de equilibrio general en Colombia, como el de Fedesarrollo, indican que al incluir los efectos indirectos el incremento de la demanda de trabajo es aún superior.

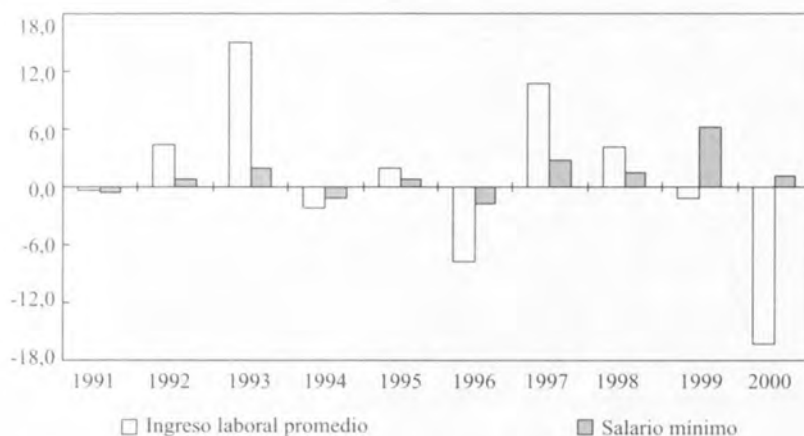
Otro aspecto sobre el que vale la pena realizar un comentario es el relacionado con la elasticidad producto de la demanda de trabajo. Según nuestro estudio, dicha elasticidad es del orden de 1,8 para el empleo calificado y de 0,97 para el empleo no calificado, similar a la obtenida por la OIT (1999). Adicionalmente, en un trabajo reciente, Adriana Kugler (1999) encontró que la reforma laboral de 1990 al reducir los costos de despido (debido a la eliminación de la retroactividad en el pago de cesantías) incrementó la rotación laboral en el sector formal con respecto al sector informal. Dicho de otra forma, las tasas de entrada y salida al empleo aumentaron en el sector formal, con respecto al sector informal. Esto significa que el desempleo es más sensible al ciclo económico ahora, en comparación con el período anterior a 1990, cuando los mayores costos de despido restringían la generación de empleo en las fases de auge y el despido de mano de obra en las crisis.

## III. EMPLEOS FORMAL E INFORMAL

La relación entre el empleo formal y el informal es un tema mencionado en el trabajo de Johnson que reviste un especial interés en el caso colombiano. En términos muy simples, la hipótesis de Johnson es que el empleo informal aumenta



**Gráfico 5**  
Crecimiento real de las remuneraciones  
(Porcentajes)

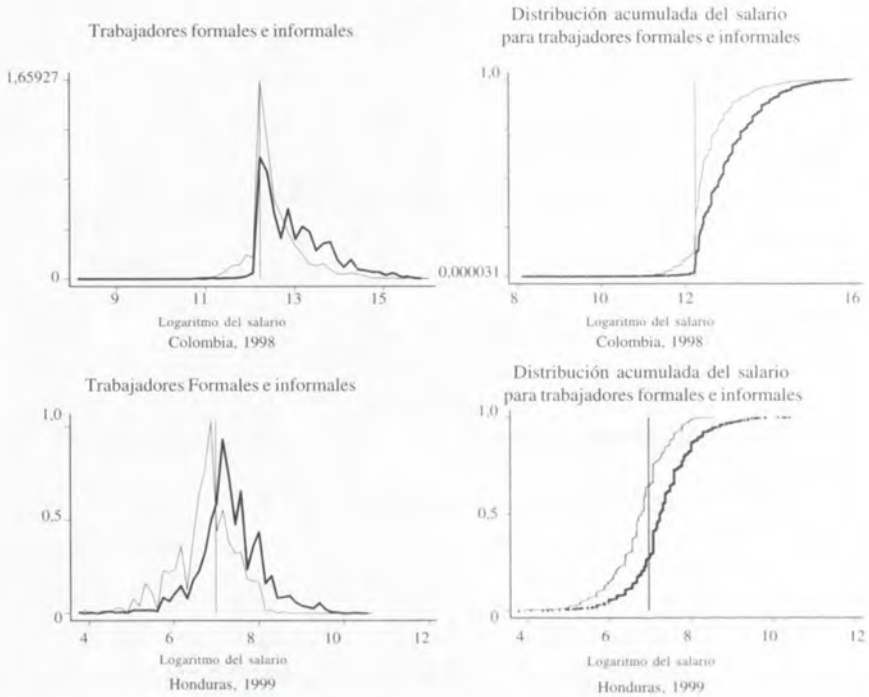


Fuente: Cálculos DNP-DDS-DEI, a partir de ENH-DANE.

Nacional de Hogares. Las dos variables están expresadas en términos reales, después de haber sido deflactadas con el IPP. Es particularmente notorio que pese al incremento del desempleo, el salario mínimo real ha aumentado ininterrumpidamente desde 1997. De hecho, en 1999 aumentó en 6,2% en términos reales pese a que durante ese año se registró un fuerte descenso en la productividad.

Tradicionalmente, el salario mínimo en Colombia ha sido un verdadero piso en la escala de remuneraciones. En este sentido, el salario mínimo ha sido efectivo en fijar una base, sin inducir grandes distorsiones en la economía. Sin embargo, este papel -que se conoce en la literatura como el efecto "faro"- es el resultado de un manejo del salario mínimo que tiene en cuenta las realidades del mercado. Si el salario mínimo se fija de acuerdo con otras consideraciones pierde esa virtud. Es lo que puede ocurrir si, de acuerdo con la interpretación vigente de la Constitución, se pretende que el salario mínimo aumente todos los años, independientemente del desempeño de la economía. Esto es lo que probablemente ocurrió en el período 1999-2000 cuando, pese al incremento en el salario mínimo las remuneraciones laborales cayeron en términos reales.

**Gráfico 6**  
Crecimiento real de las remuneraciones  
Porcentajes



Fuente: Cálculos DNP-DDS-DEL, a partir de ENH-DANE

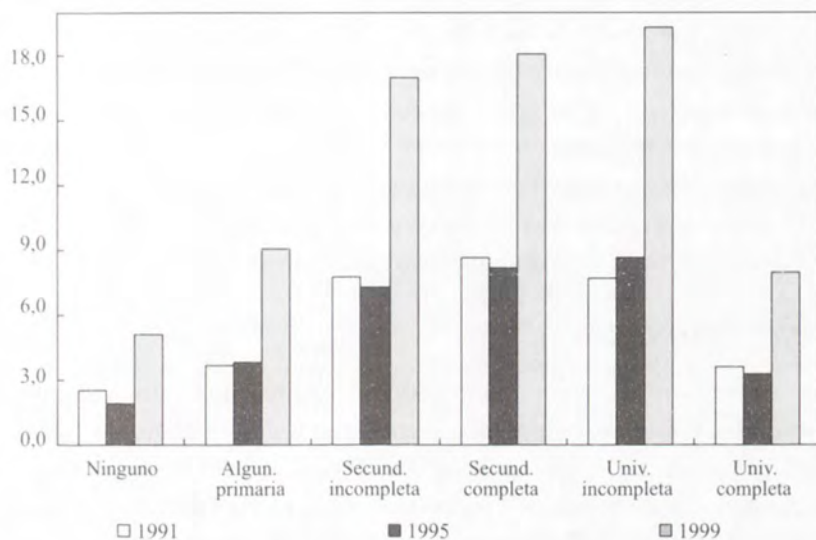
El Gráfico 6 (tomado del DNP) ilustra este punto. En Colombia más del 90% de los trabajadores (formales e informales) devenga una remuneración superior al salario mínimo. Esto es lo contrario a lo que ocurre en muchos otros países. Un ejemplo es Honduras, donde más del 50% del empleo informal devenga remuneraciones inferiores al salario mínimo. Obviamente, es necesario impedir que ello ocurra en nuestro país, para lo cual se requiere una política salarial coherente con las realidades del mercado.

#### IV. DESEMPLEO Y EDUCACIÓN

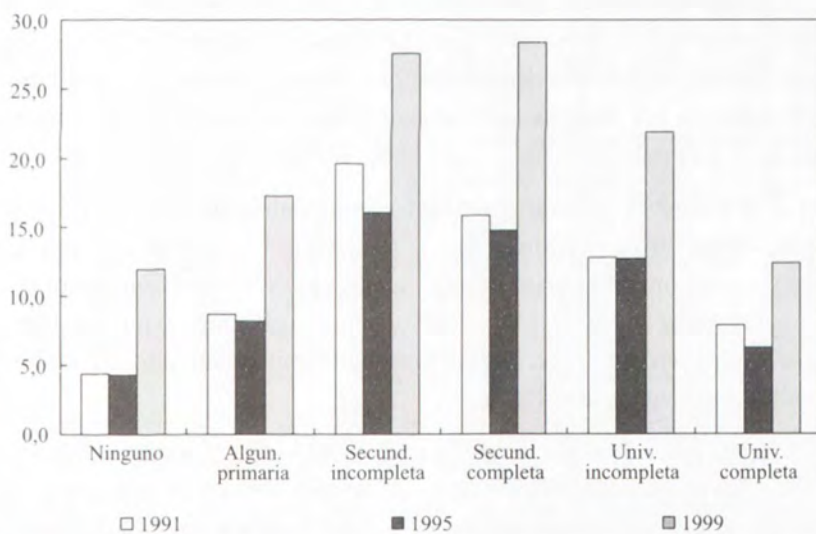
A nivel internacional el desempleo tiende a ser mayor para los grupos de la población con menor nivel educativo. Esto es parcialmente cierto en Colombia, tal y como se aprecia en el Gráfico 7. De hecho, en nuestro país existe una especie de

**Gráfico 7**  
Tasas de desempleo por nivel educativo

Hombres



Mujeres



Fuente: Cálculos DNP-DDS-DEI, a partir de ENH-DANE.

U invertida en la relación entre desempleo y educación. Las tasas de desempleo son menores para los grupos de la población en los extremos de la distribución educativa. Esto puede atribuirse a varios factores. En primer lugar, los avances en el logro educativo de la población han incrementado en forma significativa la oferta laboral de personas con algún nivel de educación secundaria. En segundo lugar, la demanda de trabajo ha favorecido los sectores de la población con mayores niveles de escolaridad, especialmente universitaria. Por eso, la situación de quienes sólo cuentan con algún grado de educación secundaria es particularmente grave: hay muchas personas en ese grupo (debido al avance en la cobertura educativa) y muy pocos puestos de trabajo para ellos. Por lo tanto, es indispensable que este grupo de la población pueda continuar su proceso de formación y no se vea obligado a ingresar prematuramente al mercado de trabajo.

## V. CONCLUSIONES

Este comentario ha tenido como propósito aplicar los datos colombianos a algunos de los conceptos e hipótesis mencionados en el trabajo de Johnson. En términos generales, las cifras muestran que el problema del desempleo en Colombia es el resultado de un fuerte crecimiento en la oferta laboral, combinado con una caída en la generación de empleo no calificado. Aunque el aumento de la oferta laboral refleja una nivelación de la tasa de participación laboral femenina con el promedio latinoamericano, es claro que dicha nivelación ha ocurrido durante un período corto de tiempo, lo cual ha impuesto grandes presiones sobre el mercado laboral. No puede descartarse que el aumento en la oferta laboral se explique también por factores asociados al propio fenómeno del desempleo, que ha implicado una reducción en el ingreso de los hogares.

Hacia el futuro es necesario estimular la demanda de trabajo. Los estudios realizados en nuestro país indican que la reducción de los costos laborales, especialmente en su componente no salarial, tendría grandes beneficios para la sociedad. Las elasticidades correspondientes son altas en el contexto internacional y los costos laborales son muy superiores al promedio latinoamericano. Una reforma en este frente es urgente y prioritaria.

La reforma laboral debe acompañarse de cambios en el sistema educativo que permitan a los trabajadores de menores ingresos extender su período de formación. Hay un número excesivo de jóvenes con educación secundaria (completa e incompleta) para quienes no hay puestos de trabajo. Es indispensable que estos jóvenes puedan ampliar su formación, ingresando a centros educativos técnicos,

tecnológicos o profesionales. Ello, por supuesto, requiere incentivos económicos adicionales a los que hoy existen.

## REFERENCIAS

- Cárdenas, Mauricio y Bernal, Raquel (1998). "Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976-1996" Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hamermesh, Daniel S. (1986). "The Demand for Labor in the Long-Run", in *Handbook of Labor Economics*, eds. O. Ashenfelter and R. Layard, Vol. 1, North Holland.
- \_\_\_\_\_ (1993). *Labor Demand*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Kugler, Adriana D. (1999). "The Effects of Firing Costs on Turnover: The Colombian Labor Market Reform as a Natural Experiment", Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Misión Social (2000). Departamento Nacional de Planeación.
- OIT (1998). Empleo, un desafío para Colombia. Bogotá.



# EL COSTO EN TÉRMINOS DE EMPLEO DE LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL: LECCIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE \*

JAMES HECKMAN \*\*

CARMEN PAGÉS \*\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

Las regulaciones y políticas laborales se adoptan con el objetivo de mejorar el bienestar de los trabajadores. Los beneficios obligatorios y los programas de seguridad social aumentan el ingreso y la seguridad de los trabajadores en casos de enfermedad, accidentes de trabajo y vejez. Las provisiones para protección al trabajo están diseñadas para reducir la probabilidad de que, al perder el empleo, el trabajador pierda también los medios de supervivencia. Pero como es frecuente en economía, los beneficios también traen sus costos: los beneficios obligatorios pueden reducir el empleo; las provisiones para protección al trabajo pueden proteger a unos trabajadores a expensas de otros.

---

\* Traducción realizada por Cristina Lanzetta.

\*\* Doctor de la Universidad de Princeton y en la actualidad ocupa la cátedra "Henry Shultz" de la Universidad de Chicago. Resulta difícil nombrar todas las distinciones adicionales al Premio Nobel y posiciones que ha ocupado el Profesor Heckman en su vida académica. Sin embargo, se puede afirmar que ha logrado construir herramientas metodológicas y empíricas para evaluar el impacto de varios fenómenos sociales sobre la economía y la sociedad, en general. Dentro de sus trabajos más recientes, se destaca el relacionado con el costo de la seguridad laboral en los países de América Latina.

\*\*\* Ph.D de la Universidad de Boston. En la actualidad trabaja en el departamento de investigaciones del BID. Antes de formar parte de este equipo, colaboró con el Banco Mundial en proyectos relacionados con los mercados de trabajo y la educación. La doctora Pagés es experta en temas macroeconómicos y laborales, con énfasis en el estudio de los efectos de las instituciones y las políticas sobre el desempeño económico.

Las opiniones expresadas en este artículo son de los autores y no comprometen al Banco Interamericano de Desarrollo.

En este artículo se recopila evidencia de fuentes de información ya existentes y nuevas sobre los costos de los beneficios obligatorios y las políticas de protección al trabajo. América Latina ha experimentado una amplia gama de políticas laborales, las cuales constituyen experimentos naturales con los que se puede evaluar el impacto de esas políticas. Nuestra evidencia reta las creencias prevalentes (por ejemplo, Abraham y Houseman (1994), Blank (1994), Freeman (2000) y los artículos citados) en el sentido en que las regulaciones del mercado laboral no afectan el empleo y tienen costos mínimos. Nosotros afirmamos que los beneficios obligatorios y las políticas de protección al trabajo tienen un impacto sustancial sobre el nivel y la distribución del empleo en América Latina. La evidencia con respecto a su impacto sobre el desempleo es mucho más débil, pero hay buenas razones conceptuales para suponer que también lo debe afectar.

El hecho de que nos concentremos en los costos no implica que creamos que los beneficios de las políticas laborales para proteger a los trabajadores sean pequeños o irrelevantes. Mientras los beneficios para los receptores están bien documentados, los costos no son intencionales y no se entienden del todo. Por eso, mientras la evidencia sugiere que las regulaciones que promueven la protección al trabajo efectivamente reducen las tasas de salida de los empleos de los trabajadores cubiertos, también indica que las curvas de demanda tienen pendiente negativa, que las regulaciones reducen el empleo y que su mayor impacto adverso lo reciben los jóvenes y los grupos marginados de la fuerza laboral. Los trabajadores protegidos y cubiertos ganan con las regulaciones pero los que se encuentran descubiertos pierden. Como consecuencia, las regulaciones de protección al trabajo reducen el empleo y aumentan la desigualdad entre los trabajadores.

La estructura de este artículo se describe a continuación. La Sección II describe y cuantifica las regulaciones laborales en América Latina y el Caribe. Se hace especial énfasis en los beneficios obligatorios y en las provisiones para protección al trabajo. En la Sección III.A usamos un modelo simple de demanda y oferta de trabajo para cuantificar el impacto de los beneficios obligatorios sobre el empleo en América Latina<sup>1</sup>. En la Sección III.B resumimos la evidencia existente sobre el impacto de las provisiones para protección al trabajo sobre el empleo, el desempleo y las tasas de retorno en América Latina y presentamos nuestra nueva evidencia. En la Sección IV concluimos.

---

<sup>1</sup> Aunque discutimos el nivel de las regulaciones en el Caribe, la evidencia empírica presentada en este artículo se centra en América Latina.

## **II. LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL Y LAS INSTITUCIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

En América Latina y el Caribe hay tres tipos diferentes de regulaciones al mercado laboral. Primero, un conjunto de leyes (en países con código civil) o prácticas establecidas (países con derecho consuetudinario) que regulan los contratos de trabajo. Segundo, las contribuciones obligatorias de la nómina a la seguridad social y a otros programas de bienestar. Tercero, regulaciones que controlan los contratos colectivos entre representantes de los trabajadores y los representantes de los empleadores. En todos los casos, los contratos colectivos imponen mínimos legales establecidos que se introducen en los contratos individuales. En esta sección se describe el nivel y la evolución de estas regulaciones. Cuando es razonable efectuarlo, hacemos también un esfuerzo por cuantificar los costos monetarios (como porcentaje de los salarios) de aplicar estas regulaciones sin discutir si estos costos son asumidos por los trabajadores o por las empresas. Este punto se discute en la Sección III.

### **A. Regulaciones que controlan los contratos individuales**

En los países latinoamericanos, los códigos laborales regulan los tipos de contratos permitidos y la duración de los mismos, y los sistemas de derecho consuetudinario imponen contratos alrededor de los cuales las dos partes, de manera privada, se ponen de acuerdo. En consecuencia, en algunos países no hay un cuerpo de leyes que regulen las relaciones entre empleadores y empleados, mientras en otros países algunos aspectos se dejan en manos de los tribunales.

En los países latinoamericanos, los códigos laborales determinan los tipos de contratos, la longitud del período de prueba y las condiciones de los trabajos de tiempo parcial. Como una norma, los códigos laborales favorecen los trabajos de tiempo completo y a término indefinido sobre los de tiempo parcial o término definido o sobre los contratos temporales. Los contratos temporales y los de término indefinido no sólo difieren en la duración de la relación de empleo sino también en las condiciones de terminación. Mientras los contratos a término indefinido obligan al pago de cesantías, los contratos temporales pueden terminarse sin costo alguno si el término del contrato se ha cumplido. Para evitar que las firmas sólo empleen trabajadores bajo arreglos a término fijo, en la mayoría de países dichos contratos sólo pueden usarse para realizar actividades temporales. Además, la duración de estos contratos temporales está limitada a la duración de la actividad temporal y en muchos casos no se permite la renovación de estos con-

tratos. Los códigos laborales, también limitan los períodos de prueba – esto es, el período de tiempo en el cual la firma puede despedir al trabajador sin costo alguno si su desempeño es considerado insatisfactorio. En franco contraste, en su mayor parte los países del Caribe no regulan el rango de los contratos admitidos. Estas decisiones se dejan en manos de las partes involucradas en las negociaciones colectivas.

En los años noventa, Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú levantaron las restricciones legales al uso de contratos temporales y promovieron nuevas formas contractuales para hacer más flexible la contratación de empleados. Argentina también liberó, en 1995, el uso de esos contratos pero impuso de nuevo algunas restricciones en 1998. Además, Colombia, Nicaragua y Perú extendieron la duración del período de prueba mientras Perú y Nicaragua redujeron el pago obligatorio en caso de despido para empleados de tiempo parcial. En términos generales, estas reformas disminuyeron los costos de despedir a un empleado con contrato temporal de trabajo.

Con respecto a las condiciones bajo las cuales los contratos pueden ser terminados, hay también importantes diferencias entre los países de América Latina y el Caribe. En América Latina, la terminación de un contrato está severamente restringida. Los códigos laborales exigen un período mínimo de preaviso antes de la terminación del contrato, determinan las causas que se consideran “justas” o “injustas” para un despido, y establecen las indemnizaciones que deben otorgarse a los trabajadores por cada causa de terminación del contrato. En algunos casos, las firmas también deben solicitar un permiso para despedir más de cierta fracción de su fuerza laboral. Finalmente, algunos países imponen la reincorporación de un trabajador a su puesto de trabajo si la causa de despido es calificada como “injusta” por los tribunales. Sin embargo, esta cláusula ha sido eliminada en la mayoría de los países. En contraste, en muchos de los países del Caribe el tiempo de preaviso y los pagos obligatorios en caso de retiro se negocian en los acuerdos colectivos, y por lo tanto, no hay leyes específicas que regulen estos puntos.

### ***B. Cuantificación de los costos de protección al trabajo***

En este artículo definimos como legislación de protección al trabajo todas las disposiciones que aumentan el costo de despedir a un trabajador. En esta sección tratamos de cuantificar los costos -en términos de salarios- de estas disposiciones, para responder tres preguntas: 1) ¿Qué tan altos son los costos implícitos de las disposiciones de protección al trabajo en América Latina y el Caribe? 2) En el

interior de la región, ¿qué países tienen las disposiciones más costosas de terminación de los contratos y cuáles son los menos regulados? y 3) ¿Cómo se comparan los países latinoamericanos y del Caribe con los países industrializados en términos de las regulaciones de protección al trabajo?

Las leyes (o las negociaciones colectivas) requieren que las empresas incurran en cuatro tipos de costos: preaviso, indemnización por despido, prima de antigüedad para trabajadores despedidos, y salarios correspondientes al período de duración de un pleito en el cual el trabajador demanda a la firma por su despido. El período de preaviso debe incluirse en el cálculo de costos porque, en general, las diferentes leyes permiten a las firmas escoger entre dar un preaviso o pagar una indemnización equivalente a los salarios correspondientes a ese período. Es más, como la productividad se reduce sustancialmente después de recibida la noticia, el preaviso debe considerarse como parte del costo de despido, inclusive cuando las firmas escogen notificar al trabajador con cierta anticipación. El período de preaviso varía de país en país, pasando de cero en Nicaragua, Guatemala, Perú y Uruguay a tres meses en Bolivia, Haití y Venezuela para trabajadores con más de 10 años en la firma (Cuadro 1.A en el Apéndice).

El segundo componente del costo de despido es la indemnización por despido injustificado. Como en la mayoría de los países de América Latina las dificultades económicas de una firma no se consideran como una causa justa para el despido, todas las reducciones de fuerza de trabajo caen en esta categoría. La fórmula para calcular esta indemnización está basada en múltiplos de los salarios más recientes y en los años de servicio. En contraste, en el Caribe, bajo los acuerdos sindicales, el pago en caso de despido sólo se le da a un trabajador cuando la firma necesita reducir la fuerza laboral por falta de trabajo o en caso de cambio tecnológico. En la mayoría de los otros casos, el empleo voluntario es la norma siempre que la firma avise al trabajador con un tiempo razonable de anticipación. Finalmente, en Belice, Bolivia, Chile y Nicaragua, la ley obliga a dar una indemnización al trabajador en caso de retiro voluntario.

En algunos países los empleadores deben hacer un pago adicional cuando se termina la relación laboral, conocido como prima de antigüedad, independientemente de la causa de la terminación o de quién haya sido la iniciativa de terminar el contrato. En Ecuador, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela este beneficio lo reciben los trabajadores tanto en caso de despido injustificado como en el de retiro voluntario. Si un trabajador se retira, recibe su pago, mientras que si el trabajador es despedido recibe su pago *más* la indemnización por despido. En Brasil, este

pago adicional sólo está disponible en caso de despido injusto, y si el trabajador se retira no recibe paga alguna. En todos los países mencionados anteriormente, la firma deposita una cierta fracción de los salarios mensuales de los trabajadores en un fondo individual para reunir los recursos destinados a realizar este pago<sup>2</sup>. En Ecuador, Colombia, Brasil y Perú el trabajador tiene acceso al capital más unos rendimientos<sup>3</sup>. En Panamá y Venezuela, la prima de antigüedad se fija en términos de múltiplos de los salarios mensuales, en Panamá se paga con el monto acumulado en el fondo, y en Venezuela con dicho monto más los rendimientos. Sin embargo, la firma es responsable de cubrir la diferencia entre la prima de antigüedad requerida y la suma acumulada en el fondo.

Finalmente, en algunos países, las empresas tienen también que pagar al trabajador los salarios correspondientes al período de duración de cualquier proceso legal si el trabajador emprende una acción legal en contra de la firma. Esta obligación aumenta el costo global de terminación de un contrato, porque aumenta la indemnización total o porque reduce los incentivos de llegar a un acuerdo sin recurrir a los tribunales<sup>4</sup>.

Durante los años 90, siete países (Colombia, Guyana, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela) reformaron sus códigos laborales para reducir los costos de despedir a un empleado. Sin embargo, no todas las reformas laborales redujeron las regulaciones de protección al trabajo. En Chile (1991) y en República Dominicana (1992), el monto que una firma tiene que pagar al trabajador por su despido se incrementó considerablemente durante los años 90.

En un intento de cuantificar todas estas obligaciones, construimos un índice de protección al trabajo, el cual incluye a países de América Latina y el Caribe y países industrializados. Se han hecho intentos anteriores de construir esta clase de medidas. Bertola (1990), Grubbs y Wells (1993) y la OCDE (1993, 1999) construyeron medidas ordinales de protección al trabajo para países industrializados mientras que Márquez (1998) elaboró medidas ordinales de protección laboral para una muestra de países latinoamericanos y del Caribe, e

---

<sup>2</sup> En Brasil, el fondo se llama FGTS, en Perú CTS, en Colombia *Fondo de Cesantías*, y en Panamá *Fondo de Antigüedad*.

<sup>3</sup> En Brasil el trabajador tiene acceso a este fondo sólo si es despedido.

<sup>4</sup> Otro componente de los costos de despido que puede ser bien importante en algunos países está dado por disposiciones específicas que regulan los despidos masivos. La información sobre estas regulaciones no está disponible en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, por lo cual nosotros no incluimos estos costos en nuestra discusión y en nuestros cálculos.

industrializados. También Lazear (1990) cuantificó los costos de despido como el monto (expresado en múltiplos de los salarios mensuales) adeudado al trabajador si éste es despedido después de 10 años de servicio. Sin embargo, es poco probable que estas medidas reflejen de manera precisa la magnitud de los costos de despido.

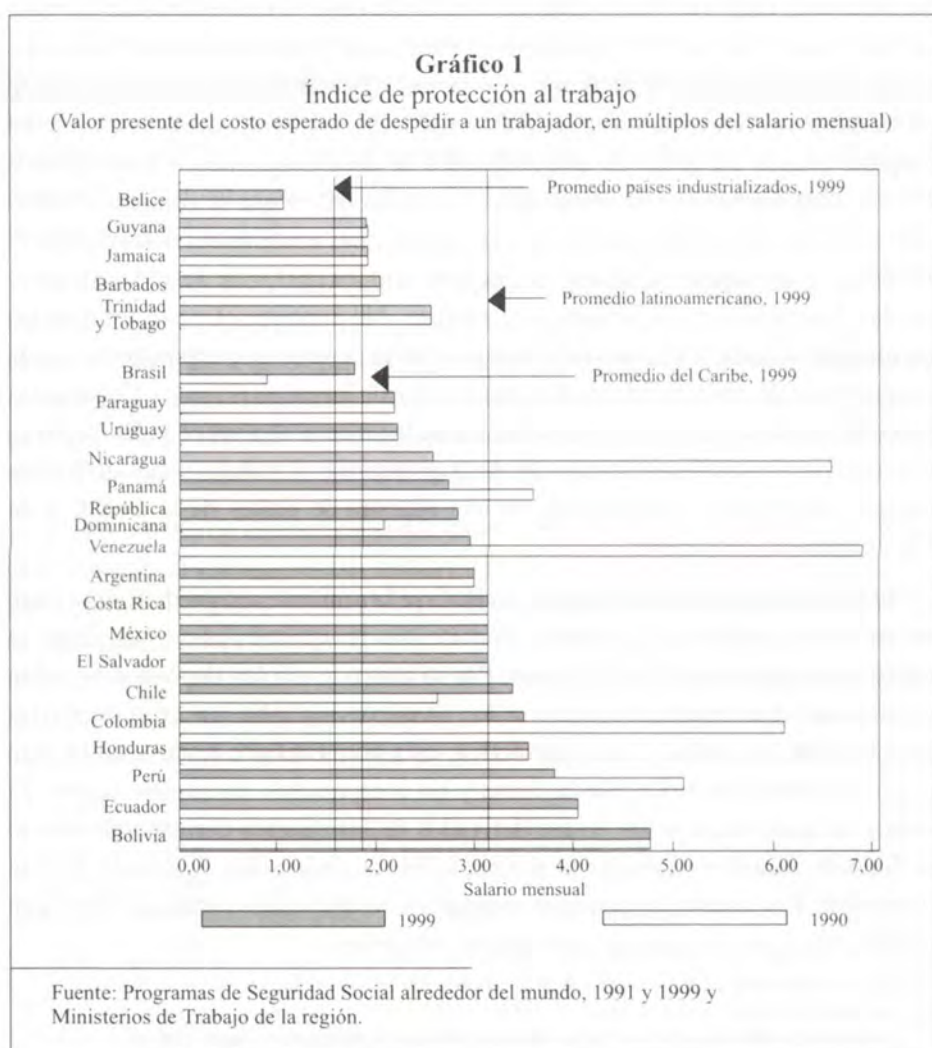
Por otra parte, las medidas ordinales sólo pueden indicar si un país está más regulado que otro, pero no medir cuánto más regulado está. Además, la protección al trabajo tiende a ser creciente con el tiempo de permanencia en la firma, lo cual implica que las medidas condicionales a cierto nivel de permanencia en la empresa sólo miden un punto dado de la relación entre la indemnización por cese del empleo y el tiempo de permanencia. Para hacer énfasis en estas fallas, construimos una medida cardinal de costo de despido, la cual resume el perfil completo de la relación tiempo de permanencia en el cargo, indemnización por cese del empleo, usando un grupo de probabilidades de despidos común a varios países. Esta medida calcula el costo esperado, en el momento en que se contrata al trabajador, y el de despedirlo en el futuro por condiciones económicas desfavorables<sup>5</sup>. El índice se construye de forma que incluye sólo los costos de despido que afectan las decisiones de las firmas en el margen. No contiene el costo total de las regulaciones. Incluye el costo del preaviso y de la cesantía correspondiente a cada posible nivel de antigüedad que el trabajador puede lograr en el futuro. Los detalles sobre la construcción de este índice se encuentran en el Apéndice 1. El índice se utilizará para cuantificar el impacto de la protección al trabajo sobre diferentes medidas de empleo y desempleo, en una muestra de países de la OCDE y de Latinoamérica y el Caribe.

El índice de protección al trabajo no incluye la prima de antigüedad como parte de este costo porque en la mayoría de países las provisiones para estos pagos se depositan regularmente en un fondo. Por lo tanto, como los depósitos no están condicionados de manera directa a un despido, no es probable que ellos alteren las decisiones de despidos. Como alternativa, esta prima debería tratarse como otro costo no laboral incurrido por la firma y no comprendido en nuestro índice. El índice tampoco incluye los costos derivados de los salarios correspondientes al período de duración de un pleito porque la información sobre este costo no está disponible. Por lo tanto no podemos estimar los costos legales totales que emergen de demandas por despidos a través de los tribunales.

<sup>5</sup> Esta medida está basada en el índice desarrollado por Montenegro y Pagés (1999).

El Gráfico 1 resume los costos del preaviso y de la cesantía en América Latina y el Caribe para 1990 y 1999. Este gráfico revela que inclusive después de que muchos países redujeron los costos de despido durante la década de los 90, el costo promedio de despido por trabajadores es aún más alto en América Latina que en nuestra muestra de países industrializados. En comparación, los países del Caribe presentan unos costos de despido mucho más bajos.

Mirando cada país por separado, es claro que cuatro latinoamericanos llevaron a cabo reformas sustantivas en sus códigos de trabajo (Nicaragua, Venezuela,



Panamá y Perú). Los dos primeros redujeron los costos esperados de despido en más de tres salarios mensuales, mientras que Panamá y Perú los disminuyeron entre un salario y un salario y medio mensual. Sin embargo, el Cuadro 1 también deja claro que aún después de una década de disminución sustancial en la regulación, los países latinoamericanos permanecen en los primeros puestos de la lista de protección al trabajo, con niveles de regulación similares o aun superiores a los existentes en los países muy regulados del sur de Europa.

### *C. Prestaciones sociales y otros beneficios obligatorios*

Como en la mayoría de los países industrializados, en los de Latinoamérica y el Caribe, muchos programas sociales como pensiones, sistemas de salud pública, subsidios para el desempleo y el subsidio familiar se financian con las prestaciones sociales. Además, las regulaciones obligan al empleador a pagar otros beneficios como salud y seguridad ocupacional, licencia de maternidad y enfermedad, horas extras y vacaciones. Para cuantificar estos costos en diferentes países nosotros utilizamos información de corte transversal entre países suministrada por el Departamento de Seguridad Social de los Estados Unidos.

En 1999, los costos no salariales pagados por el empleador promediaron el 15,25% del valor de la nómina<sup>6</sup>. Este porcentaje es bastante inferior a la contribución promedio del empleador para la submuestra de países industrializados presentada en el Gráfico 2 (24,83%). Las contribuciones del empleado a los programas de seguridad social también son menores en los países de América Latina y el Caribe. En consecuencia, la tajada de impuestos -esto es, la diferencia entre el costo laboral total y el salario neto que recibe el trabajador- es menor en los países de América Latina y el Caribe (22,06%) que en la submuestra de países industriales (33,38%)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Este costo incluye las contribuciones del empleador a cinco programas de seguridad social (pensión; seguro de maternidad y salud; seguro de accidente de trabajo; seguro de empleo, y subsidio familiar) reportadas por los Programas de Seguridad Social alrededor del mundo (Departamento de Seguridad Social de los Estados Unidos, 1991 y 1999). Le añadimos el costo asociado a las contribuciones regulares para pagar la prima de antigüedad. Infortunadamente, este cálculo excluye el costo de las vacaciones, licencias de maternidad y enfermedad y otros beneficios pagados por el empleador porque no hay información disponible.

<sup>7</sup> Si asumimos que el costo laboral es 100 y definimos  $tf$  como el impuesto promedio pagado por el empleador, y  $tw$  como la tasa promedio de impuesto pagado por el empleado, entonces el cálculo de la «tajada de impuesto» es el siguiente:

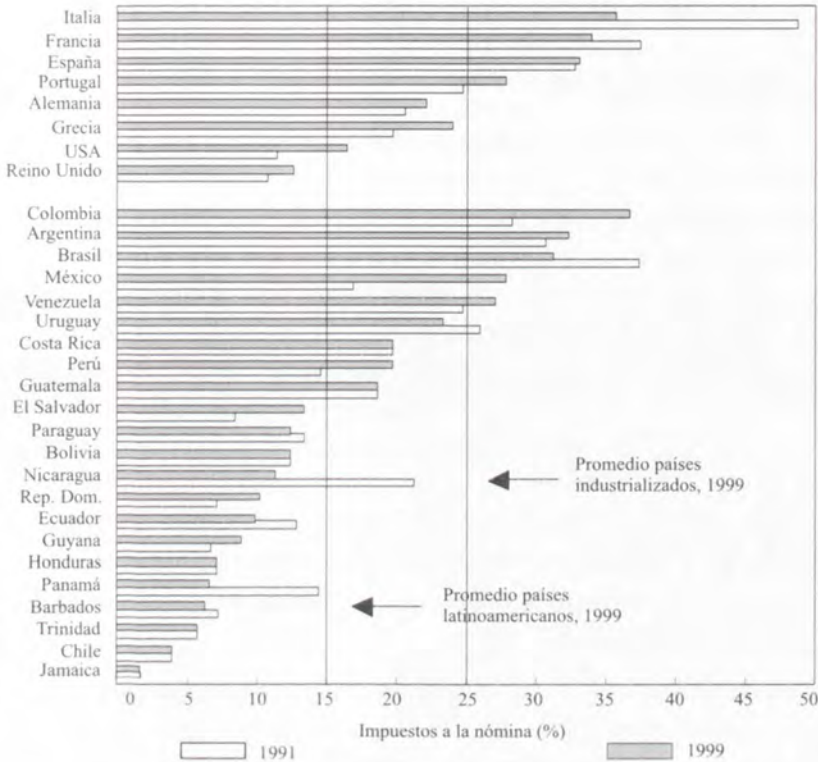
$$\text{tajada de impuestos} = 100(1 + tf) * (1 - tw)$$

**Cuadro 1**  
**Índice de protección al trabajo en países latinoamericanos**  
**y del Caribe y en los de la OCDE**

<b>País</b>	<b>Índice de protección al trabajo (Salarios mensuales)</b>	<b>% del salario anual</b>	<b>Ordenamiento</b>
Estados Unidos	0,000	0,000	1
Nueva Zelanda	0,221	1,844	2
Australia	0,443	3,696	3
Canadá	0,553	4,610	4
Noruega	0,912	7,599	5
Alemania	1,140	9,498	6
Francia	1,143	9,526	7
Polonia	1,219	10,160	8
Suiza	1,247	10,395	9
Reino Unido	1,457	12,144	10
Bélgica	1,729	14,407	11
Austria	1,784	14,864	12
Brasil	1,785	14,871	13
Grecia	1,804	15,034	14
Guyana	1,890	15,750	15
Jamaica	1,920	16,003	16
Paraguay	2,168	18,068	17
Uruguay	2,232	18,599	18
Trinidad y Tobago	2,548	21,230	19
Nicaragua	2,563	21,358	20
Panamá	2,718	22,652	21
República Dominicana	2,814	23,454	22
Venezuela	2,955	24,625	23
Argentina	2,977	24,808	24
Costa Rica	3,121	26,005	25
México	3,126	26,050	26
El Salvador	3,134	26,116	27
España	3,156	26,300	28
Chile	3,380	28,164	29
Colombia	3,493	29,108	30
Honduras	3,530	29,418	31
Perú	3,796	31,632	32
Turquía	3,973	33,110	33
Ecuador	4,035	33,621	34
Portugal	4,166	34,720	35
Bolivia	4,756	39,637	36

Fuente: Cálculos de los autores

**Gráfico 2**  
 Contribuciones sociales pagadas por el empleador, 1999 vs 1991  
 (Porcentaje del valor de la nómina)



Fuente: Programas de Seguridad Social alrededor del mundo, 1991 y 1999 y Ministerios de Trabajo de la región.

Durante la década de los 90, Colombia, Argentina, México, Perú, El Salvador, República Dominicana, Guyana y Venezuela aumentaron las contribuciones obligatorias (Gráfico 2). En los primeros cinco países, este aumento resultó de un cambio en el sistema de pensiones que pasó de “pago en el momento del retiro” a un sistema basado en cuentas de ahorro individual. En estos casos, el aumento en las contribuciones puede haber sido compensado por una mayor relación entre contribuciones y beneficios establecida por estas reformas. En otros países, principalmente en Brasil, Uruguay, Nicaragua, Ecuador y Panamá, los impuestos a la

nómina disminuyeron durante la década de los 90. Los costos no laborales en promedio permanecieron constantes entre 1991 y 1999. Sin embargo, la mayor relación entre las contribuciones y los beneficios generada por la reforma a los sistemas de pensiones probablemente redujo la participación de las contribuciones que se perciben como un impuesto al trabajo.

#### *D. Negociaciones colectivas*

Los sindicatos en América Latina tienden a ser de empresa o de industria. En la mayoría de los casos, el Estado interviene en el proceso de registro y acreditación de los sindicatos y en los procesos de negociación colectiva. El Estado autoriza sólo a ciertos sindicatos para tener representación (en Argentina, México, Perú y Brasil) e interviene en la resolución de conflictos y en procesos de arbitramento (Argentina y México). Sólo en Brasil y Argentina las negociaciones colectivas están muy centralizadas por sectores, mientras que en Nicaragua y Colombia las negociaciones en el nivel sectorial coexisten con las basadas en las empresas. En México, las negociaciones colectivas tienen lugar al nivel de la firma, pero se alcanza un mayor grado de centralización a través de una estructura corporativista fuerte y una disciplina sindical (O'Connell, 1999). En comparación, los sindicatos son más fuertes y las negociaciones colectivas tienden a ser nacionales o sectoriales en la muestra de países industrializados, exceptuando a Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y los Estados Unidos.

La afiliación sindical es mayor en países donde las negociaciones colectivas son más centralizadas. Por lo tanto, la afiliación es más alta en Brasil, México, Argentina y Nicaragua, y menor en el resto de países de América Latina. En términos generales, la tasa de afiliación promedio en América Latina no es muy diferente de la de un país industrializado promedio. Sin embargo, hay grandes diferencias en las tasas de cobertura. Así las cosas, mientras en países como España, Francia y Grecia los acuerdos de negociación colectiva negociados por una minoría cobijan a casi todos los empleados, en América Latina las tasas de cobertura tienden a ser mucho menores que las observadas en países industrializados con similares tasas de afiliación.

Sin tener en cuenta la influencia que poseen las negociaciones colectivas sobre las condiciones de salario y empleo, esta influencia, medida por las tasas de afiliación, está disminuyendo con el tiempo. Los países de América Latina y el Caribe comparten una tendencia que ha sido ampliamente documentada para el caso de los países industrializados. Las tasas de afiliación han decrecido en todos los paí-

ses de la región<sup>8</sup>. Esta disminución ha sido especialmente grande en México, Argentina, Venezuela, Costa Rica y Uruguay.

En general, la década de los 90 fue un período de disminución en la regulación de los mercados laborales en América Latina. Las reformas laborales han reducido sustancialmente el costo de despedir a un trabajador en un buen número de países de la región. Los impuestos a la nómina no han cambiado mucho; sin embargo, es casi seguro que la reforma pensional redujo la presión fiscal en esta década. Finalmente, los sindicatos se han debilitado, con pérdidas sustanciales en las tasas de afiliación y, muy probablemente, en el porcentaje de los trabajadores cubiertos por las negociaciones colectivas. En este artículo no presentamos estimaciones del impacto de los sindicatos en el empleo, porque la evidencia para América Latina es aún muy dispersa<sup>9</sup>.

### III. EL IMPACTO DE LAS REGULACIONES DEL MERCADO LABORAL

En esta sección se cuantifica el impacto de las regulaciones del mercado laboral sobre el empleo y las tasas de retorno. Para realizarlo, diferenciamos entre las políticas que afectan tanto los niveles como los flujos del empleo.

#### A. Un análisis estático de demanda y oferta de trabajo

Un punto de partida conveniente para estimar el impacto de las regulaciones al mercado laboral sobre los niveles de empleo está dado por el marco convencional de demanda y oferta de trabajo. Si la legislación incrementa los costos laborales, un movimiento a lo largo de la función de demanda predice una caída en las tasas de empleo. La pendiente de la demanda de trabajo es una buena medida de los cambios inducidos en el empleo cuando la oferta de trabajo es inelástica o cuando los gobiernos fijan administrativamente los costos laborales. La teoría no habla sobre los efectos de las regulaciones en el desempleo porque estos dependen de si los trabajadores desplazados se salen de la fuerza laboral o si tratan de buscar nuevos empleos.

---

<sup>8</sup> La información de la ILO para 1985 y 1993 indica que la afiliación sindical aumentó en Chile durante dicho período. Sin embargo, las cifras para períodos posteriores advierten que la afiliación sindical ha ido decreciendo desde entonces.

<sup>9</sup> Allen, Cassonni y Labadie (2000) muestran un fuerte impacto adverso del sindicalismo sobre el empleo en Uruguay. Sin embargo, ellos imponen un modelo "right to manage" a los datos, el cual, según algunos autores (véase Farber (1986) o Pencavel (1994)), sobrestima el impacto del sindicalismo en el empleo.

El Cuadro 2 resume las estimaciones de las elasticidades de la demanda de trabajo, dado el producto, para América Latina y otros países del mundo<sup>10</sup>. Aunque los estudios de demanda de trabajo abundan, nos enfocamos en los que utilizan información de industrias pequeñas o de empresas para inferir los parámetros de la demanda de trabajo, ya que estas cifras generan estimaciones más confiables de los parámetros de producción subyacentes que aquellas con mayores niveles de agregación (Hamermesh, 1993). Comparaciones entre tipos de trabajadores indican que las elasticidades de demanda de trabajo son mayores para los obreros que para los oficinistas, sugiriendo que las regulaciones tienen un menor impacto sobre las tasas de empleo de estos últimos. Las estimaciones para América Latina tienden a ser un poco más bajas que las obtenidas para otros países del mundo, especialmente Perú y México. Sin embargo, todas las estimaciones están entre cero y menos uno y la mayoría de ellas se sitúa en el rango comprendido entre -0,2 y -0,6, bien en el interior del rango reportado por Hamermesh (1993) para las elasticidades, dado el producto<sup>11</sup>. Este rango implica que un aumento exógeno de 10% en los costos laborales resulta en una disminución del empleo de entre el 2% y 6%.

Este cálculo asume que el costo de las regulaciones es pagado en su totalidad por los empleadores. Sin embargo, cuando los costos laborales no son determinados exógenamente o cuando la oferta de trabajo no es perfectamente elástica, parte de este incremento en los costos del trabajo se refleja en menores salarios, reduciendo el efecto de las regulaciones sobre el desempleo. O, de manera alternativa, los trabajadores pueden no percibir el costo de las regulaciones como un impuesto, ya que con las mayores contribuciones están comprando algunos beneficios. En este caso, los trabajadores están dispuestos a pagar algo por estos beneficios, reduciendo sus demandas salariales. Este desplazamiento también contribuye a reducir el impacto de las regulaciones sobre el empleo.

¿Qué tan probable es que en América Latina los costos de las regulaciones en el mercado laboral sean trasladados a los trabajadores? Antes de revisar la eviden-

---

<sup>10</sup> Una medida más completa del impacto de las regulaciones sobre el empleo está dada por la elasticidad total, esto es, incluyendo los posibles efectos de escala de un aumento en las regulaciones incluyendo la entrada y salida de firmas causada por los cambios en los costos laborales. Infortunadamente, hay muy poca evidencia empírica con respecto a la magnitud de esta elasticidad.

<sup>11</sup> Hamermesh reporta un rango comprendido entre -0,15 y -0,75 y una estimación promedio de -0,45.

## Cuadro 2

## Resumen de la evidencia existente sobre el impacto de la protección al trabajo en América Latina

A. Estudios que analizan las tasas de salida del empleo y fuera de éste			
Estudio	País	Información	Resultados
Kugler (2000)	Colombia	Información sobre los hogares.	Al disminuir la protección al trabajo se reducen las duraciones del empleo y del desempleo. Además, se aumentan las tasas de riesgo de salir del empleo o del desempleo. Parte del efecto, pero no todo, se debe a los contratos temporales.
Saavedra y Torero (2000)	Perú	Información sobre los hogares.	Una disminución de la protección al trabajo se asocia con un menor tiempo de duración de los empleos. Mayor disminución en el sector formal. Las tasas de riesgo aumentan sólo al final del período de prueba.
P. de Barros y Corseuil (2000)	Brasil	Encuestas de empleo, cifras oficiales y encuestas de hogares.	Una mayor protección al trabajo se asocia con una disminución en las tasas de salida de los empleos en el sector formal en relación con el sector informal.
Hopenhayn (2000)	Argentina	Información sobre los hogares.	Al disminuir la regulación de los contratos temporales aumentan las tasas de riesgo en contratos cortos pero no en los largos. Tasas de riesgo para contratos cortos (1-3 meses) aumentan un 40%, y de 3-6 meses aumentan en un 16%.
B. Estudios que analizan el empleo promedio y el desempleo			
Estudio	País	Información	Resultados
Downes et al. (2000)	Barbados	Empleo agregado. Anual. Cubre firmas grandes (más de 10 empleados).	Efecto negativo de la protección al trabajo sobre la demanda de trabajo. Coeficiente significativo al 10%.
Saavedra y Torero (2000)	Perú	Información al nivel de la firma y del sector. Bimensual 1986-96. Trimestral 1997-98. Firmas formales de más de 10 empleados. Panel balanceado (no incluye la creación o destrucción de firmas).	Efecto negativo de la protección al trabajo sobre la demanda del mismo al usar cifras sectoriales para todo el período. Por subperíodos, la protección al trabajo tiene efectos negativos desde 1987 hasta 1994 y no tiene efecto desde entonces. Alguna evidencia indica que la protección al trabajo reduce el ajuste del empleo.

**Cuadro 2 (Conclusión)**  
Resumen de la evidencia existente sobre el impacto de la protección  
al trabajo en América Latina

Estudio	País	Información	Resultados
Mondino y Montoya (2000)	Argentina	Panel de empresas manufactureras. No captura la creación de empresas.	Efecto negativo de la protección al trabajo sobre la demanda del mismo. El coeficiente en paneles desbalanceados es ligeramente más negativo que en los balanceados.
Kugler (2000)	Colombia	Información de hogares sobre empleo.	Una reducción de la protección al trabajo en 1990 disminuye las tasas de desempleo. Esto está basado en cálculos de los efectos netos de cambios en las tasas de riesgo de entrar o salir del desempleo, inducidos por la reducción en la protección al trabajo.
P. de Barros y Corseuil (2000)	Brasil	Información mensual al nivel de establecimientos. 1985-1998 en manufacturas. Firms que emplean 5 o más trabajadores.	Procedimiento de dos pasos. Primero, encuentran los parámetros de la función de demanda de trabajo para cada mes. Después ven si esos parámetros cambian con las reformas laborales y otros desarrollos. No encuentran efecto de la protección al trabajo sobre los parámetros de demanda de trabajo.
Pagés y Montenegro (2000)	Chile	Información de hogares sobre empleo. Anual, 1960-1998.	Efecto negativo pero no estadísticamente significativo de la protección al trabajo sobre el empleo agregado.
Márquez (1998)	Varios países	Información de corte transversal para países de América Latina, el Caribe y la OCDE.	Indicador de rango de protección al trabajo. La protección al trabajo no está asociada significativamente con el menor empleo una vez se tiene en cuenta el PIB per cápita.
<b>C. Estudios que analizan la composición del empleo</b>			
Estudio	País	Información	Resultados
Márquez (1998)	Varios países	Información de corte transversal para países de América Latina, el Caribe y la OCDE.	Las tasas de autoempleo están asociadas positivamente con la protección al trabajo, inclusive después de tener en cuenta las diferencias en el PIB per Cápita.
Pagés y Montenegro (2000)	Chile	Información de encuestas de hogares. 1960-1998.	La protección al trabajo está asociada con menores tasas de empleo de trabajadores jóvenes y mayores tasas de empleo de los mayores. No se encuentra un efecto significativo sobre las tasas de desempleo de trabajadores jóvenes, adultos o mayores.

cia existente, es importante enfatizar algunas características importantes de los mercados laborales de América Latina. Primero, una alta evasión implica que la oferta de trabajo relevante es muy elástica. Por lo tanto si los trabajadores pueden escoger entre trabajos similares tanto en el sector formal como en el informal, las posibilidades de trasladarles los costos a ellos son bajas, resultando en una alta elasticidad de la oferta de trabajo que enfrentan las firmas del sector formal, las cuales acatan las regulaciones. Segundo, en algunos países, los salarios mínimos son bastante altos -tanto en relación con el salario promedio como con los salarios de los países industrializados- reduciendo el espacio para movimientos de los salarios. El Cuadro 2.A ofrece información sobre el salario comprendido en el rango entre el mínimo y el promedio para una muestra de países latinoamericanos. A mediados de la década de los años 90, Venezuela, El Salvador, Paraguay y Honduras tenían salarios mínimos que superaban en 60% el salario promedio. Esta es una proporción muy alta, inclusive para los estándares de un país desarrollado. Aunque es probable que estos salarios mínimos no sean aplicados ampliamente, las firmas que cumplen con la ley son probablemente las mismas que asumen los costos de otras regulaciones, aumentando los efectos de las regulaciones sobre el desempleo en esas firmas y reduciendo el crecimiento del empleo en esos sectores. Tercero, aunque la mayoría de los programas de seguridad social en la región sólo cubre a los trabajadores, lo cual fortalece el vínculo entre las contribuciones y los beneficios, las deplorables condiciones de algunos sistemas de seguridad social y el alto grado de discrecionalidad con el cual los gobiernos determinan los beneficios debilitan dicho vínculo. En este sentido, las recientes reformas a la seguridad social tendientes a privatizar el sistema de pensiones debieron haber fortalecido la relación entre beneficios y costos en muchos países de la región.

La literatura sobre los efectos en el empleo y en los salarios de los costos no laborales en América Latina es escasa. MacIsaac y Rama (1997) usaron una encuesta de hogares muy detallada para mostrar lo difusos que son los costos de los beneficios obligatorios en Ecuador. En 1994, año cuando fue realizada la encuesta, Ecuador tenía una de las legislaciones laborales más engorrosas de América Latina. Además de las contribuciones obligatorias a los programas de seguridad social, la ley también obligaba a realizar pagos para 13, 14, 15 y 16 meses, en varios momentos del año. MacIsaac y Rama encontraron que las regulaciones al mercado laboral aumentaban los costos laborales, pero parte del aumento se trasladaba a los trabajadores en la forma de menores bases salariales. Así, para un trabajador promedio, los beneficios obligatorios eran de un monto equivalente a, por lo menos, 25% del salario base. Sin embargo, aquellos trabajadores que acata-

ban las regulaciones ganaban en promedio sólo 18% más que quienes no cumplían con la ley. En Chile, Edwards y Cox-Edwards encontraron evidencia de mayores trasposos de estos costos a los salarios. Por lo tanto, en 1994, los salarios de los trabajadores cubiertos por los beneficios obligatorios de pensiones, salud y seguro de vida eran un 14% menores que los salarios de los trabajadores que no tenían estos beneficios<sup>12</sup>. La comparación del cambio de los salarios en Ecuador, Argentina y Chile sugiere que las modificaciones en los salarios son mayores en los países como Chile, en donde las contribuciones están estrictamente ligadas a los beneficios.

Resumiendo, la evidencia disponible sugiere que por lo menos parte del costo de los beneficios no salariales se traslada a los trabajadores a través de menores salarios, y por lo tanto el costo de estos programas en términos de empleo es menor de lo que sugiere la elasticidad de la demanda de trabajo. Combinando el cambio en los salarios con las estimaciones de la demanda de trabajo se obtiene que un incremento del 10% en los costos laborales no salariales puede llevar a una disminución en las tasas de empleo entre 0,6% y 6,5%.

Dada la importancia de estas estimaciones para la política económica, la evidencia existente está lejos de ser satisfactoria. Primero, el rango en el que se encuentran las estimaciones es muy amplio. Segundo, estas estimaciones pueden sobrestimar o subestimar el verdadero impacto sobre el empleo dependiendo de

---

<sup>12</sup> Gruber (1997) reporta evidencia de un traspaso aún mayor que los salarios de los trabajadores después de la reforma pensional de 1981 en Chile. La reforma de 1981 redujo los impuestos pagados por los empleadores y aumentó los pagados por los empleados. Además, la financiación de algunos programas fue asignada al presupuesto general. Usando este cambio en los impuestos como un "experimento natural", y la información de pagos de impuestos al trabajo y de salarios de las firmas individuales, él encuentra que menores impuestos al trabajo pagados por los empleadores están asociados con mayores salarios en el interior de la firma. Este resultado sugiere un traslado total a los salarios de los impuestos a la nómina y ningún efecto sobre el empleo. Aún así, medir el impacto de ese "experimento" es complicado por muchos factores. Primero, aunque los impuestos a la nómina se redujeron, las contribuciones de los trabajadores se aumentaron. Si la medición de pagos de salarios por parte de las firmas incluye las contribuciones de los empleados, una reducción de los impuestos pagados por los empleadores estará asociada con un aumento en los salarios medidos, debido a mayores contribuciones pagadas por los empleados. Segundo, los errores de medición de los salarios sesgan sus estimaciones hacia el resultado de un traslado total, como él lo reporta. La calidad de sus instrumentos es cuestionable, y él tiene que hacer unos supuestos muy fuertes para evitar un severo error de medición. Tercero, en un momento en que una reforma a la seguridad social hizo los beneficios del trabajo más atractivos, él estima que los salarios están aumentando. La única manera en que los salarios pueden aumentar para hacer compatible la disminución en los impuestos a los empleadores con el aumento en el vínculo entre las contribuciones de los empleados y los beneficios, es que la oferta sea perfectamente inelástica, lo cual parece poco probable.

cuál de los siguientes efectos domina. Por una parte, las estimaciones disponibles están basadas en elasticidades de demanda de trabajo al producto constante, las cuales no incorporan los efectos indirectos de las regulaciones sobre el empleo a través de efectos negativos en la escala de producción de las firmas existentes y sobre las decisiones de entrada y salida de empresas del mercado. Desde esta perspectiva, el rango de las estimaciones reportadas ofrece un límite inferior a los efectos de las regulaciones sobre el desempleo. Además, las estimaciones de MacIsaac y Rama (1997), Mondino y Montoya (2000) y Edwards y Edwards (1999) del cambio en los salarios sólo incluyen el costo de los programas de seguridad social tal como se miden en el Gráfico 2, pero no incluyen el costo de otras regulaciones como protección al trabajo o vacaciones. Una vez se tienen en cuenta los costos de estas regulaciones, el cambio en el salario puede ser menor que los cálculos reportados anteriormente, y por lo tanto, los costos estimados sobre el empleo pueden ser mayores. Por otra parte, los estudios realizados con información de corte transversal de los trabajadores, como los que hemos discutido, pueden subestimar los cambios en los salarios y sobrestimar los costos en el empleo. Así, cuando sólo se tiene una observación para cada individuo no es posible tomar en cuenta que algunas características personales no observadas, correlacionadas con la afiliación a la seguridad social pueden estar explicando también los mayores salarios<sup>13</sup>. Si esta correlación es importante, ella sobrestimará las diferencias en el salario de los trabajadores cubiertos y de los que no lo están, y por lo tanto reducirá las estimaciones de la fracción de los costos salariales que se trasladan a los trabajadores.

### ***B. Los costos de despido alteran las decisiones de contratar y despedir trabajadores***

Algunas regulaciones que afectan los costos de transición no se analizan adecuadamente en un marco estático simple de oferta y demanda de trabajo. Este es el caso de los costos de despido y otras regulaciones cuyo impacto potencial no es sólo aumentar los costos laborales, sino también alterar las decisiones de contratar y despedir trabajadores de las firmas. La importancia de los costos de despido en América Latina se ilustra claramente en el Gráfico 1. Mientras que los costos laborales no salariales son bajos en relación con los de los países industrializados,

<sup>13</sup> Por ejemplo, si los trabajadores están afiliados a los programas de seguridad social también tenderán a ser más productivos, y por lo tanto tendrán mayores salarios. Sin embargo, los mayores salarios se explican por la productividad, que no es observada, y no por la afiliación a la seguridad social.

los costos de despido tienden a ser muy altos. Es, por lo tanto, importante analizar el impacto, si es que existe, de dichas políticas sobre el mercado laboral.

## 1. Discusión teórica

Para analizar el impacto de las provisiones de protección al trabajo se requiere un marco más complejo, que incorpore las decisiones dinámicas de las firmas. Bertola (1990) desarrolla un modelo dinámico de equilibrio parcial para analizar cómo las decisiones de una empresa de contratar y despedir trabajadores se afectan por los costos de despido. Cuando se produce un choque, la política óptima de empleo de una firma tiene en cuenta una de las siguientes tres respuestas contingentes al estado de las cosas: i) despedir trabajadores ii) contratar trabajadores y iii) no hacer nada, caso en el cual el empleo de la firma no cambia. ¿Cómo se afectan estas decisiones por los costos de despido? Si ocurre un choque negativo y se reduce el valor del producto marginal del trabajo, la empresa puede querer despedir algunos trabajadores, pero tiene que pagar los costos obligatorios de despido. Estos costos tienen el efecto de desestimular a las firmas para realizar el ajuste de su fuerza de trabajo, resultando en menores despidos que los que habría realizado en ausencia de estos costos. Y en el caso contrario, cuando se produce un choque positivo las firmas pueden querer contratar más trabajadores, pero ellas tendrán en cuenta que dichos trabajadores pueden tener que ser despedidos en el futuro si cae la demanda, y esto es costoso. Este costo futuro actúa como un costo de contratación, reduciendo efectivamente la creación de nuevos empleos en tiempos favorables. El resultado neto son menores tasas de empleo en las épocas de expansión y mayores tasas de empleo en las recesiones, y menores tasas de retorno, ya que las empresas contratan y despiden menos trabajadores de los que contratarían y despedirían en ausencia de estos costos.

El modelo de Bertola predice que los costos de despido disminuyen la variabilidad en el empleo, pero la implicación de este modelo para el empleo promedio es ambigua. En particular, el que las tasas promedio de empleo aumenten o disminuyan como resultado de los costos de despido depende de si la disminución en las tasas de contratación sobrepasa la reducción en los despidos. De hecho, las simulaciones reportadas por Bertola (1990) y Bentolila y Bertola (1990) sugieren que es factible que el empleo promedio (en una firma dada) aumente cuando los costos de despidos aumentan. Estos resultados, sin embargo, son muy sensibles a los diferentes supuestos sobre la persistencia de los choques, la elasticidad de la demanda de trabajo, la magnitud de la tasa de descuento, y la forma funcional de la función de producción. Choques menos persistentes y menores tasas de descuent-

to están asociados con mayores efectos negativos de la protección al trabajo sobre el empleo, porque los dos factores reducen las contrataciones en relación con los despidos (Bentolila y Saint Paul, 1994). Es más, una mayor elasticidad de la demanda de bienes implica un mayor efecto negativo de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo (Risager y Sorensen, 1997). Además, cuando se consideran también las decisiones de inversión, los costos de despido disminuyen las utilidades y desestimulan la inversión, aumentando la probabilidad de que los costos de despido reduzcan la demanda de trabajo (Bertola, 1991).

El resultado recién reportado analiza las tasas de empleo en una firma sin tener en cuenta el impacto de los costos de despido en el margen extensivo, esto es, cómo los costos de despido afectan la creación y destrucción de empresas. Hopenhayn y Rogerson (1993) desarrollan un modelo de equilibrio general basado en la economía de los Estados Unidos. En su modelo, el marco de equilibrio parcial de Bertola (1990) se incorpora al marco de equilibrio general en el cual el empleo y las firmas son creados y destruidos en cada período, en respuesta a los choques específicos que recibe cada firma. En el contexto de su modelo, ellos encuentran que aumentar los costos de despido en los Estados Unidos conduciría a elevar el empleo promedio en las firmas existentes como consecuencia de la disminución de los despidos. Sin embargo, ellos también encuentran que esa política reduciría la entrada de nuevas firmas y disminuiría la creación de empleos en nuevas empresas. Estos dos últimos efectos contrarrestan el aumento en el empleo en las firmas existentes resultando en una disminución en las tasas de empleo global.

Alguna literatura reciente ha hecho énfasis también en el posible impacto de la protección al trabajo sobre la composición del empleo. Kugler (2000) propone un modelo en el cual las regulaciones de protección al trabajo proveen incentivos para mayores retornos en las firmas que operan en el sector informal. Esta decisión conduce a producir a una menor escala, menos eficiente, con el objetivo de permanecer imperceptible ante las autoridades fiscales y laborales. En este marco, una alta protección al trabajo probablemente aumenta las tasas de informalidad. Montenegro y Pagés (1999) desarrollan un modelo en el cual la protección al trabajo atada al tiempo de permanencia en el empleo sesga el empleo en contra de los nuevos trabajadores y en favor de los más antiguos. Como el pago de cesantías aumenta con el tiempo de permanencia en el empleo, y el tiempo de permanencia tiende a aumentar con los años, es más costoso despedir a los trabajadores mayores que a los jóvenes. Si los salarios no se ajustan apropiadamente, los choques negativos resultan en una participación desproporcionada de despidos de

trabajadores jóvenes. Por lo tanto, la protección al trabajo basada en el tiempo de permanencia en el cargo resulta en menores tasas de empleo de jóvenes, en relación con los trabajadores mayores porque reduce las contrataciones y *aumenta* los despidos de los trabajadores jóvenes.

Esta discusión pone de presente el argumento de que mayores provisiones para protección al trabajo reducen las tasas de retorno y sesgan la composición del empleo en contra del sector formal y de los trabajadores jóvenes. Las implicaciones para el empleo promedio son, sin embargo, menos concluyentes porque dependen de diferentes parámetros de la economía. Para complicar un poco más las cosas, por el Teorema de Coase, el impacto de la protección al trabajo podría ser completamente “deshecho” mediante un contrato de trabajo bien diseñado, dado que no hay restricciones para las transacciones entre los trabajadores y las firmas (Lazear, 1990). En consecuencia, en un mundo en donde las transacciones no tienen costo, los salarios se ajustan para contrarrestar el posible impacto negativo señalado en la discusión anterior. Dada esta ambigüedad, la pregunta acerca del impacto de la protección al trabajo en el empleo tiene que ser resuelta empíricamente. En las siguientes dos subsecciones discutimos la evidencia que relaciona la protección al trabajo con los resultados de los mercados laborales y presentamos alguna evidencia nueva hallada por nosotros.

## 2. Evidencia empírica para América Latina y el Caribe

A pesar de la existencia de una estricta regulación de protección al trabajo en la mayoría de países de la región, son muy escasas las investigaciones que analizan su impacto. Por fortuna, una serie de estudios empíricos recientes investiga el impacto de la regulación de protección al trabajo sobre el empleo y las tasas de retorno en América Latina y el Caribe, ofreciendo la primera evidencia sistemática sobre su impacto en los mercados laborales<sup>14</sup>. Varios estudios han estimado el impacto de la protección al trabajo sobre las tasas de retorno en el mercado laboral. Los cambios en los retornos se miden mediante información sobre los cambios en la duración de los empleos (permanencia), la duración del desempleo y las tasas de salida del empleo y del desempleo<sup>15</sup>. Unos mayores tasas de salida del

<sup>14</sup> La mayoría de estos trabajos se desarrolló bajo el proyecto red de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo “Legislación de mercado laboral y empleo en América Latina”, coordinado por J. Heckman y C. Pagés.

<sup>15</sup> Estos estudios estiman las tasas de riesgo. La tasa de riesgo está definida como la probabilidad de que una cierta temporada de empleo o desempleo termine en un período dado condicional a haber durado un cierto período de tiempo (por ejemplo, un mes, un año).

**Cuadro 3**

Resumen de las elasticidades de largo plazo a la protección al trabajo

Estudio	Media	Error estándar	Tasa de empleo
Saavedra y Torero (2000)	(0,406)	0,060	Empleo en empresas grandes
Mondino y Montoya (2000)			Empleo en empresas grandes
Estimación alta <sup>1/</sup>	(0,684)		
Estimación baja <sup>2/</sup>	(0,305)		
Pagés y Montenegro (2000)	(0,120)	0,244	Salario - empleo / población
Heckman y Pagés (2000), FE <sup>3/</sup>	(0,052)	0,032	Empleo total / población
Heckman y Pagés (2000), RE <sup>3/</sup>	(0,050)	0,017	Empleo total / población
Heckman y Pagés, (2000) MCO <sup>3/</sup>	(0,050)	0,017	Empleo total / población

<sup>1/</sup> Basado en el Cuadro 9. Mondino y Montoya (2000).  
<sup>2/</sup> Basado en el Cuadro 10. opción B. Mondino y Montoya (2000).  
<sup>3/</sup> Estimaciones para América Latina y el Caribe únicamente.

empleo indican mayores despidos (o más retiros), mientras que mayores tasas de salida del desempleo y de entrada a empleos formales indican más creación de empleos en el sector formal. Otros estudios examinan el impacto de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo. La definición de empleo cambia dependiendo de las cifras consideradas. En general, la mayoría de los estudios se enfoca en empleo en empresas grandes, aunque algunos también examinan medidas más agregadas de empleo. Además, un pequeño grupo de estudios también analiza el impacto de la protección al trabajo sobre la composición del empleo (Cuadro 3 para una visión general de la evidencia empírica para América Latina y el Caribe).

#### *a. Tasas de retorno*

La evidencia más fuerte que existe muestra el impacto de la protección al trabajo sobre los retornos. Tal como lo predicen la mayoría de los modelos teóricos, la evidencia empírica confirma que una protección al trabajo menos estricta está asociada con mayores tasas de retorno en el mercado laboral. Kugler (2000) analiza el impacto de las reformas laborales introducidas en 1990 en Colombia. Ella encuentra que la reducción en la protección al trabajo está asociada con una reducción del tiempo de permanencia promedio en los empleos y con un aumento

en las tasas de salida de los empleos<sup>16</sup>. Esta reducción es significativamente mayor en el sector formal -cubierto por las regulaciones- que en el sector informal, el cual no está cubierto por dichas normas. Además, el aumento es mayor en las empresas grandes y ambiguo en las pequeñas. Sus resultados muestran patrones similares en el interior de los sectores productores de bienes transables y no transables, ofreciendo una clara indicación de que la reducción en el tiempo de permanencia en el cargo no puede atribuirse a las reformas comerciales contemporáneas. El creciente uso de contratos temporales explica sólo parte de este aumento en las tasas de retorno del sector formal, ya que la estabilidad laboral también decreció para trabajadores en cargos permanentes<sup>17</sup>.

Kugler también encontró una disminución en la duración promedio del desempleo después de las reformas. Además, las tasas de salida del desempleo aumentaron más para trabajadores que salieron hacia el sector formal que para quienes lo hicieron hacia empleos informales. Tal como sucedió con la permanencia promedio, sus resultados muestran patrones bastante similares entre sectores y mayores tasas de salida hacia las grandes firmas. Finalmente, sólo dos tercios del aumento en la tasa de entrada al desempleo puede atribuirse a un mayor uso de contratos temporales; el resto se explica por el aumento en las tasas de salida hacia trabajos permanentes en el sector formal.

Saavedra y Torero (2000) realizaron un trabajo parecido, evaluando el impacto de la reforma de 1991 en Perú. Igual que la reforma hecha en Colombia, la peruana de 1991 redujo considerablemente el costo de despedir a un trabajador. Su análisis muestra una reducción consistente en la permanencia promedio a partir de 1991, sugiriendo mayores tasas de salida del empleo. Como en Kugler (2000), la reducción es significativamente más pronunciada en el sector formal que en el sector informal. Además, los patrones de permanencia fueron bastante similares entre sectores económicos, sugiriendo que estos hallazgos no podrían explicarse por las reformas comerciales, bastante radicales, que se introdujeron durante el principio de la década de los 90.

---

<sup>16</sup> En este estudio el tiempo de permanencia en el cargo está medido por la duración de temporadas incompletas.

<sup>17</sup> En su estudio, Kugler hace dos tipos de análisis. Primero, ella usa un estimador de diferencia en diferencia para analizar si los cambios en la duración promedio del empleo (desempleo) son estadística y significativamente diferentes en el sector formal y en el informal. Segundo, ella estima un modelo de duración exponencial para controlar por los cambios en las covariadas demográficas, agrupando las cifras de antes y después de la reforma y usando términos de interacción para encontrar el impacto diferencial en los sectores formal e informal.

Finalmente, Paes de Barros y Corseuil (2000) ofrecen más evidencia procedente del Brasil. Su estudio estima el impacto de la reforma constitucional brasileña de 1988 sobre las tasas de salida del empleo. En ese año, el costo de despedir trabajadores se aumentó y por lo tanto, se esperaba una reducción en las tasas de salida. Sus resultados confirman que las tasas de salida del empleo agregado se redujeron en el sector formal en relación con el sector informal para períodos largos de empleo (dos años o más), mientras que ellas no cambiaron mayor cosa para períodos más cortos, los cuales implican menores pagos en el momento del despido.

La credibilidad de estos tres estudios descansa en la validez de tomar el sector informal como un grupo de control que no se afecta por las reformas. Kugler (2000) muestra que mientras estas estimaciones basadas en comparaciones con el sector informal pueden estar sesgadas, bajo ciertas condiciones estas comparaciones son aún válidas, por lo menos como una prueba de la hipótesis nula, según la cual las reformas no tienen ningún efecto<sup>18</sup>. Cuando se toman juntos, estos estudios ofrecen evidencia consistente sobre el hecho de que los costos de despidos y otros mecanismos de protección a los empleos realmente reducen la reasignación de los trabajadores en el mercado laboral. Infortunadamente, estos estudios no identifican si una mayor reasignación de los trabajadores se debe a mayores despidos, mayores renunciaciones o a una mezcla de los dos.

### *b. Empleo promedio*

La experiencia disponible para los países latinoamericanos y del Caribe muestra de manera consistente, aunque no siempre estadísticamente significativa, un impacto negativo de las provisiones de protección al trabajo sobre las tasas de empleo promedio. Saavedra y Torero (2000) y Mondino y Montoya (2000) usan información de panel al nivel de firma para estimar el impacto de la protección al trabajo sobre el empleo en Perú y Argentina, respectivamente. Los dos estudios estiman ecuaciones de demanda de trabajo en las cuales aparece en el lado derecho de la ecuación una medida explícita de protección al trabajo, y ambos encuen-

<sup>18</sup> Kugler muestra que menores pagos en el momento de despedir a un trabajador pueden inducir a firmas informales con altos retornos a entrar al sector formal. Bajo el supuesto de que no existe traslapo en la distribución de los retornos entre las firmas cubiertas y las no cubiertas, o que la entrada al sector cubierto viene del extremo alto -o por lo menos del extremo que es mayor que el sector formal- este cambio resulta en un mayor retorno tanto en el sector formal como en el sector informal. Afortunadamente, mayores retornos en el informal sesgan el estimador de diferencia en diferencia hacia abajo. Por lo tanto, una estimación positiva ofrece evidencia sustancial de aumentos en las tasas de retorno en el sector formal.

tran evidencia de que mayores niveles de protección al trabajo están asociados con menores tasas de empleo<sup>19</sup>. En el caso de Perú, Saavedra y Torero encuentran que el tamaño del impacto de las regulaciones está correlacionado con la magnitud de las regulaciones mismas. Por lo tanto, el impacto es muy alto al comienzo de sus muestras (1987-1990) coincidiendo con un período de costos de despido muy alto (Cuadro 1.A). Posteriormente y coincidiendo con un período de disminución de las regulaciones, la magnitud de los coeficientes declina, y sólo vuelve a aumentar a partir de 1995 después de un nuevo aumento en los costos de despido. Sus estimaciones de las elasticidades de largo plazo de las cesantías son muy altas (en valor absoluto): entre 1987 y 1990, un aumento de 10% en los costos de despido -manteniendo los salarios constantes- reduce las tasas de empleo en el largo plazo en 11%. En períodos posteriores, el tamaño de los efectos se vuelve menor pero continúa siendo bastante grande, (entre 3% y 6%)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Las cifras del estudio peruano cubren empresas con más de 10 empleados pertenecientes a todos los sectores de la economía. El estudio de Argentina sólo cubre las empresas manufactureras. Dada la naturaleza de estas encuestas, ellas son mejores *proxies* del empleo formal que del empleo total. Las cifras utilizadas en estos dos estudios no capturan la creación de nuevas firmas, ya que los dos paneles están basados en un censo de empresas sin reemplazos.

<sup>20</sup> Mientras la estimación de la elasticidad a la protección al trabajo en Argentina es mucho menor (en valor absoluto) que la elasticidad al salario, reportada en el Cuadro 2, en el caso peruano esta elasticidad es mayor. Esto es algo sorprendente, ya que la protección al trabajo reduce la creación de empleos y también hace más lenta la destrucción de empleo. Por lo tanto, se podría esperar que la elasticidad a la protección al trabajo fuera menor que la elasticidad al salario en valor absoluto. Una explicación a las aparentes altas elasticidades encontradas en el caso peruano es que esa medida está sesgada hacia arriba por el problema de simultaneidad que surge de la medida de protección al trabajo. Así, tanto en el estudio peruano como en el argentino se construyen medidas explícitas de protección al trabajo basadas en:

$$JS_{jt} = S_j T_{jt} P_{jt} SP_{jt}$$

donde  $S_j$  es la tasa de despido en el sector  $j$  en el período  $t$ ,  $T_{jt}$  es el período de permanencia promedio en el sector  $j$ , en el período  $t$ ,  $P_{jt}$  es la participación de las firmas que están cubiertas por las regulaciones en el sector  $j$ , en el período  $t$ , y  $SP_{jt}$  es el pago obligatorio en el momento del despido en el sector  $j$ , dado un período de permanencia  $T_{jt}$ . Esta medida permite variabilidad entre sectores y períodos y por lo tanto puede generar una estimación más precisa del impacto de la protección que comparaciones del tipo antes-después. Sin embargo, esas medidas pueden también estar correlacionadas con el término de error en una ecuación de demanda de trabajo, ya que la estructura de permanencia en una firma puede estar correlacionada con su nivel de empleo. El hecho de que las tasas promedio de despidos varían por sectores puede también generar simultaneidad si los sectores con mayores despidos son los que generan menos empleos. Por lo tanto, períodos o sectores con bajo empleo pueden estar asociados con menor creación de empleos, mayor permanencia promedio y, en consecuencia, altas medidas de protección al trabajo. El estudio para la Argentina muestra que fijando la permanencia igual al período promedio de permanencia, se reduce la estimación de la elasticidad a la protección al trabajo. Por lo tanto, una elasticidad a la protección al trabajo entre 1/3 y 2/3 de la elasticidad al salario parece una estimación más realista de su impacto.

En un estudio muy diferente, Kugler (2000) calcula el impacto neto de la reforma laboral llevada a cabo en Colombia en 1991 sobre las tasas de desempleo. Usando las estimaciones de las tasas de salida del empleo para antes y después de las reformas, ella encuentra que las reformas causaron una disminución en el desempleo de entre 1,3 y 1,7 puntos porcentuales. Así las cosas, igual que en Mondino y Montoya (2000) y en Saavedra y Torero (2000), las estimaciones de Kugler indican que el impacto positivo en el margen de contratación sobrepasa el impacto negativo en el margen de despidos, resultando en una disminución en las tasas de desempleo.

Otros estudios encuentran efectos negativos, aunque no estadísticamente significativos, de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo promedio. Pagés y Montenegro (2000) hallan que la protección al trabajo tiene un efecto negativo pero no estadísticamente significativo sobre las tasas globales de salarios-empleo en Chile. De manera similar, Márquez (1998), mediante una muestra de corte transversal para países de América Latina y de la OCDE, encuentra un coeficiente negativo pero no significativo de la protección al trabajo sobre las tasas agregadas de empleo. El Cuadro 3 resume las diferentes estimaciones del efecto de la protección al trabajo sobre el empleo (los resultados de Heckman y Pagés se discuten posteriormente).

Así, mientras los modelos teóricos muestran alguna ambigüedad en relación con el impacto de las provisiones de protección al trabajo sobre las tasas de empleo en el largo plazo, la evidencia empírica para los países de América Latina y el Caribe es bastante consistente a lo largo de los diferentes estudios. Como el impacto es estadísticamente significativo en sólo dos de los cinco estudios que revisamos, nosotros complementamos este análisis con otras dos fuentes de evidencia. Primero, repasamos la evidencia existente del impacto de la protección al trabajo sobre el empleo en los países de la OCDE. Segundo, en la siguiente sección, ofrecemos nueva evidencia que combina las medidas de empleo, desempleo y protección al trabajo derivadas de un panel de países de América Latina y el Caribe y de la OCDE.

La evidencia de los países de la OCDE refuerza el resultado encontrado para los países de América Latina. En efecto, con excepción de Anderson (1993), quien halló una asociación positiva entre los costos de despido y el empleo en el largo plazo, el resto de los estudios encuentran un impacto negativo de la protección al trabajo sobre el empleo. Usando información de panel sobre los países de la OCDE, Lazear (1990) muestra que las medidas más exigentes de protección al

trabajo están asociadas con menor empleo y menores tasas de participación de la fuerza de trabajo. Grubb y Wells (1993) hallan una correlación negativa entre la protección al trabajo y las relaciones salario-empleo. Addison y Grosso (1996) reexaminan las estimaciones de Lazear utilizando nuevas medidas de protección al trabajo entre países, y encuentran efectos negativos similares sobre las tasas de empleo. Nickell (1997) registra un efecto negativo de las provisiones para protección al trabajo sobre las tasas de empleo total y ningún efecto en las tasas de empleo de los hombres más jóvenes. Finalmente, un estudio de la OCDE (2000) encuentra un efecto negativo, pero no estadísticamente significativo, de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo total.

### *c. Composición del empleo*

Alguna evidencia reciente ha dado cierta luz sobre el posible impacto de la protección al trabajo en la composición del empleo en los países de América Latina y el Caribe. Márquez construye un indicador de protección al trabajo para países de América Latina y el Caribe y de la OCDE, y lo utiliza para estimar los efectos de la protección al trabajo sobre la distribución del empleo entre los sectores formal e informal. Él identifica cómo las provisiones más estrictas de protección al trabajo están asociadas con mayores porcentajes de trabajadores autoempleados. En un estudio de Chile, Pagés y Montenegro (2000) descubren que una protección al trabajo más exigente está asociada con una disminución sustancial en las tasas de empleo asalariado/población para trabajadores jóvenes y un aumento de las tasas de empleo para trabajadores mayores. Sus resultados sugieren también que este efecto composición está jalonado por los altos costos de despedir trabajadores mayores en relación con los más jóvenes, los cuales son creados por las provisiones para protección al trabajo atadas a los tiempos de permanencia.

## **3. Nueva evidencia**

En esta sección, explotamos la variabilidad sustancial de las series de provisiones para protección al trabajo para estimar si los efectos negativos de la misma encontrados en algunos de los estudios de países individuales de América Latina y el Caribe se pueden generalizar a una muestra más amplia de países y reformas.

### *a. Las cifras*

Nosotros construimos un conjunto de cifras que cubre los países industrializados y los de América Latina y el Caribe. Para ello, procedimos en dos etapas. Primero,

recolectamos cifras de empleo y desempleo de algunos países industrializados tomando las estadísticas de la OCDE, y segundo, usamos las definiciones de la OCDE de estas variables para construir los mismos indicadores con la información de las encuestas de hogares de América Latina. El Cuadro 4 ofrece un resumen de las estadísticas de la muestra completa, de la muestra de la OCDE (excluyendo a México, el cual está incluido en la muestra de países de América Latina y el Caribe) y de la muestra de países de América Latina y el Caribe. El Cuadro 5 describe las encuestas de hogares usadas para calcular las variables correspondientes a los países de América Latina y el Caribe. Finalmente, para caracterizar la protección al trabajo utilizamos un índice de protección al trabajo, descrito en la Sección II.

El número de países de nuestra muestra varía entre 36 y 43, y el número promedio de observaciones por país oscila entre 1 y 5. Entre los países representados, cerca de 28 pertenecen a la muestra de países de la OCDE y 15 son de la región de América Latina y el Caribe. En cuanto al período cubierto por la muestra, para la mayoría de países de América Latina y el Caribe hay una o dos observaciones de las décadas de los años 80 y 90 respectivamente. La muestra de la OCDE sólo cubre la década de los 90. El Cuadro 5 también muestra unas diferencias notables entre la muestra de los países de la OCDE y la de América Latina y el Caribe. Como se anotó en la sección II, el promedio de la protección al trabajo en América Latina y el Caribe es más alto que el de los países de la OCDE. En contraste, todas las tasas de empleo (excepto las de las mujeres más jóvenes) son más altas y todas las tasas de desempleo son menores en la región de América Latina y el Caribe que en los países industrializados. Especialmente notable es la mayor participación de los autoempleados en los países de América Latina y el Caribe y la mucho menor participación en esta zona del desempleo de largo plazo (más de seis meses). Finalmente, la densidad sindical y la participación de las mujeres son mucho menores en esta última región ya citada.

### *b. Metodología y resultados*

Con la construcción de nuestro conjunto de datos a partir de encuestas de hogares individuales, estamos garantizando que todas las variables del mercado laboral son comparables y confiables. Una desventaja de nuestras cifras es que sólo tenemos unas pocas observaciones de series de tiempo por país (generalmente tres o cuatro), y no necesariamente para años consecutivos. Dada la naturaleza de las cifras, decidimos no promediar las observaciones para un período dado -como se hizo en la mayoría de los estudios de la OCDE sobre protección al

**Cuadro 4**  
Resumen de estadísticas

Variable	Observaciones	Número		Media	Desviación estándar
		De países	Por país		
<b>Estadísticas promedio para la muestra global</b>					
Empleo total	221	43	5,1	66,09	8,44
Empleo de hombres en primera edad	139	43	3,2	89,19	4,93
Empleo de mujeres en primera edad	139	43	3,2	56,88	14,85
Empleo de jóvenes (15-24 años)	140	43	3,3	53,05	15,47
Autoempleo	84	40	2,1	26,92	11,87
Desempleo total	221	43	5,1	8,01	4,15
Desempleo de hombres más jóvenes	221	43	5,1	8,01	4,15
Desempleo de mujeres más jóvenes	139	43	3,2	4,99	3,09
Desempleo de jóvenes (15-24 años)	139	43	3,2	6,25	4,39
Desempleados > 6 meses / desempleo total	140	40	3,5	13,42	7,71
Protección al trabajo	205	36	5,7	2,62	1,74
PIB (dólares de los Estados Unidos, 1995)	212	42	5,0	5,00 * 10 <sup>11</sup>	9,00 * 10 <sup>11</sup>
Crecimiento del PIB	179	41	4,4	2,90	3,30
Proporción de la población entre 15 y 24 años	221	43	5,1	0,16	0,03
Participación femenina	221	43	5,1	55,64	13,34
Densidad sindical	47	39	1,2	26,52	17,79
<b>Estadísticas promedio para América Latina y el Caribe</b>					
Empleo total	59	15	3,93	71,950	4,222
Empleo de hombres en primera edad	59	15	3,93	91,746	3,157
Empleo de mujeres en primera edad	59	15	3,93	47,191	10,699
Empleo de jóvenes (15-24 años)	59	15	3,93	63,662	11,000
Autoempleo	59	15	3,93	32,742	8,269
Desempleo total	59	15	3,93	7,404	3,296
Desempleo de hombres más jóvenes	59	15	3,93	3,881	2,578
Desempleo de mujeres más jóvenes	59	15	3,93	4,666	3,134
Desempleo de jóvenes (15-24 años)	59	15	3,93	10,881	4,670
Desempleados > 6 meses / desempleo total	42	15	3,93	14,548	7,262
Protección al trabajo	108	16	2,69	3,512	1,567
PIB (dólares de los Estados Unidos, 1995)	66	20	5,00	1,24 * 10 <sup>11</sup>	1,99 * 10 <sup>11</sup>
Crecimiento del PIB	59	17	3,88	3,312	3,837
Proporción de la población entre 15 y 24 años	71	17	3,47	0,197	0,016
Participación femenina	59	18	3,94	44,255	10,526
Densidad sindical	21	17	1,23	18,000	11,370

**Cuadro 4 (Conclusión)**  
Resumen de estadísticas

Variable	Observaciones	Número		Media	Desviación estándar
		De países	Por país		
Estadísticas promedio para la muestra de países de la OCDE (excluyendo México)					
Empleo total	162	28	5,79	63,96	8,59
Empleo de hombres en primera edad	80	28	2,86	87,31	5,16
Empleo de mujeres en primera edad	80	28	2,86	64,02	13,39
Empleo de jóvenes (15-24 años)	81	28	2,89	45,33	13,54
Autoempleo	25	25	1,00	13,17	6,47
Desempleo total	162	28	5,79	8,22	4,41
Desempleo de hombres más jóvenes	162	28	5,79	8,22	4,41
Desempleo de mujeres más jóvenes	80	28	2,86	5,80	3,19
Desempleo de jóvenes (15-24 años)	80	28	2,86	7,43	4,81
Desempleados > 6 meses / desempleo total	81	24	3,38	15,28	8,90
Protección al trabajo	97	16	6,06	1,63	1,36
PIB (dólares de los Estados Unidos, 1995)	146	25	5,84	6,25 * 10 <sup>11</sup>	1,07 * 10 <sup>12</sup>
Crecimiento del PIB	120	24	5,00	2,70	3,00
Proporción de la población entre 15 y 24 años	150	25	6,00	0,15	0,02
Participación femenina	162	28	5,79	59,79	11,77
Densidad sindical	26	22	1,18	33,43	19,18

Fuente: Cálculos de los autores.

trabajo- y en cambio, controlar por el estado del ciclo económico en un año dado, usando el crecimiento del PIB. Como la mayoría de la variación es de corte transversal, empleamos diferentes tipos de variables para controlar por los factores específicos de cada país, que pueden estar correlacionados con la protección al trabajo. Primero, usamos controles demográficos como la participación de la población entre 15 y 24 años y las tasas de participación de las mujeres. Estas variables capturan el hecho de que los países con alta protección al trabajo como los del sur de Europa y de Latinoamérica tienden a tener bajas tasas de participación de las mujeres y alta de la población joven. Como ambos factores afectan las tasas globales de empleo, si no se incluyen en la especificación se pueden sesgar sustancialmente las estimaciones. Segundo, usamos el PIB (medido en dólares de los Estados Unidos de 1995) para controlar por las diferencias en los niveles de desarrollo entre países. También incluimos una variable *dummy* para los países de América Latina y el Caribe a fin de controlar por las diferencias regionales no

**Cuadro 5**  
Descripción de las encuestas de hogares

País	Año	Nombre de la encuesta	Tamaño de la muestra		Mes en que fue hecha la encuesta
			Hogares	Individuos	
Bolivia	1996	Encuesta Nacional de Empleo	8.311	35.648	Junio
	1997	Encuesta Nacional de Empleo	8.461	36.752	Noviembre
Brasil	1981	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	103.193	481.480	Septiembre
	1983	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	113.599	511.147	Septiembre
	1986	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	65.277	289.533	Septiembre
	1988	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	68.833	298.031	Septiembre
	1992	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	78.188	317.145	Septiembre
	1993	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	80.054	322.011	Septiembre
	1995	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	85.167	334.106	Septiembre
	1996	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios	84.862	331.142	Septiembre
Chile	1987	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	22.719	97.044	Diciembre
	1990	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	25.793	105.189	Noviembre
	1992	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	27.666	110.555	Noviembre
	1994	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	45.379	178.057	Noviembre
Colombia	1996	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional	33.636	134.262	Noviembre
	1995	Encuesta Nacional de Hogares - Fuerza de Trabajo	18.255	79.012	Septiembre
Costa Rica	1997	Encuesta Nacional de Hogares - Fuerza de Trabajo	32.442	143.398	Septiembre
	1981	Encuesta Nacional de Hogares - Empleo y Desempleo	6.604	22.170	Julio
Costa Rica	1983	Encuesta Nacional de Hogares - Empleo y Desempleo	7.132	23.449	Julio
	1985	Encuesta Nacional de Hogares - Empleo y Desempleo	7.351	23.960	Julio
	1987	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	7.510	34.591	Julio
	1989	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	7.637	34.368	Julio
	1991	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	8.002	35.565	Julio
	1993	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	8.696	37.703	Julio
	1995	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	9.631	40.613	Julio
	1997	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	9.923	41.277	Julio
Rep. Dominicana	1996	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	5.548	24.041	Febrero
Ecuador	1995	Encuesta de Condiciones de Vida	5.810	26.941	Agosto a Nov.
El Salvador	1995	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	8.482	40.004	1995
Honduras	1989	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	8.727	46.672	Septiembre
	1992	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	4.757	24.704	Septiembre
	1996	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	6.428	33.172	Septiembre
	1998	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	6.493	32.696	Mazo
México	1984	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	4.735	23.985	Tercer trimestre
	1989	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	11.531	57.289	Tercer trimestre
	1992	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	10.530	50.862	Tercer trimestre
	1994	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	12.815	60.365	Tercer trimestre
	1996	Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares	14.042	64.916	Tercer trimestre
Nicaragua	1993	Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida	4.455	24.542	Febrero a junio
Panamá	1979	Encuesta Continua de Hogares - Mano de Obra	8.593	24.284	
	1991	Encuesta Continua de Hogares - Mano de Obra	8.867	38.000	Agosto
	1995	Encuesta Continua de Hogares	9.875	40.320	Agosto
	1997	Encuesta de Hogares	9.897	39.706	Agosto
Paraguay	1995	Encuesta de Hogares - Mano de Obra	4.667	21.910	Agosto a Nov.
Perú	1985-1986	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	5.108	26.323	Julio 1985 a julio 1986
	1991	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	2.308	11.507	Septiembre a Nov.
	1994	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida	3.623	18.662	Mayo a agosto
	1996	Encuesta Nacional de Hogares sobre Niveles de Vida y Pobreza	16.744	88.863	
	1997	Encuesta Nacional de Hogares sobre Niveles de Vida y Pobreza	3.843	19.575	Septiembre a Nov.
Venezuela	1981	Encuesta de Hogares por Muestra	45.421	239.649	Segundo semestre
	1986	Encuesta de Hogares por Muestra	129.713	682.636	Segundo semestre
	1989	Encuesta de Hogares por Muestra	61.385	315.650	Segundo semestre
	1993	Encuesta de Hogares por Muestra	61.477	306.629	Segundo semestre
	1995	Encuesta de Hogares por Muestra	18.702	92.450	Segundo semestre
	1997	Encuesta de Hogares por Muestra	15.948	76.965	Segundo semestre

controladas por los niveles de PIB. Además reportamos resultados de modelos con efectos fijos específicos del país.

La mayor parte de la variabilidad en nuestra muestra viene de las diferencias entre países y regiones, y de alguna varianza de las series de tiempo en el interior de los países de América Latina y el Caribe. Hay muy poca variabilidad de las series de tiempo en la submuestra de la OCDE. Dada esta variación, es probable que las estimaciones con efectos fijos (EF) sean muy imprecisas porque ellas sólo usan la variación de las series de tiempo en el interior de la muestra de los países de América Latina y el Caribe. En cambio, es probable que las estimaciones con los efectos aleatorios (EA) o con MCO combinados, que usan tanto las cifras de corte transversal y como las de variación de las series de tiempo de la muestra, produzcan estimaciones con menores errores estándar. Sin embargo, las últimas estimaciones estarán sesgadas si las variables incluidas como controles están correlacionadas con los términos de error específicos de cada país. Para proteger del sesgo que resulta de usar un estimador, estimamos nuestra especificación básica con MCO combinados, EF y EA, comparando si estos diferentes métodos dan lugar a diferentes estimadores puntuales.

Los resultados, presentados en los cuadros 6 y 7, son bastante sorprendentes. Los estimadores puntuales del coeficiente de protección al trabajo en las especificaciones de empleo total son muy similares entre los diferentes métodos de estimación. Las tres estimaciones sugieren la existencia de un efecto negativo y grande de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo. Este efecto es muy significativo estadísticamente en los MCO y en las estimaciones de EA, pero en el caso de los EF no es estadísticamente significativo a los niveles convencionales de confiabilidad. Una ventaja obvia de usar una medida cardinal de protección al trabajo es que podemos cuantificar el impacto de estas provisiones sobre el empleo. La magnitud de las elasticidades de la protección al trabajo es bastante grande: un aumento en los costos esperados de despido equivalente a un mes de pagos está asociado con una disminución de las tasas de empleo de 1,8 puntos porcentuales. Dado que en América Latina el costo de despido promedio en el año 2000 era de 3,04 meses (Gráfico 1), los costos estimados en el empleo -como porcentaje del total de la población que está trabajando- debido a las provisiones para protección al trabajo son de cerca de 5,5 puntos porcentuales.

Además, las estimaciones con MCO, EF y EA sugieren que la protección al trabajo no afecta de la misma manera las tasas de empleo de todos los trabajadores. Así, mientras el impacto en los hombres de la primera edad es la mitad del

**Cuadro 6a**  
Estimación por MCO. Muestra completa

	Empleo					Desempleo				
	Total	Primera edad		Jóvenes	Autoempleo	Total	Primera edad		Jóvenes	Proporción > 6 meses
		Hombres	Mujeres				Hombres	Mujeres		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
Latinoamérica y el Caribe	16,04*** (1,33)	4,70*** (0,91)	(1,37) (3,22)	28,47 (3,29)	11,67*** (3,21)	-2,12** (1,15)	2,75*** (0,70)	-4,23*** (1,11)	7,16*** (2,57)	-4,14*** (3,76)
Protección al trabajo	-1,37*** (0,32)	-0,81*** (0,26)	(1,46) (0,90)	-3,54*** (3,97)	1,37** (0,58)	0,83*** (0,28)	0,87*** (0,19)	0,833*** (0,31)	0,87* (0,53)	0,86 (0,89)
Crecimiento del PIB	-0,108 (0,13)	-0,05 (0,11)	-0,124 (0,39)	0,008 (0,36)	0,50** (0,23)	0,06 (0,12)	-0,04 (0,08)	0,10 (0,13)	0,083 (0,21)	-0,16 (0,36)
Nivel de PIB	-3E-12*** (-1,28E-12)	-1,97E-12 (-1,39E-12)	2,48E-12 (-4,86E-12)	-3,50E-12 (-4,58E-12)	-3,01E-12 (-3,33E-12)	3,51E-12 (-1,11E-12)	2,91E-12*** (-1,06E-12)	3,6E-11** (-1,68E-12)	2,55E-12 (-2,69E-12)	6,71E-12* (-3,88E-12)
Participación femenina	0,399*** (0,05)	-	-	0,334*** (0,12)	0,240*** (0,08)	-0,108*** (0,04)	-	-	-0,186 (0,08)	-0,65*** (0,14)
Población de 15 a 24 años	11,56 (27,08)	-	-	-	115,26** (52,12)	-34,49 (23,53)	-	-	-69,89 (48,85)	-96,57 (17,28)
Constante	-41,61*** (5,21)	89,95*** (1,21)	62,81*** (4,27)	33,19*** (8,32)	-19,35 (10,59)	17,43 (5,07)	3,24*** (0,93)	5,09 (1,47)	36,21** (10,12)	104,7*** (17,25)
No.Observaciones	114	77	77	78	66	114	77	77	78	64
R cuadrado	0,73	0,33	0,29	0,53	0,57	0,23	0,32	0,26	0,30	0,85

Notas: Errores estándar entre paréntesis.  
 \* Significativo al 10%.  
 \*\* Significativo al 5%.  
 \*\*\* Significativo al 1%.  
 Fuente: Cálculos de los autores.

impacto en el empleo total, el impacto en las tasas de empleo de los trabajadores jóvenes es casi dos veces mayor. Las magnitudes son inmensas. Las estimaciones con MCO y EA sugieren que la protección al trabajo reduce las tasas de empleo de los jóvenes en América Latina y el Caribe en casi 10 puntos porcentuales. Este efecto es aún más grande en el caso de las estimaciones con EF. Además, estas magnitudes son consistentes con las obtenidas por Pagés y Montenegro (2000) para Chile.

Nuestras estimaciones del efecto de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo de las mujeres, de autoempleo y de desempleo son menos consistentes. Los estimadores puntuales para las tasas de empleo femenino cambian de positivo a negativo según los métodos de estimación, pero en ningún caso son

**Cuadro 6b**  
Estimación con efectos aleatorios (EA). Muestra completa

	Empleo					Desempleo				
	Total	Primera edad		Jóvenes	Autoempleo	Total	Primera edad		Jóvenes	Proporción > 6 meses
		Hombres	Mujeres				Hombres	Mujeres		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	
Latinoamérica y el Caribe	15,26*** (2,15)	4,62** (1,82)	-11,05** (5,47)	29,99*** (5,23)	14,56*** (3,90)	(2,24) (1,93)	-2,26* (1,26)	-3,79 (1,92)	-7,29 (3,81)	-48,61*** (6,35)
Protección al trabajo	-1,84*** (0,505)	-1,04** (0,48)	0,526 (1,33)	-3,28*** (1,38)	0,35 (0,87)	0,69 (0,45)	0,77** (0,34)	1,06** (0,515)	0,99 (0,86)	0,95 (1,89)
Crecimiento del PIB	-0,001 (0,073)	0,054 (0,091)	0,218 (0,199)	0,164 (0,278)	0,393*** (0,166)	-0,04 (0,06)	0,016 (0,07)	0,12 (0,09)	-0,084 (0,135)	-0,171 (0,246)
Nivel de PIB	-4,14E-12 (2,51E-12)	-2,68E-12 (2,42E-12)	1,31E-11* (-7,03E-12)	-7,18E-12 (-6,87E-12)	-5,36E-12 (-4,39E-12)	-4,23E-11* (-2,24E-12)	3,13E-12* (-1,71E-12)	4,72E-12* (-2,57E-12)	-5,30E-12 (-4,39E-12)	9,49E-12 (-6,03E-12)
Participación femenina	0,33*** (0,047)	-	-	0,63*** (0,13)	0,036 (0,08)	0,021 (0,04)	-	-	0,037 (0,077)	-0,304* (0,161)
Población de 15 a 24 años	3,16 (26,84)	-	-	-	40,22 (54,40)	29,98 (25,22)	-	-	41,98 (46,25)	115,79 (115,28)
Constante	47,77*** (5,74)	90,37*** (1,89)	54,06*** (5,34)	16,80* (9,43)	6,95 (11,13)	0,53 (5,38)	3,36** (1,36)	4,23** (2,01)	4,95 (9,81)	50,7*** (22,22)
No Observaciones	114	77	77	78	66	114	77	77	78	64
R cuadrado	0,72	0,32	0,23	0,5	0,57	0,13	0,31	0,25	0,17	0,82
Prueba de Hausman	5,46 (0,26)	3,9 (0,27)	2,17 (0,57)	9,43 (0,05)	53,56 (0,0)	9,53 (0,08)	4,87 (0,18)	3,75 (0,28)	8,78 (0,11)	8,06 (0,15)

Notas: Errores estándar entre paréntesis.  
 \* Significativo al 10%.  
 \*\* Significativo al 5%.  
 \*\*\* Significativo al 1%.  
 Fuente: Cálculos de los autores.

estadísticamente significativos. Estos resultados sugieren que las mujeres se afectan menos negativamente por la protección al trabajo que los hombres, pero como mostraremos más adelante, estos resultados no son robustos entre las diferentes submuestras regionales. Las estimaciones del efecto de la protección al trabajo sobre el autoempleo también cambian de signo entre las estimaciones con MCO, EF y EA. Así, mientras los estimadores combinados sugieren una asociación *positiva* y estadísticamente significativa entre el peso de las provisiones para la protección al trabajo y el auto empleo (como lo encontró Márquez (1998)), los estimadores de EF muestran una relación negativa y también estadísticamente significativa entre las dos variables. Es claro que se requiere más análisis empírico antes de sacar conclusiones sobre la relación entre la protección al trabajo y el

**Cuadro 6c**  
Estimación con efectos aleatorios (EA). Muestra completa

	Empleo					Desempleo				
	Total	Primera edad		Jóvenes	Autoempleo	Total	Primera edad		Jóvenes	Proporción > 6 meses
		Hombres	Mujeres				Hombres	Mujeres		
		(1)	(2)				(3)	(4)		
Protección al trabajo	-1,55 (1,07)	-0,013 (1,183)	3,27 (2,29)	-6,04* (3,55)	-8,43*** (1,73)	-0,187 (0,99)	-1,06 (0,96)	0,021 (1,28)	-1,16 (1,62)	1,51 (4,64)
Crecimiento del PIB	0,049 (0,078)	0,143 (0,101)	0,145 (0,19)	0,278 (0,303)	0,111 (0,15)	-0,09 (0,07)	-0,05 (0,08)	0,024 (0,11)	-25* (0,13)	-0,17 (0,28)
Nivel de PIB	-1,92E-11 (-8,84E-11)	-2E-11*** (-9,97E-11)	5,5E-11** (-1,93-11)	-6,7E-11** (-3,25E-11)	-3,01E-12 (-3,74E-12)	1,6E-11*** (-8,10E-11)	2,1E-11*** (-8,151E-12)	2,4E-11** (-1,10E-12)	3,9E-11*** (-1,48E-12)	3,90E-11 (-4,55E-12)
Participación femenina	0,34*** (0,05)	-	-	1,00*** (0,19)	0,24 (0,104)	0,07 (0,05)	-	-	0,08 (0,09)	-0,07 (0,23)
Población de 15 a 24 años	-5,93 (31,20)	-	-	-	115,26 (51,13)	56,03* (28,63)	-	-	60,71 (49,10)	529,05** (218,91)
Constante	59,67*** (7,21)	95,94*** (3,37)	27,14*** (6,54)	42,15*** (11,35)	-19,35 (10,37)	-9,05 (6,62)	3 (2,76)	0,008 (3,66)	7,12** (11,63)	63,79** (45,53)
No. Observaciones	114	77	77	78	66	114	77	77	78	64
No. de países	28	28	28	28	27	28	28	28	28	25
R cuadrado	0,09	0,05	0,05	0,03	0,30	0,03	0,03	0,08	0,01	0,04

Notas: Errores estándar entre paréntesis.  
 \* Significativo al 10%.  
 \*\* Significativo al 5%.  
 \*\*\* Significativo al 1%.  
 Fuente: Cálculos de los autores.

autoempleo. Finalmente, los resultados sobre el desempleo también dependen bastante de la metodología usada para estimar los parámetros. Mientras los MCO y los EA dan lugar a coeficientes positivos (y en la mayoría de los casos estadísticamente significativos) para la protección al trabajo, para todas las especificaciones del desempleo las estimaciones con EF dan lugar a resultados negativos y estadísticamente no significativos. Nosotros no encontramos una relación significativa entre la proporción de trabajadores desempleados por más de seis meses y las provisiones de protección al trabajo. Como no hay una relación *a priori* entre privación del empleo y desempleo, estos resultados no son sorprendentes, especialmente dadas las diferencias en los niveles de seguridad social entre regiones.

## Cuadro 7

El impacto de la protección al trabajo en las submuestras regionales

Variable dependiente	Número de Obs.	MCO		EA		EF	
		Coefficiente	Error Est.	Coefficiente	Error Est.	Coefficiente	Error Est.
<b>A. Latinoamérica y el Caribe</b>							
Empleo total	53	-1,29***	-0,36	-1,62***	-0,59	-1,83	-1,34
Empleo de hombres de la primera edad	53	-1,03***	-0,30	-1,44**	-0,58	-0,48	-1,24
Empleo de mujeres de la primera edad	53	0,78	-1,11	3,15**	-1,52	3,1	-2,59
Empleo de jóvenes	53	-4,21***	-0,94	-4,33***	-1,30	-7,50*	-3,70
Autoempleo	53	1,09*	-0,63	-0,58	-0,98	-8,34***	-1,73
Desempleo total	53	0,34	-0,35	0,06	-0,04	0,13	-1,26
Desempleo de hombres de la primera edad	53	0,94***	-0,24	0,91***	-0,43	-0,74	-1,02
Desempleo de mujeres de la primera edad	53	0,27	-0,33	0,51	-0,52	0,06	-1,42
Desempleo de jóvenes	53	0,35	-0,47	-0,22	-1,60	-0,22	-1,60
% Desempleo de largo plazo	30	0,13	-0,98	-0,11	-1,36	0,42	-5,31
<b>B. Países de la OCDE (excluyendo México)</b>							
Empleo total	61	-0,82	-0,57	-3,30***	-1,16	-	-
Empleo de hombres de la primera edad	24	-0,06	-0,66	-0,07	-1,13	-	-
Empleo de mujeres de la primera edad	24	-5,80***	-1,69	-6,16***	-2,38	-	-
Empleo de jóvenes	25	1,32	-2,81	-4,41	-4,58	-	-
Autoempleo		Sin suficientes observaciones					
Desempleo total	61	1,14**	-0,56	2,27**	-1,10	-	-
Desempleo de hombres de la primera edad	24	0,5	-0,49	0,48	-0,77	-	-
Desempleo de mujeres de la primera edad	24	2,23***	-0,85	2,04*	-1,19	-	-
Desempleo de jóvenes	25	0,586	-1,98	4,70*	-2,93	-	-
% Desempleo de largo plazo	35	2,003	-1,85	3,31	-3,62	-	-
<p>Notas: Errores estándar entre paréntesis. Las especificaciones para las dos submuestras incluyen los mismos repesores que en la muestra total.</p> <p>* Significativo al 10%.</p> <p>** Significativo al 5%.</p> <p>*** Significativo al 1%.</p> <p>Fuente: Cálculos de los autores.</p>							

Las divergencias entre los métodos de estimación pueden generar diferencias regionales en la relación entre protección al trabajo y algunas de las variables. Esto es particularmente relevante en nuestro ejercicio, ya que nuestros estimadores de EF descartan prácticamente toda la información de los países de la OCDE. Nosotros, por lo tanto, investigamos si nuestros resultados están dominados por alguna de las dos submuestras, estimando coeficientes separados para los países de América Latina y el Caribe y para los países de la OCDE. Los resultados de este ejercicio se presentan en el Cuadro 7. Mientras esta aproximación resulta en muestras pequeñas y menor significancia estadística, los resultados son bastante nota-

bles. Primero, en todas las especificaciones de empleo, con excepción de las referidas a empleo de mujeres, los coeficientes de protección al trabajo son negativos para todas las regiones y todos los métodos de estimación. Además, la mayoría de los coeficientes es altamente significativa estadísticamente.

Una comparación de nuestras estimaciones para los países de América Latina y el Caribe con las elasticidades obtenidas de los estudios de países individuales (véase el Cuadro 3) indican que las provisiones para protección al trabajo reducen el empleo en sectores predominantemente cubiertos por las legislaciones (el sector formal), como manufacturas o el sector de empresas manufactureras grandes, y en el agregado<sup>21</sup>. Es más, el efecto de la protección al trabajo es mayor en el sector cubierto que en el agregado, sugiriendo que las provisiones de protección al trabajo promueven la informalidad.

Segundo, con una excepción, todos los coeficientes de las tasas desempleo son positivos tanto para los países de la OCDE como para los de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el impacto sobre las tasas de desempleo parece mucho más grande en la submuestra de países industrializados, en particular para mujeres y jóvenes. No debería sorprender que el efecto de la protección al trabajo sobre las tasas de desempleo sea menor en los países en desarrollo. En ausencia de un seguro de desempleo, u otros programas de soporte al ingreso, los trabajadores tienen que encontrar rápidamente otros empleos (menos atractivos) o abandonar la fuerza de trabajo<sup>22</sup>.

Tercero, el ordenamiento de los efectos en las tasas de desempleo total, de trabajadores hombres y de trabajadores jóvenes se mantiene. Los estimadores puntuales tienden a ser superiores (en valor absoluto) en la muestra de los países latinoamericanos y del Caribe. Es muy probable que los mayores niveles y variabilidad de la protección al trabajo en esta región contribuyan a generar mayores (en valor absoluto) estimadores puntuales. Es difícil de entender, sin embargo, que las estimaciones de las tasas de empleo (y desempleo) femenino sean tan diferentes entre regiones. Por lo tanto, mientras la protección está negativamente asociada con las tasas de empleo femenino en la submuestra de la OCDE, esta relación es

<sup>21</sup> Las elasticidades de Heckman y Pagés reportadas en el Cuadro 4 se obtienen de un modelo para países de América Latina y el Caribe, en el cual el índice de protección al trabajo entra en la especificación en logaritmos.

<sup>22</sup> En el caso de Chile, Montenegro y Pagés (1999) encontraron que los grandes efectos de la protección al trabajo sobre las tasas de empleo de los jóvenes se compensaban con una gran reducción en las tasas de participación, sin tener efectos significativos sobre el empleo.

positiva en la muestra de los países latinoamericanos y del Caribe. Es probable que el efecto trabajador adicional sea más evidente en los países de América Latina y el Caribe, en donde la incorporación de las mujeres a la fuerza laboral es aún débil. Entender las diferencias de género en el impacto de la protección al trabajo es un punto importante a desarrollar en futuras investigaciones.

#### IV. CONCLUSIONES

En un artículo reciente, Freeman (2000) escribe que “la organización institucional del mercado de trabajo tiene grandes efectos identificables sobre la distribución, pero efectos modestos y difíciles de descubrir sobre la eficiencia”. Esta afirmación es compartida por muchos economistas (Abraham y Houseman (1994) y Blank (1994)). Sin embargo, los resultados resumidos en este trabajo sugieren que los beneficios obligatorios y las regulaciones para la protección al trabajo tienen un impacto sustancial sobre el empleo y las tasas de retorno tanto en América Latina como en los países de la OCDE. La literatura que afirma que las instituciones del mercado laboral no importan se enfocan principalmente en el impacto del sindicalismo. Sin embargo, se hacen afirmaciones similares sobre las provisiones y otras regulaciones. Estas tesis se oponen claramente a la evidencia presentada en este artículo. La afirmación de que la protección al trabajo no tiene impacto alguno en las tasas de empleo está basada en la evidencia del desempleo y no del empleo. Sin embargo, empleo y desempleo no son imágenes de espejo la una de la otra. Existe evidencia sustancial de que los sindicatos reducen la desigualdad de ingresos en los países industrializados. No existe evidencia, sin embargo, de que los beneficios obligatorios y las medidas de protección al trabajo mejoren la distribución del ingreso. De hecho, dado que la protección al trabajo disminuye las expectativas de empleo (y posiblemente de salarios) de los trabajadores jóvenes y menos experimentados, que son quienes reciben el impacto de la regulación, es probable que la regulación amplíe la desigualdad de salarios. Por ello, no existe un intercambio entre empleo y desigualdad asociado con las provisiones para protección al trabajo. Dichas provisiones empeoran los dos. La selección de las instituciones del mercado laboral sí importa.

¿Qué lecciones de política se pueden derivar de estos resultados? Primera, los beneficios de programas basados en contribuciones obligatorias a la nómina deben sopesarse contra sus costos en términos de empleo. Financiar estos programas con el presupuesto general no reduce los costos de empleo (Nickell, 1997) pero reforzar el vínculo entre pagos y beneficios probablemente sí contribuye a desplazar los costos de estos programas a los trabajadores, reduciendo sus efec-

tos en el empleo. La capacidad del gobierno para forzar a las empresas a cumplir las regulaciones también debe tenerse en cuenta. Cuando esta capacidad es, a lo sumo, parcial, los beneficios obligatorios quedan distribuidos de manera desigual entre los trabajadores. Es mucho menos probable que los trabajadores jóvenes, sin educación y rurales queden cubiertos por las regulaciones que los trabajadores mayores, capacitados y urbanos (Márquez y Pagés, 1998). Si estas desigualdades reflejan las posibilidades de evasión de las firmas -en vez de las preferencias de cobertura de los trabajadores-, ellas exacerban las ya grandes desigualdades de ingresos entre los trabajadores de la región.

En segundo lugar, nuestra evidencia sugiere que las provisiones para protección al trabajo son extremadamente ineficientes y un mecanismo que aumenta la desigualdad por dar seguridad de ingreso a los trabajadores. Ellas son ineficientes porque reducen la demanda de trabajo; aumentan la desigualdad entre los trabajadores porque algunos de ellos se benefician mientras que muchos otros se perjudican. El impacto sobre la desigualdad tiene muchas facetas: la protección al trabajo aumenta la desigualdad porque reduce las perspectivas de empleo para los jóvenes y posiblemente, también para las mujeres y para los trabajadores sin capacitación. Este mecanismo también aumenta la desigualdad, ya que divide el mercado laboral entre trabajadores con empleos seguros y trabajadores con muy pocas posibilidades de conseguirlo. Finalmente, las provisiones para la protección al trabajo aumentan la desigualdad si, como lo sugiere nuestra evidencia, aumentan el tamaño del sector informal.

Bajo estas luces, parece razonable pedir la sustitución de las provisiones para la protección al trabajo por otros mecanismos que dan seguridad de ingresos a menores costos de eficiencia y desigualdad. Sin embargo, reducir los costos de despidos ha probado ser muy difícil en casi todos los países. Esta persistencia puede explicarse por una demanda autosatisfecha por seguridad de ingresos y por grupos políticos excesivamente poderosos que han inclinado la balanza de poder a su favor (Caballero y Hammour, 2000). Una demanda autosatisfecha por seguridad de ingresos surge porque la protección al trabajo disminuye los flujos hacia fuera del desempleo y hacia adentro del empleo. Por lo tanto, aunque la protección al trabajo reduce la probabilidad de salir de él, si se ha perdido el empleo la probabilidad de encontrar uno nuevo es menor. Esto produce un sentimiento de inseguridad entre los trabajadores los cuales presionan para mantener alta la protección al trabajo. Un balance de poder sesgado en favor de los trabajadores agrupados también ayuda a sostener las provisiones para la protección al trabajo. Esos trabajadores que tienen más probabilidad de beneficiarse de dichas políticas poseen

también más probabilidad de estar representados en el proceso político, mientras que los trabajadores que no están beneficiados por las regulaciones tienen menos probabilidades de influenciar la política. Las autoridades reformistas deberían buscar coaliciones que incluyan representantes de los trabajadores no beneficiados -como los trabajadores jóvenes, mujeres, desempleados y desestimulados- para obtener el apoyo a las reformas del mercado laboral.

## REFERENCIAS

- Abraham, K. y Houseman, S. (1994). "Does Employment Protection Inhibit Labor Market Flexibility: Lessons From Germany, France and Belgium" en Rebecca M. Blank, ed., *Protection Versus Economic Flexibility: Is There A Tradeoff?* Chicago, University of Chicago Press.
- Addison, J. T. y Grosso, J. L. (1996). "Job Security Provisions and Employment: Revised Estimates", *Industrial Relations*, 35 (4).
- Allen, S. Cassoni, A. y Labadie, G. (2000). "Unions and Employment in Uruguay." Research Network Working Paper R-392. Washington, D. C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Anderson, P. M. (1993). "Linear Adjustment Costs and Seasonal Labor Demand: Evidence from Retail Trade Firms", *Quarterly Journal of Economics*. 108(4), pp. 1015-1042.
- Bentolila, S. y Saint-Paul, G. (1994). "A Model of Labor Demand with Linear Adjustment Costs", *Labour Economics*, 1, pp. 303-26.
- Bentolila S. y Bertola, G. (1990). "Firing Costs and Labour Demand: How Bad is Eurosclerosis?", *Review of Economic Studies*, 57, pp. 381-402.
- Bertola, G. 1990. "Job Security, Employment and Wages", *European Economic Review*, 34, pp. 851-886.
- \_\_\_\_\_ y Rogerson, R. (1997). "Institutions and Labor Reallocation", *European Economic Review*, 41, 1147-1171.
- \_\_\_\_\_, Boeri, T. y Cazes, S. (2000). "Employment Protection in Industrialized Countries: The Case for New Indicators", *International Labour Review*, 139.
- Blank, R. y Freeman, R. (1994). "Does a Larger Social Safety Net Mean Less Economic Flexibility?" en R. Blank y R. Freeman, editores. *Working Under Different Rules*, New York, Russell Sage.

- Boal, W. y Pencavel, J. (1994). "The Effects of Labor Unions on Employment, Wages and Days of Operation: Coal Mining in West Virginia" *Quarterly Journal of Economics*, 109, pp. 267-298.
- Buchele, R. y Christiansen, J. (1998). "Do Employment and Income Security Cause Unemployment? A Comparative Study of the US and the E-4", *Cambridge Journal of Economics*, 22, pp. 117-136.
- Caballero, R. y Hammour, M. (2000). "Institutions, Restructuring and Macroeconomic Performance", artículo preparado para el XII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, 25 de agosto de 1999.
- De Pelsmacker, P. (1984). "Long-Run and Short-Run Demand for Factors of Production in the Belgian Industry", en D. Vitry y B. Marechal, editores. *Emploi-Chomage: Modelisation et Analyses Quantitatives*, Dijon, Librairie de l'Université.
- Denny, M., Fuss, M., y Waverman, L. (1981). "Estimating the Effects of Diffusion of Technological Innovations in Telecommunications: The Production Structure of Bell Canada", *Canadian Journal of Economics*, 14, pp. 24-43.
- Dolado et al. (1996). "The Economic Impact of Minimum Wages in Europe", *Economic Policy*, 23, pp. 319-372.
- Downes, A. et al. (2000). "Labor Market Regulation and Employment in the Caribbean", Research Network Working Paper R-388. Washington, D.C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Edwards S. y Cox-Edwards, A. (1999). "Social Security Reform and Labor Markets: The Case of Chile", Los Ángeles, Long Beach, y Cambridge, Estados Unidos: Universidad de California en Los Ángeles, National Bureau of Economic Research, y California State University. Documento mimeografiado.
- Fajnzylber, P. y Maloney, W. F. (2000). "Labor Demand and Trade Reform in Latin America." Belo Horizonte, Brasil, y Washington, D. C., *Universidad Federal de Minas Gerais-Banco Mundial*. Documento mimeografiado.
- Farber, H. (1986). "The Analysis of Union Behavior" en O. Ashenfelter y R. Layard, editores, *Handbook of Labor Economics*, Vol. II., Amsterdam, Holanda.
- Field, B. y Grebenstein, C. (1980). "Capital Energy Substitution in U. S. Manufacturing", *Review of Economics and Statistics*. 70, pp. 654-659.
- Freeman, R. B. (1994). *Working Under Different Rules*. New York, Russell Sage Foundation.

- \_\_\_\_\_ (2000). "Single Peaked vs. Diversified Capitalism: The Relation Between Economic Institutions and Outcomes", *NBER Working Paper 7556*. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Grubb, D. y Wells, W. (1993). "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries", *OCDE Economic Studies*, No. 21, invierno.
- Gruber, J. (1995). "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *NBER Working Paper*, No. 5053, Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Gruber, J. (1997). "The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile", *Journal of Labor Economics*. 15, 3.
- Hamermesh, D. S. (1993). *Labor Demand*. Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Hopenhayn, H. (2000). "Labor Market Policies and Employment Duration: The Effects of Labor Market Reform in Argentina", Research Network Working Paper. Washington, D. C., *Banco Interamericano de Desarrollo*. Se publicará próximamente.
- Hopenhayn, H. y Rogerson, R. (1993). "Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis", *Journal of Political Economy*. 101, 5.
- Kugler, A. (2000). "The Incidence of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility and Compliance in Colombia: Evidence from the 1990 Reform", Research Network Working Paper R-393, Washington, D.C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Lazear, E. (1990). "Job Security Provisions and Employment", *The Quarterly Journal of Economics*, agosto.
- MacIsaac, D. y Rama, M. (1997). "Determinants of Hourly Earnings in Ecuador: The Role of Labor Market Regulations", *Journal of Labor Economics*. 15(3-Parte dos).
- Márquez, G. (1998). "Protección al empleo y funcionamiento del mercado de trabajo: una aproximación comparativa", Mimeo, *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- \_\_\_\_\_ y Pagés, C. (1998). "Ties That Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes in Latin America." Research Network Working Paper 373. Washington, D.C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.

- Mondino, G. y Montoya, S. (2000). "Effects of Labor Market Regulations on Employment Decisions by Firms: Empirical Evidence for Argentina", Research Network Working Paper R-391. Washington, D.C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Nickell, S. (1997). "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*. 11,3, pp. 55-74.
- O'Connell, L. (1999). "Collective Bargaining Systems in Six Latin American countries: Degrees of Autonomy and Decentralization." Research Network Working Paper R-399. Washington, D.C., Estados Unidos: *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- OCDE. (1993). *Employment Outlook*. París.
- OCDE (1999). *Employment Outlook*. Capítulo 2. "Employment Protection and Labour Market Performance", París, junio.
- Paes de Barros, R. y Corseuil, C. H. (2000). "The Impact of Regulations on Brazilian Labor Market Performance", documento mimeografiado.
- Pagés, C. y Montenegro, C. (1999). "Job Security and the Age-Composition of Employment: Evidence from Chile", Working Paper 398, Washington, D. C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Roberts, M. J. y Skoufias, E. (1997). "The Long-Run Demand for Skilled and Unskilled Labor in Colombian Manufacturing Plants", *The Review of Economics and Statistics*, 79, 1.
- Saavedra, J. y Torero, M. (2000). "Labor Market Reforms and their Impact Over Formal Labor Demand and Job Market Turnover: The Case of Peru". Research Network Working Paper R-394. Washington, D. C., *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Waud, R. (1968). "Man-Hour Behavior in U. S. Manufacturing: A Neoclassical Interpretation", *Journal of Political Economy*. 76, pp. 407-427.
- Wylie, P. (1990). "Scale-biased Technological Development in Canada's Industrialization, 1900-1929", *Review of Economics and Statistics*. 72, pp. 219-227.

## CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE PROTECCIÓN AL TRABAJO

El índice de protección al trabajo se ha construido de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$Index_j = \sum_{i=1}^T \beta^i \delta^{i-1} (1 - \delta) (b_{j+i} + aSP_{j+i}^{jc} + (1 - a)SP_{j+i}^{uc})$$

donde  $j$  indica país,  $\delta$  es la probabilidad de permanecer en un empleo,  $\beta$  es el factor de descuento,  $T$  es el período máximo de permanencia que un trabajador puede alcanzar en una firma,  $b_{j+i}$  es el preaviso para un trabajador que ha estado  $i$  años en la firma,  $a$  es la probabilidad de que las dificultades económicas de la firma sean consideradas como causa justificada de despido,  $SP_{ij}^{jc}$  es el pago obligatorio en el momento del despido en el caso en que el trabajador haya estado  $i$  años en la firma, y finalmente,  $SP_{j+i}^{uc}$  indica el pago que hay que hacer al trabajador que tiene un período de permanencia  $i$  en caso de despido injustificado.

El índice construido mide valor presente del costo esperado, en el momento en que el trabajador es contratado, de despedir un trabajador en el futuro. Se supone que las firmas evalúan los costos futuros basándose en las leyes laborales actuales. El índice sólo incluye provisiones obligatorias de ley y por lo tanto, no incluye provisiones pactadas en negociaciones colectivas o provisiones incluidas en los manuales de políticas de las compañías. Además, no incluye los costos de despido que están regulados por un juez si la firma es llevada a los tribunales. Este supuesto explica por qué los costos de despido -de acuerdo con nuestro índice- son cero en los Estados Unidos, a pesar de los altos costos potenciales asociados con acciones legales. Altos valores del índice indican períodos o países con alta protección al trabajo, mientras que menores valores caracterizan períodos o países en los cuales los costos de despido son menores. Por construcción este índice otorga igual peso a los períodos de preaviso, y a los pagos de cesantía de un trabajador, ya que los dos se suman para el cálculo de los costos de despido. Este índice, sin embargo, da un peso más alto a los costos de despido que surgen tan pronto se contratado a un

trabajador -porque a ellos se les aplica menos descuento en el momento de contratar el trabajador- mientras que descuenta altamente los costos de despido que pueden surgir en el futuro.

Calculamos  $SP_{ij}^{jc}$  y  $SP_{ij}^{uc}$  basados en dos fuentes diferentes. Para países latinoamericanos y del Caribe usamos la información oficial resumida en el Cuadro 1.A. Esta información se obtuvo directamente de los ministerios de trabajo de la región. Para los países de la OCDE utilizamos la información oficial resumida en OCDE (1999). En todos los países latinoamericanos, menos en Argentina y Chile, las condiciones económicas no son una causa justa de despido. En consecuencia, nosotros suponemos que  $a = 0$  para esos países. En cambio, en Argentina y Chile las condiciones económicas son una causa justificada de despido y por lo tanto  $a = 1$ . Para los países de la OCDE (con excepción de España) nosotros consideramos que  $a = 0$  ó  $a = 1$  dependiendo de la información resumida en el Cuadro 2.A. OCDE (1999). En España, el pago obligatorio de cesantía en caso de causa injustificada es sustancialmente más grande que la cesantía en caso de justa causa. Aún así, los trabajadores tienden a demandar ante los tribunales y hay una alta probabilidad de que los jueces declaren despido injustificado. Basados en Bertola, Boeri y Cazes (2000), suponemos que antes de la reforma de 1997,  $a = 0,2$ . Después de 1997, se redujo el grado de ambigüedad y  $a = 0,5^{23}$ . Finalmente, en algunos países europeos los costos obligatorios de despido varían entre obreros y oficinistas. Para obtener una sola medida por país, calculamos un índice separado para obreros y otro para oficinistas y hacemos un promedio simple de los dos. (Para una descripción de los costos de despido en los países de la OCDE y de las divergencias entre los costos de obreros y oficinistas véase OCDE, 1999).

Al calcular el índice, asumimos una tasa de descuento de 8% común para todos los países y una tasa de retorno de 12% igual para todos los países. La selección de la tasa de descuento está basada en el retorno promedio de un portafolio diversificado internacionalmente. Finalmente, la selección de la tasa de retorno está basada en el hecho de que las tasas de retorno no se pueden observar en países con provisiones para la protección al trabajo ya que la tasa de retorno está afectada por la protección a dicho trabajo. Por lo tanto, nosotros decidimos imputarles a todos los países las tasas de retorno observadas en los Estados Unidos, el país de la muestra con la menor protección al trabajo. Se supone que el máximo período de permanencia en una firma,  $T$ , son 20 años.

<sup>23</sup> Los parámetros de cada país imputados en el índice de protección al trabajo pueden obtenerse solicitándolos a los autores.

**Cuadro 1.A**

Legislación concerniente a las condiciones de despido en 1990 y 1999

(X = Salarios mensuales, N = Años de permanencia)

Fecha de reforma		Previsto		Prima de antigüedad		¿Indemnización si el Trabajador renuncia	
		1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina	Ninguna	1-2 meses	1/2-2 meses	0	0	0	0
Bahamas	Ninguna	1/2-1 mes	Sin cambios	0	0	0	0
Barbados	Ninguna	Negociable en la práctica	Sin cambios	0	0	0	0
Belice	Ninguna	1/2-1 mes	Sin cambios	0	0	1/6X*N si N>10	Sin cambios
Bolivia	Ninguna	3 meses	Sin cambios	0	0	1X*N si N>=5	Sin cambios
Brasil	Ninguna	1 mes	Sin cambios	Fondo (8% salario+r)	Fondo (8% salario+r)	0	0
Chile	1991	1 mes	Sin cambios	0	0	No	1/2X*N (2) si N>=7
Colombia	1990	45 días	Sin cambios	X*N Doble retroactividad dada la falta de ajuste inflacionario sobre retiros.	Fondo (8% salario+r)	Fondo	Sin cambios
Costa Rica	Ninguna	1 mes	Sin cambios	0	0	0	0
Ecuador	Ninguna	1 mes	Sin cambios	Fondo (8% salario+r)	Fondo (8% salario+r)	Prima de antigüedad	Sin cambios
El Salvador	1994	0-7 días	Sin cambios	0	0	0	0
Guatemala	Ninguna	0	0	0	0	0	0
Guyana	1997	1/2 mes	1 mes Si N>=1	0	0	0	0

**Cuadro 1.A (Continuación)**  
 Legislación concerniente a las condiciones de despido en 1990 y 1999  
 (X = Salarios mensuales, N = Años de permanencia)

	Indemnización por despido, debido a razones económicas		¿Sobre quién aplican las reformas?	¿Límite superior a la indemnizac. por despido?	
	1990	1999		1990	1999
Argentina	$2/3X * N$ , <i>Mín 2 meses</i>	Sin cambios		Máx. Lím. en X	Sin cambios
Bahamas	Negociable	Sin cambios		No	Sin cambios
Barbados	$0,41 * X * N$ si $N \geq 2$	Sin cambios		Máx. $X * N = 3,75$	Sin cambios
Belice	$1/4X * N$ si $N > 5$	Sin cambios		Máx. 42 semanas	Sin cambios
Bolivia	$1X * N$	Sin cambios		No	Sin cambios
Brasil	$0,4 * Fondo$	Sin cambios		No	Sin cambios
Chile	$1X * N (3)$	Sin cambios	Todos los empleados	Máx. $X * N = 5$	Máx. $X * N = 11$
Colombia	$X * 4,0$ si $N = 5$ $X * 6,6$ si $N = 10$ $X * 16,5$ si $N = 15$ $X * 21,5$ si $N = 20$	$X * 4,0$ si $N = 5$ $X * 6,6$ si $N = 10$ $X * 21,5$ si $N = 15$ $X * 28,5$ si $N = 20$	Todos los empleados	No	Sin cambios
Costa Rica	$X * N$	Sin cambios		Máx. $X * N = 8$	Sin cambios
Ecuador	$1/4 X * N$ <i>Más 3 * X si N &lt;= 3</i> <i>Más X * N si N = 3 - 25</i> <i>Más pensión si N &gt;= 25</i>	Sin cambios		No	Sin cambios
El Salvador	$X * N$ o si quiebra	$X * N$ Cambios en Máx. X	Todos los empleados	Máx. salario base = 4 salarios mín. (4)	Sin cambios
Guatemala	<i>2 días-4 meses</i> <i>Si quiebra.</i> $X * N$ <i>En otro caso</i>	Sin cambios		No	Sin cambios
Guyana	<i>Negociable en la práctica</i> <i>2 1/2 semanas por N</i>	$1/4 * X * N$ si $N = 1-5$ $1/2 * X * N$ si $N = 5-10$	Todos los empleados	No	Máx. $X * N = 12$
Honduras	$X * N$	Sin cambios		Máx. $X * N = 15$	Sin cambios

**Cuadro 1.A (Continuación)**  
 Legislación concerniente a las condiciones de despido en 1990 y 1999  
 (X = Salarios mensuales, N = Años de permanencia)

Fecha de reforma	Previsto		Prima de antigüedad		¿Indemnización si el Trabajador renuncia		
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	
Honduras	Ninguna	1 día - 2 meses	Sin cambios	0	0	0	0
Jamaica	Ninguna	2-12 semanas	Sin cambios	0	0	0	0
México	Ninguna	0-1 mes	Sin cambios	0	0	0	0
Nicaragua	1996	1-2 meses	0	0	0	0X*N si N=1-3 3X*N+2/3X* N si N>3	
Panamá	1995	1 mes	Sin cambios	1/4*X*N si N>=10	1/4*X*N	1/4*X*N si N>=10	1/4*X*N
Paraguay	Ninguna	1-2 meses	Sin cambios	0	0	0	0
Perú	1996 1995 1991	0	0	Determinado por juez en procesos legales	Fondo (8% salario+r)	Fondo (8% salario+r)	Prima de Antigüedad
República Dominicana	1992	1/4-1 mes	Sin cambios	0	0	0	0
Surinam	Ninguna	1/4-6 meses		0	0	0	0
Trinidad y Tobago	Ninguna	2 meses		0	0	0	0
Uruguay	Ninguna	0	0	X*N	Sin cambios	0	0
Venezuela	1997	1/4-3 meses	Sin cambios	X*N	2X*N	X*N	2X*N

**Cuadro 1.A (Conclusión)**  
 Legislación concerniente a las condiciones de despido en 1990 y 1999  
 (X = Salarios mensuales, N = Años de permanencia)

	Indemnización por despido, debido a razones económicas		¿Sobre quién aplican las reformas?	¿Límite superior a la indemnizac. por despido?	
	1990	1999		1990	1999
Jamaica	$1/3 * X * N$ si $X = 2-5$ $1/2 * X * N$ si $X > 5$	Sin cambios		No	Sin cambios
México	$2/3 X * N$ (Mín. $3 * X$ )	Sin cambios		No	Sin cambios
Nicaragua	Negociado en la práctica, $2 X * N$	$X * N$ si $N = 1-3$ $3X * N + 2/3X * N$ si $N > 3$		No	Máx. $X * N = 5$
Panamá	$X * N$ si $N \leq 1$ $3 * X$ si $N = 2$ $3 * X + 3/4 * X * N$ si $N > 2 < 10$ $9 * X + 1/4 * X * N$ si $N \geq 10$	$3/4X * N$ si $N < 10$ $7,5 * X + 1/4 * X$ si $N \geq 10$	Nuevos empleados	No	Sin cambios
Paraguay	$1/2 X * N$	$1/2 X * N$		No	Sin cambios
Perú	$3 X * N$	Fondo + $1,5 * X * N$	1996 nuevos empleados 1995 todos los empleados 1991 todos los empleados	Máx. $X * N = 12$	Sin cambios
República Dominicana	$1/2 * X * N$	$0,67 * X * N$ si $N = 1-4$ $0,74 * X * N$ si $N \geq 5$	Nuevos empleados	No	Sin cambios
Surinam	Negociado	Negociado		No	Sin cambios
Trin. y Tobago	$1/3 X * N$ si $N = 1-4$ , $1/2 X * N$ si $N > 5$	Sin cambios		No	Sin cambios
Uruguay	$X * N$	Sin cambios		Máx. $X * N = 6$	Sin cambios
Venezuela	$2/3 - 2 X * N$	$X * N$	Todos los empleados	No	Máx. $X * N = 5$

Fuente: Ministerios de Trabajo de la Región.

**Cuadro 2A**  
**Salario mínimo promedio**  
**en países latinoamericanos e industrializados**

Bolivia 95	0,21	Colombia 95	0,54
Brasil 95	0,24	Costa Rica 95	0,54
Argentina 95	0,26	Dinamarca 94	0,54
Chile 94	0,30	Alemania 91	0,55
España	0,32	Irlanda 93	0,55
México 94	0,36	Holanda	0,55
Perú 96	0,36	Luxemburgo	0,56
Estados Unidos 93	0,39	Bélgica 92	0,60
Reino Unido 93	0,40	Honduras 96	0,61
Panamá 95	0,43	Austria 93	0,62
Portugal	0,45	Grecia 95	0,62
Francia	0,50	Paraguay 95	0,64
Finlandia 93	0,52	El Salvador 95	0,69
Suecia	0,52	Italia 91	0,71
Suiza 93	0,52	Venezuela 95	0,88

Fuente: Países latinoamericanos: cálculos de los autores basados en encuestas de hogares. Países industrializados: Dolado et al. (1996).



## COMENTARIOS.

### EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO: SÍ HAY SALIDA

ARMANDO MONTENEGRO\*

Después del tema de la inseguridad y la violencia, el desempleo es, de lejos, el mayor problema del país. Así lo confirman los distintos estudios y los resultados de encuestas y sondeos de opinión entre los colombianos. A pesar de este hecho, es sorprendente que el país no tenga una estrategia, una política ambiciosa, un verdadero propósito nacional, para elevar en forma acelerada los niveles de ocupación. Por este motivo, la celebración de este seminario es de gran importancia, puesto que permite evaluar la magnitud de este flagelo y analizar propuestas concretas para combatir el desempleo.

En esta corta presentación, en primer lugar, se hace un breve recuento de las características del desempleo en Colombia y se explica sus causas principales; en segundo lugar, se describe las iniciativas del gobierno para hacer frente a este flagelo y se pone de presente sus agudas limitaciones. Al final, se analiza algunas estrategias y soluciones alternativas, y se explica las dificultades para llevarlas a cabo, sus obstáculos y sus enemigos.

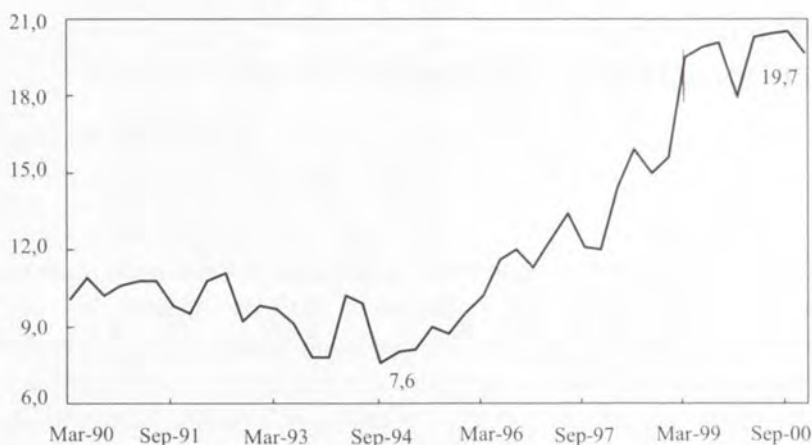
#### *I. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO*

Colombia sufre hoy una de las mayores tasas de desempleo del mundo y, sin duda, la más alta de su historia reciente. Este problema es relativamente nuevo. Después de que el desempleo cayó en forma continua entre la segunda mitad de los años 80 y la primera parte de los 90, a partir de 1995 empezó a aumentar de forma explosiva. La tasa de desempleo se incrementó de un 7,6% en septiembre de 1994 a cerca de 20% en diciembre del año pasado (Gráfico 1).

---

\* Ph. D. de la Universidad de Nueva York. Se desempeñó como director de ANIF hasta 2000, y en el pasado ocupó los siguientes cargos: director del Departamento Nacional de Planeación, director ejecutivo alterno del Banco Mundial, consultor internacional, asesor para el Gobierno colombiano en asuntos cafeteros, asesor de la Junta Monetaria, y director del Grupo de estudios del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco de la República.

**Gráfico 1**  
Tasa de desempleo  
(Siete áreas metropolitanas)

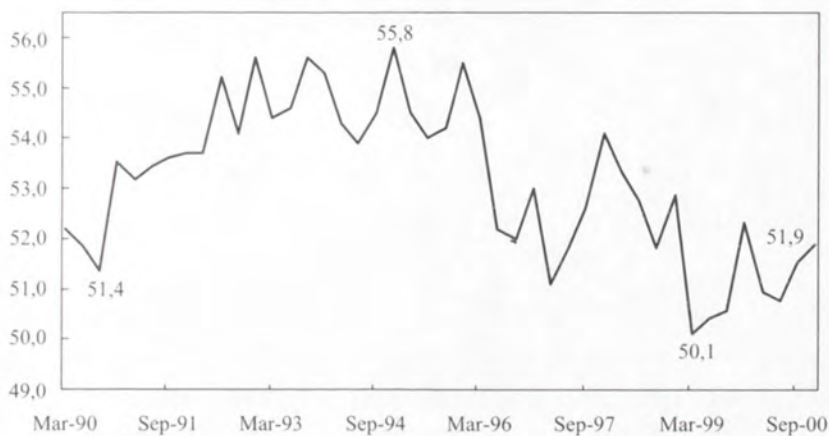


Fuente: DANE

Esta grave situación ha sido el resultado de la perversa combinación de una menor demanda de trabajo y de una mayor oferta en el mercado laboral. Por una parte, la tasa de ocupación -que se define como el porcentaje de individuos en edad de trabajar que están ocupados-, descendió en casi cuatro puntos porcentuales entre 1994 y el año 2000 (de 55,8% a 51,9% - Gráfico 2). Por otra, en forma paralela a la menor demanda de trabajo, la oferta se ha incrementado de forma considerable: la tasa de participación -que muestra el porcentaje de individuos en edad de trabajar que salen al mercado a buscar empleo-, registró un ascenso pronunciado en el mismo período (Gráfico 3).

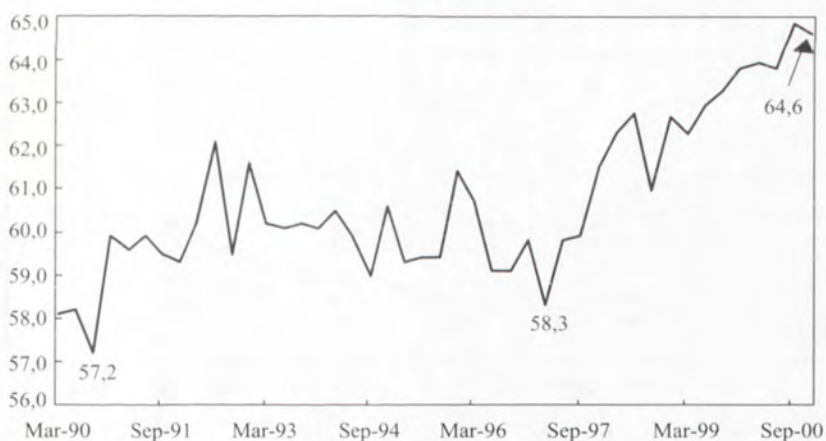
El impacto del mayor desempleo se concentró en la población más vulnerable: especialmente en los jóvenes, las mujeres y, en general, los más pobres. Mientras que la tasa de desempleo de los hombres era del 16,9% en septiembre de 2000, la de las mujeres ascendía al 24,5% (Gráfico 4). Por su parte, mientras que la tasa de desocupación de los individuos mayores de 25 años era del 16%, la de los jóvenes entre 12 y 17 años llegaba al 45% y la de las personas entre 18 y 24 años ascendía al 35% (Gráfico 5). Por supuesto, la situación era dramática entre las mujeres más jóvenes, pues sus tasas de desempleo llegaban al 52% y, peor aún, en las mujeres jóvenes, pobres y sin educación: esas tasas se acercaban al 70%.

**Gráfico 2**  
Tasa de ocupación  
(Siete áreas metropolitanas)



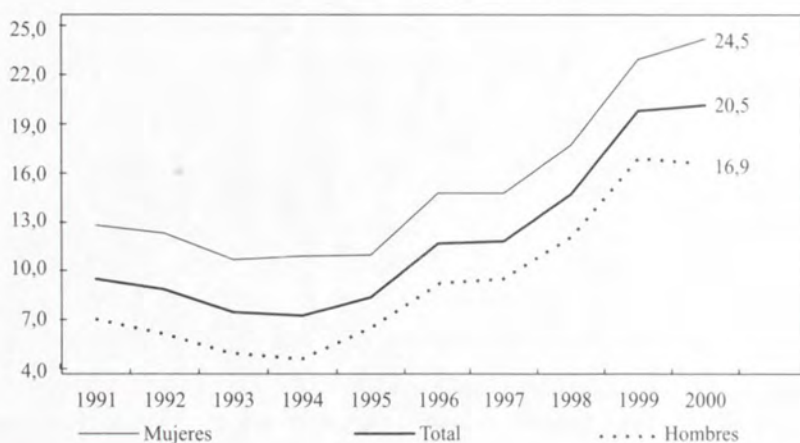
Fuente: DANE

**Gráfico 3**  
Tasa global de participación  
(Siete áreas metropolitanas)



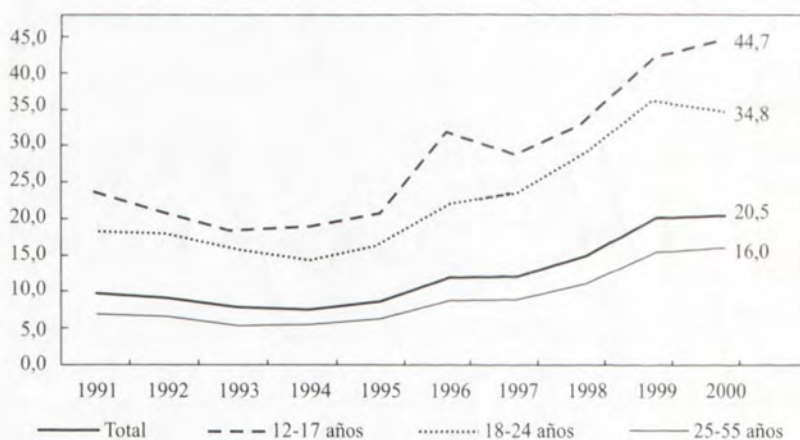
Fuente: DANE

**Gráfico 4**  
Tasa de desempleo - Septiembre de 1991-septiembre de 2000  
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE

**Gráfico 5**  
Tasa de desempleo - Septiembre de 1991- septiembre de 2000  
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE

## II. LAS CAUSAS DEL DESEMPLEO

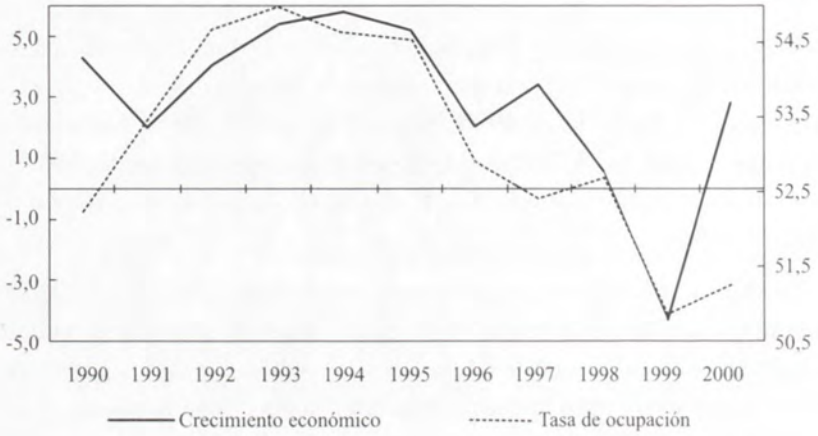
Ya que el aumento del desempleo se origina simultáneamente en una caída de la demanda de trabajo y en un aumento de la oferta laboral, es necesario explicar, por separado, estos fenómenos.

No hay duda que la principal causa de la pérdida de dinamismo de la demanda de trabajo se encuentra en el dramático deterioro del crecimiento de la actividad económica colombiana desde 1996: después de que el PIB se expandió a una tasa promedio anual del 4,7% entre 1950 y 1995, un porcentaje destacado en el ámbito latinoamericano, entre 1996 y el año 2000 el crecimiento promedio cayó a sólo un 0,9%.

La pérdida de dinamismo de la economía colombiana fue, a su vez, el producto de la conjugación de dos factores: i) la gran inestabilidad macroeconómica de 1998 y 1999 -fruto del desajuste de las finanzas públicas y de los graves problemas de financiación externa que se acentuaron con las crisis internacionales-, y ii) el marcado deterioro del clima de inversión, que se afectó particularmente con la agudización de la violencia y la inseguridad, las crisis políticas (en especial la del proceso 8.000 por la financiación de la campaña presidencial de 1994) y la enorme inestabilidad jurídica y regulativa. Como es obvio, la recesión de la economía redujo la capacidad de los distintos sectores económicos de generar nuevos empleos para absorber el crecimiento de la fuerza laboral. El Gráfico 6 ilustra cómo la fuerte caída en la tasa de ocupación ha sido paralela a la desaceleración de la economía. Aunque desde 1999 la tasa de ocupación ha mostrado una pequeña recuperación, aún se encuentra muy por debajo de los niveles observados durante la primera mitad de los 90.

La demanda de trabajo se redujo también por el severo aumento de los costos laborales. En realidad, a la crisis económica se sumó el fuerte incremento de los salarios reales durante buena parte de la década de los 90. A pesar del descenso de la inflación durante los últimos años, los salarios nominales se reajustaron con base en la inflación histórica y no de acuerdo con las metas que tenían en cuenta la reducción del ritmo de crecimiento de los precios. En el caso del salario mínimo, que determina una buena parte de la masa salarial del país, el ajuste aprobado también resultó durante muchos años superior a la inflación observada; de manera similar, en el caso de los trabajadores del sector público, los incrementos terminaron siendo muy superiores a cualquier posible mejora en productividad (esto, por una reacción populista a la crisis política). Estos incrementos a los distintos salarios reales causaron, por supuesto, la reducción del empleo. El Gráfico 7 muestra,

**Gráfico 6**  
Crecimiento económico y tasa de ocupación  
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE

**Gráfico 7**  
Índice de empleo y salario real de la industria  
(1992 = 100)



Fuente: DANE

por ejemplo, la clara relación inversa que se ha venido observando entre el índice del salario real en la industria y el índice de empleo en ese sector.

Pero no sólo el aumento de los salarios reales ha conspirado contra la creación de empleo. Otro factor que ha actuado en esa dirección es el aumento de los costos laborales por cuenta de regulaciones parafiscales. Como lo explica el Cuadro 1, mientras que antes de la Ley 100 de 1993 los sobrecostos a la nómina ascendían a un 44,3% (cifra ya bastante elevada frente al resto del mundo), hoy representan un 52,1%. Esto se debió a que los aumentos en las contribuciones a la seguridad social no fueron compensados con la eliminación de una serie de cargas parafiscales anacrónicas y la reducción de otros beneficios innecesarios, bastante onerosos para las empresas.

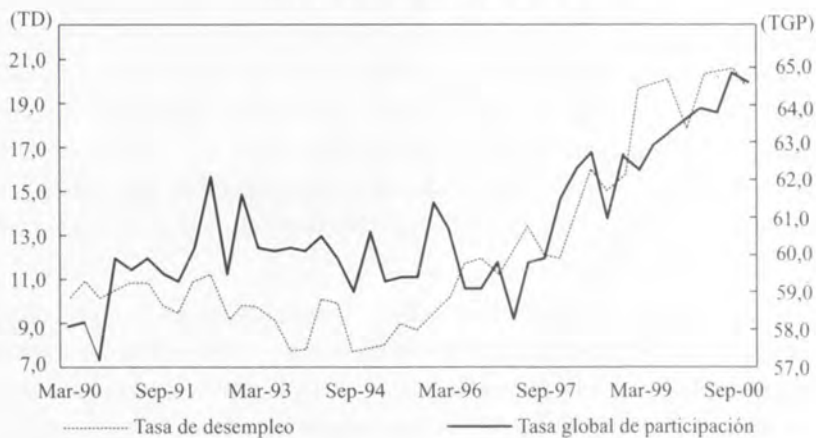
Aparte de la caída en la demanda de trabajo, uno de los hechos más protuberantes en la actual crisis del empleo es el notable aumento de la oferta de trabajo. Al respecto, la explicación más plausible consiste en que con la profundización de la crisis y con la reducción del ingreso de los hogares, muchos de sus miembros se han visto forzados a salir del hogar o a abandonar las escuelas, con el fin de buscar trabajo y, de esta manera, tratar de compensar la pérdida de empleo del jefe u otro miembro del grupo familiar. El impacto de este fenómeno se aprecia con toda claridad en el Gráfico 8.

Además de lo anterior, y como un fenómeno de largo plazo, en el mercado laboral colombiano se aprecia también el impacto de la mayor participación de las mujeres, como resultado del aumento de su nivel educativo y de la reducción de las tasas de fecundidad.

**Cuadro 1**  
Sobrecostos a la nómina

	Antes de la Ley 100	Año 2001
Seguridad social	10,4	18,2
Cesantías	9,3	9,3
Prima de vacaciones	6,7	6,7
Prima legal	8,9	8,9
Cargas parafiscales (SENA, ICBF, cajas de compensación familiar)	9,0	9,0
<b>Total</b>	<b>44,3</b>	<b>52,1</b>

**Gráfico 8**  
Tasa de desempleo y tasa global de participación  
(Siete áreas metropolitanas)



Fuente: DANE

Como se anotó anteriormente, el impacto de la crisis ha sido mayor en los jóvenes, mujeres y, en general, en los pobres. El caso de los jóvenes sin educación ilustra bien este hecho: buena parte de quienes entran al mercado en busca de empleos son precisamente muchachos y muchachas con bajos niveles de educación, o con una preparación inadecuada para los nuevos requerimientos de un sector productivo más moderno y tecnificado. Y, claro, como la necesidad de buscar trabajo impide que estas personas completen su educación, se produce un “círculo vicioso” porque por la carencia de una educación adecuada, no alcanzan los requerimientos mínimos exigidos por los empleadores.

### III. LA POLÍTICA VIGENTE

Ante la crisis actual del enorme nivel de desempleo, el gobierno ha planteado que su política central consiste en tratar de recuperar las tasas de crecimiento de la economía (niveles cercanos al 5%). La tesis de las autoridades sostiene que así como la recesión se llevó los empleos, la reanudación del crecimiento los traerá de vuelta. Con este propósito se ha buscado la estabilización macroeconómica y la creación de las condiciones propicias para alcanzar altas tasas de crecimiento en

mediano y largo plazos. Una de las piezas centrales de este esfuerzo ha sido el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que incluye, ante todo, el compromiso de emprender un programa de ajuste a las finanzas públicas.

Cualquier análisis muestra, infortunadamente, que no se puede confiar en que el desempleo caerá automática y mecánicamente con el mayor crecimiento de la economía. Se requeriría de tasas de expansión económica bastante elevadas para que se produzcan reducciones importantes en la tasa de desempleo. Al respecto, los modelos del propio gobierno y de expertos como Hugo López muestran que se necesitarían tasas de crecimiento en un rango entre el 3,7% y el 4,2% anual, simplemente para que no siga aumentando la tasa de desempleo en el país.

Por otra parte, en las condiciones actuales, incluso si se produce el ajuste fiscal en que está empeñado el gobierno, no es posible prever tasas de crecimiento superiores al 3% en los próximos años. Esto como consecuencia de los bajísimos niveles de inversión privada, como resultado de la gran inseguridad, la violencia y la gran inestabilidad jurídica y regulativa que rodea la vida colombiana. De esta forma, falla el punto central de la estrategia del gobierno para reducir el desempleo.

Pero como, de todas formas, las autoridades reconocen que la recuperación del crecimiento no será inmediata (incluso en sus cálculos), de forma complementaria, han diseñado algunos programas de corto plazo para crear empleos antes de que la esperada aceleración económica aumente la demanda de trabajo. Entre estos programas se destacan los de la Red de Apoyo Social, que se enfoca hacia los grupos más afectados por el desempleo (mujeres y jóvenes) y que operará entre los años 2000 y 2003. Esta Red está conformada por tres programas: Empleo en Acción, Subsidios Condicionados y Jóvenes en Acción. El primero pretende dar empleo transitorio a trabajadores no calificados en la construcción de infraestructura comunitaria y vías; se calcula que podría generar cerca de 200 mil empleos transitorios. El segundo busca beneficiar, a través de subsidios a la permanencia escolar, a 800 mil niños entre 12 y 17 años, para evitar que se retiren de las escuelas tempranamente e ingresen a la fuerza laboral. El tercer programa busca mejorar la preparación de jóvenes entre 18 y 25 años, para hacerlos más competitivos en el mercado laboral, al tiempo que reducen la presión sobre la oferta laboral en el presente y mejoren sus posibilidades de ingresos futuros.

Estos programas, aunque bien concebidos, tienen tres serias limitaciones: i) son programas bastante transitorios, con un horizonte de tiempo de corto plazo; ii) a pesar de ser bien diseñados, tienen un efecto reducido sobre la tasa de desempleo (operando a plenitud, bajarían la tasa nacional de desempleo apenas entre 0,5 y 0,7 puntos), y iii) se trata de programas relativamente costosos, cuya prolongación en el tiempo es muy difícil de obtener, máxime si se tienen en cuenta las enormes restricciones fiscales del país.

En conclusión, la estrategia del gobierno tiene graves deficiencias y está condenada a fracasar. Esto es algo que se comprueba desde hace años, mes tras mes, cuando se aprecia el serio agravamiento del problema del desempleo. Por esta razón, en nuestra opinión, es indispensable adoptar, de manera urgente, un paquete adicional de medidas que sí permita reducir el desempleo en un plazo razonable.

#### **IV. PROPUESTAS ALTERNATIVAS Y OBSTÁCULOS**

Existe, por fortuna, una gran cantidad de ideas y de recomendaciones de política, que tienen la capacidad de producir efectos perdurables sobre la tasa de desempleo. Estas iniciativas se han venido discutiendo por los expertos laborales en los últimos años.

Entre tales iniciativas quiero destacar las siguientes: i) la eliminación, total o parcial, de las cargas parafiscales. Esta política tendría un impacto importante en la reducción de los costos del trabajo y permitiría aumentar la demanda de trabajo; ii) modificar el régimen del salario mínimo para evitar que sea un obstáculo a la creación de empleo entre los jóvenes, las mujeres y los pobres. En esta dirección, se propone la creación de un salario mínimo para jóvenes, inferior al salario mínimo vigente, tal como existe en otros países de América Latina, y que ha mostrado resultados favorables para atacar el problema en este segmento particular de la población; iii) realizar una reforma laboral que permita, entre otras cosas, extender el salario integral a un segmento más amplio de los trabajadores y reducir los costos de trabajo de festivos y jornadas nocturnas, y iv) emprender importantes reformas en el sistema educativo, para elevar la pertinencia, la calidad y el contenido de la educación. Además de aumentar las tasas de matrículas -lo que permitiría moderar la participación laboral y contribuiría a aumentar de la productividad en el mediano plazo-, es necesario asegurar que las condiciones de la oferta laboral se ajusten a los requerimientos de la actividad productiva.

Como se puede apreciar en los trabajos de los expertos Hugo López y Eduardo Lora (publicados en este libro), los efectos de este tipo de propuestas han sido evaluados y cuantificados, tanto en sus costos como en sus efectos finales sobre las tasas de desempleo, tanto en el corto como en el largo plazo. De aquí se concluye que sí hay salida, que la tasa de desempleo puede reducirse por la combinación de una serie de acciones por parte de las autoridades.

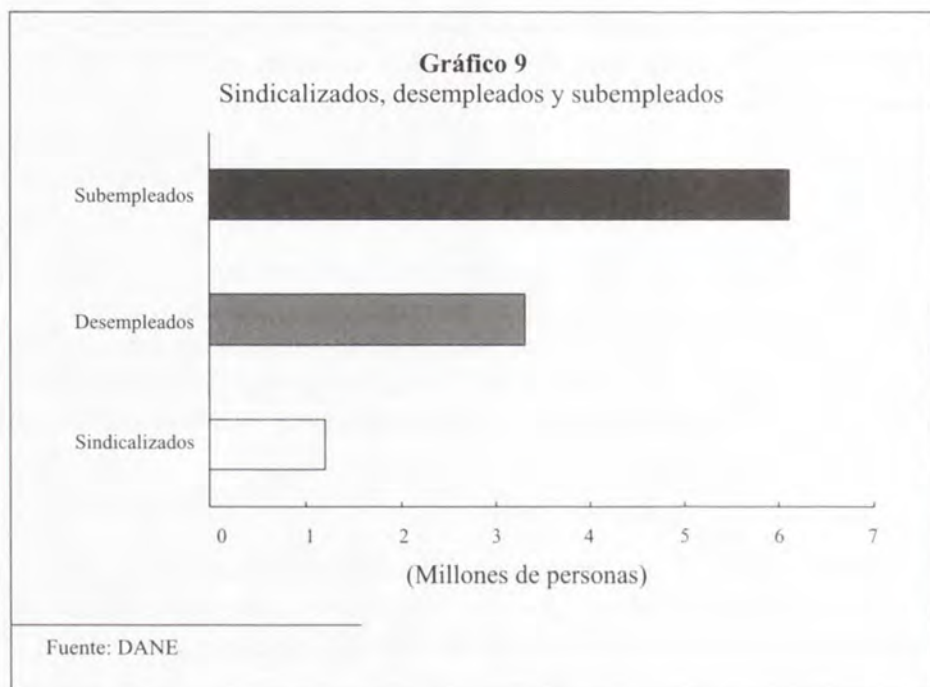
¿Por qué no se llevan a cabo estas soluciones y, de esta manera, se reduce el desempleo? En realidad, el gobierno y los políticos conocen las salidas al problema de desempleo. Lo que sucede es que dichas salidas enfrentan la oposición de importantes intereses creados que tienen la capacidad de bloquear esas iniciativas. Y los gobiernos, con serios problemas de gobernabilidad, prefieren mantener el *status quo*.

¿Cuáles son esos obstáculos?

Las reformas necesarias para reducir el desempleo cuentan con una gran resistencia de los grupos organizados que defienden los intereses de quienes ya tienen trabajo, de quienes gozan de beneficios sindicales, pensionales y prestacionales. Estos grupos se sienten amenazados por las reformas que podrían crear ocupación para quienes no la tienen en la actualidad.

Estos grupos organizados, además, tienen la capacidad de bloquear la realización de las reformas necesarias. En Colombia, la discusión de los temas laborales se ha realizado tradicionalmente a través de consensos en mesas de concertación. En estas mesas están presentes los sindicatos, los gremios y el gobierno, pero a ellas no llegan los más afectados, quienes a su vez son la gran mayoría: los desempleados, los subempleados y los que trabajan en la economía informal. El Gráfico 9 ilustra esta situación: mientras que los trabajadores sindicalizados en Colombia ascienden a 1,2 millones, cerca de 3,2 millones de desempleados y más de seis millones de subempleados, es decir casi 10 millones de personas, que no cuentan con ningún beneficio, tampoco tienen ninguna representación. Mo

Así las cosas, con un exceso de representación de los grupos que se benefician de las medidas y regulaciones que causan el desempleo, no es posible realizar las reformas laborales necesarias para atacar este problema. Y los gobiernos, sin capacidad de enfrentar los intereses creados, prefieren mantener la situación actual de enorme desocupación. Compran, de esta manera, el apoyo y el respaldo de grupos sindicales, especialmente del sector público.



## V. CONCLUSIONES

A pesar de que el desempleo es uno de los problemas más graves del país, en la actualidad no existe una política efectiva para combatirlo. La política oficial se centra en la esperanza de que el mayor crecimiento volverá a traer, de manera más o menos mecánica, los empleos que se llevó la recesión. En forma complementaria, el gobierno ha diseñado algunos programas interesantes para crear algunos empleos, de corto plazo, más o menos bien concebidos, pero con una gran limitación para reducir la tasa de desempleo.

Aunque existen salidas, recomendaciones y políticas alternativas con gran capacidad para reducir el desempleo, estas iniciativas han sido bloqueadas por fuertes grupos organizados, con gran influencia sobre las autoridades. El Ministerio de Trabajo, en realidad, se ha convertido en el vocero de quienes ya tienen trabajo, especialmente de las poderosas burocracias públicas. Se requiere, entonces, una vocería sistemática y articulada de las grandes mayorías desempleadas o subempleadas en el país para apoyar las reformas necesarias para impulsar la creación masiva de empleo en Colombia (un observador externo decía hace poco que en Colombia se necesita un ministro del Empleo para representar a los

desempleados, para oponerse al ministro del Trabajo, que tiene la vocería de los que ya tienen trabajo y quien sistemáticamente, por lo tanto, se opone a las buenas propuestas para crear empleo).

De acuerdo con este diagnóstico, el desempleo sólo bajará cuando los gobiernos de turno tengan capacidad de representar los intereses de los grandes grupos de personas -jóvenes, mujeres y pobres- que hoy no tienen mecanismos de representación en el país; el desempleo se reducirá cuando los gobiernos puedan hacer valer los derechos de las mayorías sobre los poderosos intereses de las minorías, y sobre los de las burocracias públicas, que hoy dominan los foros públicos y los escenarios donde se toman decisiones.



## ¿POR QUÉ TANTO DESEMPLEO? ¿QUÉ SE PUEDE HACER?

EDUARDO LORA\*

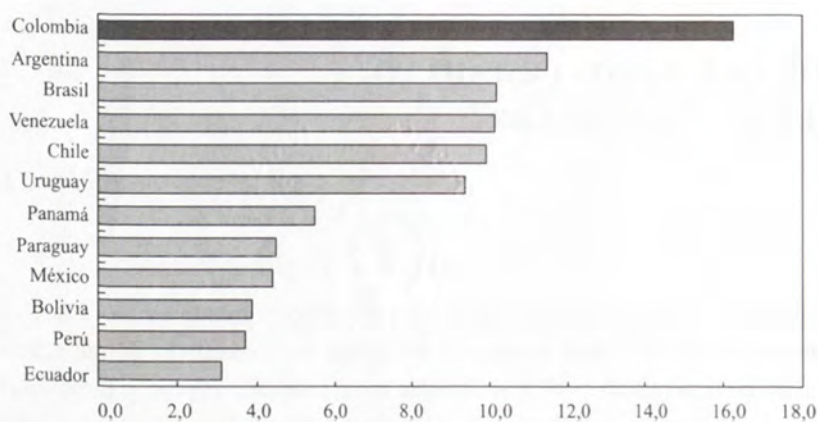
Colombia tiene un problema de desempleo especialmente agudo. Desde 1999, una de cada cinco personas dispuestas a trabajar no encuentran dónde emplearse. Este nivel de desempleo es el más alto que haya conocido el país, y también el más elevado de todos los países de América Latina. El desempleo en Colombia afecta en forma desproporcionada a los jóvenes y a las mujeres: las tasas de desocupación de estos dos grupos son cerca del doble de la de los hombres mayores de 25 años, y superan ampliamente las de los demás países de la región. Esto quiere decir que el problema se encuentra muy concentrado en dichos grupos. Pero además, quienes se encuentran desempleados enfrentan períodos cada vez mayores de desempleo. La duración típica del desempleo se ha doblado desde mediados de los años noventa, y en la actualidad es de más de siete meses, bien por encima de cualquier otro país latinoamericano. Puesto que la tasa de desempleo ha aumentado menos que la duración del desempleo, está implícito que no ha aumentado la probabilidad de quedar desempleado, pero sí la carga del desempleo para quienes quedan en esa situación. Para completar el cuadro, téngase en cuenta que cerca de la mitad de quienes están ocupados, trabaja en actividades informales o en empresas pequeñas, donde la productividad suele verse limitada por la reducida escala de los negocios y el acceso limitado a los recursos productivos y a las oportunidades de mercado. Consideradas

---

\* Máster en economía del London School of Economics, que recientemente le otorgó el título de "Distinguished Alumnus". Actualmente se desempeña como Asesor Principal del Departamento de Investigaciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Lora es un gran conocedor de la economía colombiana, experiencia que logró en gran parte, cuando se desempeñó como Director Ejecutivo de Fedesarrollo. Su investigación reciente se concentra en las reformas estructurales en América Latina y en particular, en la importancia de las reformas pensionales y laborales en esta región.

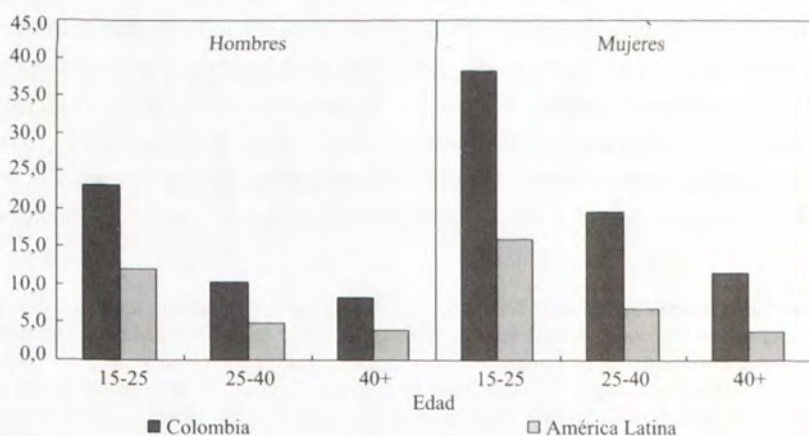
Este documento no compromete al BID. El autor agradece a Natalia Pérez su valiosa ayuda como asistente de investigación.

**Gráfico 1**  
Tasa de desempleo de América Latina  
(Porcentaje)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-RES, basado en la Encuesta de Hogares, 1998/1999. Colombia, datos para 2000.

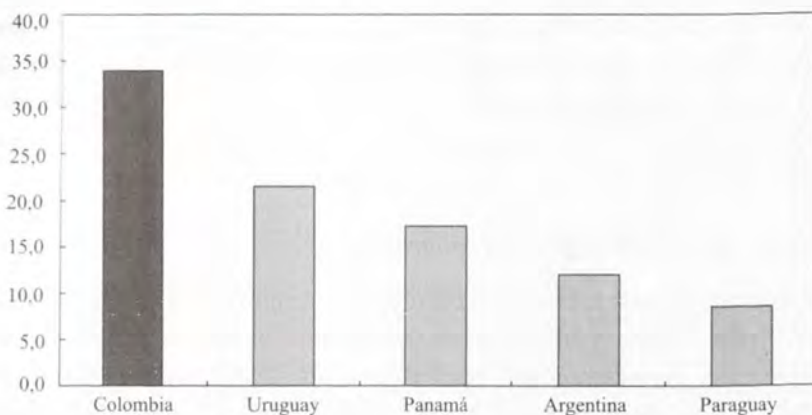
**Gráfico 2**  
Tasa de desempleo  
(Porcentaje)



Fuente: BID-RES, basado en la Encuesta de Hogares, 1998/1999. Colombia, datos para 2000.

**Gráfico 3**

Semanas de duración promedio del desempleo por año  
(Medianas)



Nota: La duración se refiere a medianas, no a promedios para evitar sesgos.

Fuente: Encuestas de Hogares para 1998 o 1999.

todas estas dimensiones, no cabe la menor duda de que Colombia tiene el problema laboral más grave de América Latina y que no se trata apenas de un fenómeno coyuntural, ni en su origen, ni en las secuelas que dejará.

El objetivo de este artículo es examinar las posibles causas del problema del desempleo en Colombia utilizando una perspectiva comparativa con otros países de América Latina, y proponer grandes áreas de acción para enfrentarlo. En la siguiente sección, nos preguntamos en qué medida el problema ha tenido su origen en la evolución de la oferta laboral y qué se puede hacer. Luego, discutiremos qué factores pueden estar limitando la demanda laboral y las principales implicaciones de política, y en una última sección señalaremos que el país está desperdiciando un buen momento demográfico y que debe apresurarse a tomar medidas para resolver los problemas laborales.

### ***I. ¿ES UN PROBLEMA DE OFERTA?***

En forma superficial, podría argüirse que el problema laboral colombiano no tiene origen en factores de oferta. Al fin de cuentas, como ha ocurrido en países de niveles de ingreso semejantes al colombiano, y en el conjunto de América Latina, la

población en edad laboral está creciendo cada vez más despacio. A comienzos de los años ochenta la población en edad de trabajar aumentaba en Colombia más del 3% anual, generando una enorme presión sobre el mercado laboral. Actualmente, el ritmo ha descendido a cerca del 2%, y se espera que en los próximos 15 años caiga por debajo del 1,5% de crecimiento anual. También podría señalarse que la tasa de participación laboral en Colombia es normal para los patrones latinoamericanos, incluso entre los grupos jóvenes que, como hemos señalado son los más afectados por el desempleo. Todo lo cual podría llevar a descartar la influencia de factores de oferta. Sin embargo, un análisis más cuidadoso puede revelar otra cosa.

### *A. Demografía y participación laboral*

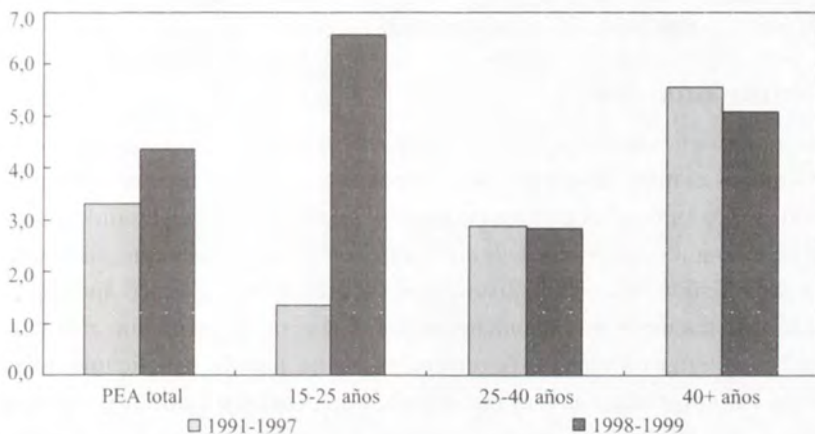
Si bien es cierto que la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar ha venido reduciéndose, en los últimos cinco años hubo una aceleración ligera en el agregado, pero importante para el grupo de población más joven. Hacia mediados de los años 90, el grupo de jóvenes entre 15 y 19 años se redujo (como reflejo de una caída temporal en la fecundidad a finales de los setenta y comienzos de los 80), reduciendo la presión de oferta en el mercado de nuevos entrantes. Ese alivio temporal ha desaparecido, y las cohortes de jóvenes están volviendo a aumentar.

En adición, y más importante que eso en el agregado, las tasas de participación laboral han aumentado rápidamente desde 1997. El resultado ha sido que en los últimos años la población dispuesta a trabajar ha crecido a una tasa de 4,3% anual, mientras que entre 1991 y 1997 la tasa era de sólo 3,3%. En el grupo de los jóvenes entre 15 y 25 años la aceleración fue aún más brusca: pasó de 1,3% a 6,6% anual. Posiblemente, el auge económico de la primera mitad de los años 90 y la posterior desaceleración y crisis hayan sido una de las causas de estos cambios en la participación. Así lo indica una encuesta de opinión de los hogares aplicada a comienzos de 2000, que indagó acerca de las estrategias de respuesta de las familias a las dificultades económicas<sup>1</sup>. Según esta fuente, 37% de las familias experimentaron una pérdida grave de ingresos en 1999. Para ajustarse, estas familias acudieron a una variedad de respuestas, no sólo de tipo laboral; también vendieron activos, redujeron sus niveles de consumo y retiraron a sus hijos de la escuela. Sin embargo, la respuesta laboral fue la más importante: en una de cada cinco de las familias que perdieron ingreso alguien más entró al

<sup>1</sup> La encuesta, apoyada por el BID y realizada simultáneamente en siete países afectados por crisis severas en 1999, ha sido analizada por Gaviria (2000).

**Gráfico 4**

Tasa promedio de crecimiento de la población económicamente activa  
(Porcentaje)



Fuente: BID-RES, basado en la Encuesta de Hogares, 1998/1999.

**Cuadro 1**

Estrategias de respuesta a la crisis - Colombia, 1999  
(Porcentaje de cada renglón que optó por una de las alternativas)

	Aumentó		Vendió activos	Deserción escolar
	Participación	Horas trabajadas		
No perdió ingreso	7,0	10,0	10,0	5,4
Perdió ingreso	21,0	24,0	25,0	11,7
Quintil 1	19,6	18,2	22,3	13,8
Quintil 2	24,6	21,5	22,4	12,5
Quintil 3	18,5	21,3	24,4	9,6
Quintil 4	15,7	23,7	27,1	9,6
Quintil 5	32,4	47,6	35,5	13,2

Fuente: Gaviria (2000).

mercado laboral, y en una de cada cuatro familias alguien trabajó más horas semanales que el año anterior. No sorprendentemente, el aumento en la participación y en el número de horas trabajadas fue un mecanismo de ajuste mucho más importante para las familias de bajos ingresos, carentes de otros mecanismos de protección frente a la adversidad.

### ***B. El atraso educativo***

Una razón adicional por la cual la oferta ha incidido en el problema laboral colombiano es el nivel educativo de los nuevos entrantes. Como en otros países de la región, en Colombia los niveles promedios de educación han tendido a aumentar en cada generación respecto a la anterior. Los colombianos que nacieron en la década de los años 30 completaron en promedio menos de cinco años de educación. Los que nacieron tres décadas después lograron en promedio cerca de ocho años. El problema es que desde entonces no ha habido prácticamente ningún progreso. En comparación con otros países de América Latina, y aun más con respecto a los países del Sudeste Asiático, Colombia ha venido atrasándose en materia educativa. Los jóvenes colombianos entre 16 y 18 años solo superan en años de educación a sus contemporáneos de El Salvador, Honduras, Brasil y Guatemala. Buena parte del atraso educativo en Colombia, y en otros países latinoamericanos, es producto de la inestabilidad macroeconómica de las últimas décadas<sup>2</sup>, lo cual no augura nada bueno para las generaciones siguientes. Como hemos mencionado, retirar a los niños de la escuela ha sido una de las estrategias de ajuste de las familias ante las pérdidas de ingreso recientes. Mientras que los niveles educativos de la fuerza de trabajo se han estancado, los cambios sectoriales, tecnológicos y de organización empresarial están requiriendo cada vez mayores niveles de educación. No es una sorpresa que el resultado haya sido un aumento notable de las brechas salariales y una pérdida de poder de mercado de los trabajadores de bajo nivel educativo, que son más fácilmente sustituibles por capital<sup>3</sup>.

Por consiguiente, diversos factores de oferta contribuyen a explicar el problema de desempleo colombiano y, en particular, el hecho de que esté afectando de manera desproporcionada a los jóvenes. Debido a fuerzas demográficas y al aumento en la participación, la oferta laboral de los jóvenes ha crecido fuertemente en los últimos años, pero sus niveles educativos son muy precarios para las nuevas necesidades del aparato productivo.

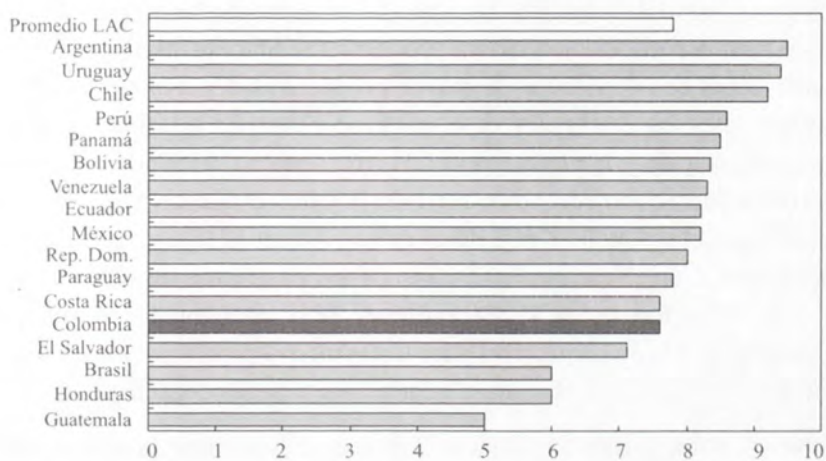
---

<sup>2</sup> BID (2000), capítulo 2.

<sup>3</sup> La evidencia internacional sobre estos fenómenos es muy abundante. Véase Robbins (1996), Rodrik (1997) y Wood (1997). Para el caso latinoamericano, véase, además, Lora y Olivera (1998).

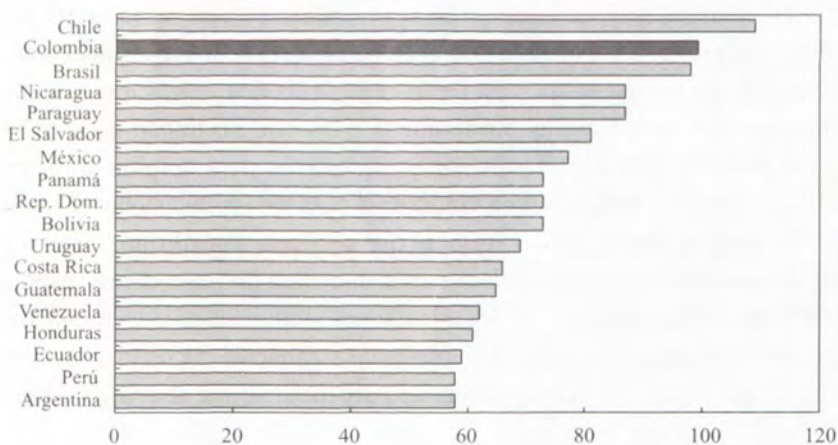
**Gráfico 5**

Años de escolaridad alcanzados por jóvenes de 16 a 18 años



LAC: América Latina y el Caribe.

Fuente: BID-RES basado en la encuesta de hogares, 1998/1999.

**Gráfico 6**Brecha salarial universitaria/secundaria  
(Porcentaje)

Fuente: BID-RES, basado en la encuesta de hogares, 1998/1999.

### C. *¿Qué hacer con la educación?*

Las políticas de educación y capacitación tienen un doble papel que jugar frente a los problemas laborales. Por un lado, un aumento de las tasas de matrícula puede moderar la participación laboral; por otro, facilitará la inserción de los nuevos trabajadores en actividades de mayor productividad y ayudará a aliviar las brechas laborales, especialmente en el mediano plazo. En relación con el efecto sobre la participación y la oferta laboral, Hugo López ha calculado que una combinación de esfuerzos en educación secundaria y universitaria y en programas de capacitación podría reducir en más de un punto porcentual la tasa de participación y el desempleo a nivel nacional<sup>4</sup>. El costo de los programas de secundaria solamente sería del orden de los \$1.400 millones de dólares anuales, lo que parece difícil de costear. Sin embargo, a mi juicio, el principal problema reside en la poca capacidad de respuesta del sistema educativo por razones organizativas.

Como en otros países de América Latina, en Colombia la educación está estructurada en forma excesivamente centralizada, lo cual pudo haber sido efectivo durante las fases de ampliación acelerada y masificación de la educación, pero difícilmente sirve para responder a los retos que exigirá, no solo responder al crecimiento vegetativo de la demanda, sino reincorporar a los desertores escolares y además, mejorar la calidad de la educación para que efectivamente se traduzca en mayor productividad en el futuro. Vale la pena mencionar que las tasas de retorno a la educación primaria y secundaria en Colombia están entre las menores de América Latina, lo cual es evidencia de problemas de calidad y contribuye a explicar las altas tasas de deserción. En la organización centralizada del sistema educativo colombiano, los usuarios carecen de influencia sobre las decisiones, en parte, por falta de información, y en parte, porque las determinaciones de manejo escolar se toman en instancias burocráticas a las que no tienen acceso. Por su parte, los planteles educativos carecen de incentivos para ampliar o mejorar el servicio, ya que no tienen ninguna autonomía para tomar decisiones y los recursos que reciben no dependen del servicio que proveen. Por último, los gobiernos central, departamental o municipal no tienen una clara división de sus responsabilidades, y son débiles frente a las organizaciones sindicales de docentes y frente a las interferencias políticas en las decisiones de asignación de recursos y nombramientos de personal. Por consiguiente, el país requiere un nuevo paradigma de

---

<sup>4</sup> Véase su ponencia presentada para el seminario Empleo y Economía, "Características y determinantes de la oferta laboral colombiana y su relación con la dinámica del desempleo", Bogotá, Banco de la República, marzo de 2001.

organización del sistema educativo. Tres principios básicos que pueden orientar la reorganización, son fortalecer al usuario, dar autonomía al proveedor y redefinir el rol del gobierno<sup>5</sup>.

*Fortalecer al usuario.* El usuario puede tener mayor poder si cuenta con información, voz y posibilidad de escoger. La diseminación pública de las evaluaciones a los planteles y de los resultados de exámenes nacionales estandarizados permite a los padres de familia a y los maestros ejercer presión para mejorar la calidad de la educación. Si, además, se tiene en cuenta a los usuarios (cuando menos con voz, si no también con voto) en la selección de los directores y otras grandes decisiones de orientación de las escuelas, puede contribuir a que los planteles respondan a sus necesidades.

*Dar autonomía al proveedor.* Es más factible que las escuelas puedan responder a las necesidades de sus estudiantes con mayor eficiencia y con educación de más calidad, si las mismas tienen la opción de tomar las decisiones operativas básicas, en particular la asignación de los recursos presupuestarios entre los rubros de personal, mantenimiento, entrenamiento; la posibilidad de escoger, evaluar y promover a los maestros, y la opción de innovar en sus prácticas pedagógicas.

*Redefinir el papel del gobierno.* El control burocrático no debe ser la tarea central del gobierno, como ocurre en la actualidad. Es necesario que el gobierno continúe financiando la educación básica, pero ello debe hacerse mediante un sistema que reduzca la carga burocrática del gobierno y que genere los incentivos adecuados para que los proveedores puedan expandir y mejorar sus servicios. Un sistema que facilita estos objetivos consiste en asignar los recursos a las escuelas de acuerdo con lo producido, es decir, según el número de niños matriculados y sus logros educativos, y no de acuerdo con los gastos en que incurren las escuelas por las diversas categorías de gasto, como se hace en la actualidad. El gobierno debe concentrarse en generar la información que requieren los usuarios, los planteles y los maestros para tomar sus decisiones, y en fijar estándares de calidad para determinar qué planteles pueden operar y en qué condiciones pueden recibir el financiamiento del gobierno.

Este nuevo paradigma de organización provee un marco de referencia útil para el diseño de otros esquemas. Sin embargo, las reformas graduales, que no modifican en forma coherente el sistema de incentivos de todas las partes están llama-

---

<sup>5</sup> Para una justificación de estos principios con base en la experiencia latinoamericana, véase BID (1996), Parte 3.

das al fracaso en la mayoría de las ocasiones. Si no es posible una reforma radical, es preferible intentar el desarrollo de sistemas paralelos, como se ha venido haciendo con éxito en Bogotá con un sistema de incentivos que tiene varias similitudes con el aquí descrito. Las experiencias de Educo en El Salvador y de Fe y Alegría en varios países de la región también son buenos ejemplos de la opción de reforma paralela. Adicionalmente, en Colombia podrían explorarse otros mecanismos innovadores de ampliar la educación, especialmente para los jóvenes que han desertado del sistema y a quienes es difícil reincorporar a la educación tradicional. Un medio desaprovechado en este país es la televisión, donde hay experiencias destacadas en México y Brasil, que pueden ser muy efectivas en términos de costos en comparación con la educación tradicional para países como Colombia (no así para países pequeños). Los casos más exitosos son programas presenciales, en los que un docente se apoya en los programas grabados para desarrollar sesiones de trabajo que pueden ser mucho más efectivas y de menor costo que la educación tradicional. El Telecurso brasileño está dirigido a jóvenes adultos que han abandonado el sistema educativo y tiene modalidades de entrenamiento que han contado con el apoyo del sector privado<sup>6</sup>.

#### *D. ¿Qué hacer con los sistemas de entrenamiento?*

Como otros países de América Latina, Colombia tiene un sistema de capacitación y entrenamiento basado en dos componentes. Por un lado, los estudios técnicos de secundaria, ofrecidos usual, aunque no exclusivamente por planteles públicos financiados por el presupuesto de educación y, por otro, los centros de entrenamiento operados por una entidad pública de carácter monopólico, en este caso el Sena, financiada fundamentalmente con un impuesto a la nómina, que típicamente en América Latina es el 1% de los salarios, pero que en Colombia es del 2% (sólo Costa Rica tiene un impuesto tan alto como el colombiano).

Aunque estas modalidades de capacitación y entrenamiento probaron ser exitosas durante sus primeras décadas, han experimentado serios problemas desde finales de los años setenta, esencialmente porque han carecido de los resortes de adaptación a las necesidades de los usuarios y porque su eficiencia ha sido erosionada por los problemas típicos de la centralización y la ausencia de incentivos económicos adecuados. En el caso de la educación técnica, los programas se volvieron obsoletos, cuando no incoherentes, al convertirse en una mezcla de

<sup>6</sup> Véase una descripción sucinta y referencias sobre el tema en BID (2000), Capítulo 2.

educación secundaria académica, entrenamiento técnico y capacitación para el trabajo. En el caso de los servicios de aprendizaje, las entidades centralizadas continuaron ofreciendo programas adecuados para los oficios más estandarizados y menos dinámicos tecnológicamente, pero no pudieron responder al acelerado cambio tecnológico de muchas industrias, ni lograron evitar que sus crecientes presupuestos resultaran devorados por la ineficiencia y el exceso de personal.

La eficacia de los servicios de capacitación y entrenamiento del Sena ha sido evaluada recientemente (Medina y Núñez, 2000) como parte de un conjunto de estudios del BID para varios países latinoamericanos que fue dirigido por James Heckman y Gustavo Márquez. Según los resultados de ese trabajo, la eficacia del Sena es bastante discutible. El impacto del entrenamiento de esta última entidad sobre los ingresos de los trabajadores es menor que el del entrenamiento ofrecido por el sector privado, y en el caso de los adultos hombres no se encuentra siquiera evidencia alguna de que la capacitación eleve los ingresos o las oportunidades de encontrar empleo. El entrenamiento ofrecido a los jóvenes hombres eleva en promedio sus ingresos en 12%, mientras que el ofrecido por el sector privado aumenta los ingresos en 64%. El entrenamiento del Sena tiene su mayor efecto de ingresos en el caso de las mujeres adultas (75%). Sin embargo, aun en este caso es sustancialmente inferior que ofrece el sector privado (111%)<sup>7</sup>.

Las modalidades de capacitación y entrenamiento ofrecidas por el Sena se han quedado cortas frente a los retos de flexibilidad, diversidad y eficiencia que requieren, por un lado, las diversas condiciones de los demandantes de capacitación y, por otro, las necesidades de las firmas<sup>8</sup>. En América Latina, los programas exitosos de capacitación en los últimos años han sido los que han logrado resolver estos retos mediante sistemas de organización que fortalecen al usuario -es decir, las empresas-, le dan autonomía e incentivos adecuados a los proveedores de la capacitación, y le asignan al Estado las tareas de estimular la competencia, proveer información, pagar por los servicios prestados y fijar altos estándares de calidad.

---

<sup>7</sup> Estas cifras tienen en cuenta a todos los trabajadores capacitados, hayan encontrado empleo o no, y se refieren a sus ingresos un año después de haber recibido capacitación. El método econométrico utilizado compara individuos de condiciones semejantes en uno y otro sistema de capacitación, evitando así el problema de estimaciones anteriores que no permitían distinguir entre el efecto de la capacitación y el de las características propias de las personas capacitadas.

<sup>8</sup> El estudio citado también evalúa el conjunto de los programas públicos, que incluye a los centros tecnológicos públicos. Sin embargo, por limitaciones de información no presenta resultados separados para éstos.

Dos ejemplos de las nuevas modalidades de organización en esta área son el Proyecto Chile Joven, creado en 1992 y el Proyecto Joven de Argentina, iniciado en 1996. Estos proyectos tienen como población objetivo a los jóvenes desempleados que carecen de formación adecuada para el trabajo. Los dos elementos fundamentales de estos proyectos son: 1) la contratación sobre bases puramente competitivas de los proveedores de los servicios de capacitación, por parte del gobierno (a través del Ministerio de Trabajo), y 2) la condición de que los proveedores garanticen que los jóvenes que capaciten sean vinculados como aprendices temporales o contratados por las empresas. Aunque dichas empresas no forman parte directamente de esta modalidad de organización, sus demandas están implícitamente reconocidas, pues los proveedores deben monitorear muy de cerca el mercado e incluso acordar previamente con las empresas que sus estudiantes serán contratados.

Estos proyectos no reemplazan las entidades centralizadas de capacitación, pero al menos reducen su poder monopólico. Otros países de América Latina están empezando a experimentar con otras variantes de organización para que dichas entidades tengan mejores incentivos de operación. Una variante consiste en permitir que las empresas brinden la capacitación a sus trabajadores en forma directa o creen centros gremiales de capacitación con cargo a los impuestos a la nómina originalmente destinados a la entidad centralizada (o con cargo a los impuestos a las ganancias de las empresas, como es el caso de la "franquicia tributaria" que está operando con éxito en el caso de Chile). La dificultad de estas variantes es asegurar la calidad de los servicios, lo que a menudo ha llevado a que se requiera la autorización previa de la entidad centralizada de aprendizaje. Por supuesto, se trata de una solución muy imperfecta, que neutraliza el incentivo que se busca introducir. En algunos países, esto ha generado una discusión pública sobre la conveniencia misma de los impuestos a la nómina como mecanismo de financiamiento de la capacitación, discusión que debería darse también en Colombia. Puesto que se trata de un impuesto, es difícil utilizarlo a su vez como una señal de mercado. Y puesto que la capacitación es fuente de generación de beneficios que son apropiables, bien por la empresa, bien por el trabajador, es lícito poner en cuestión si la forma adecuada de financiamiento es un impuesto. El argumento de que la capacitación genera externalidades no es necesariamente una justificación para financiarla con un impuesto. Es muy posible que otras actividades públicas y otras modalidades de educación generen externalidades mucho mayores y por consiguiente deban recibir prioridad en la asignación de los recursos públicos. Por otro lado, el tipo de externalidades que posiblemente es más importante en la capacitación es aquel en el que los beneficios son apropiables por

el conjunto de empresas de una rama industrial, pero no por una empresa individual, debido a la movilidad de los trabajadores. Este caso no justifica un impuesto general, sino una contribución de las empresas del sector, operando en forma asociativa (lo cual puede o no requerir la intervención del Estado).

La principal razón por la que puede justificarse un incentivo a la capacitación es, sencillamente, porque los trabajadores jóvenes de familias pobres no pueden costársela y, sin capacitación, tienen pocas probabilidades de emplearse. Pero, puesto que el aprendizaje en el trabajo es el método más efectivo y común de capacitación, la solución debe consistir entonces en facilitar el empleo de los trabajadores jóvenes mediante un salario reducido que compense a la empresa por la menor productividad mientras adquieren las habilidades para recibir un salario completo. Volveremos sobre este punto al discutir el salario mínimo.

## II. ¿ES UN PROBLEMA DE DEMANDA?

Aunque algunos factores de oferta pueden ayudar a explicar la situación laboral actual, es en el lado de la demanda donde tienen que buscarse las causas más importantes. En un nivel muy general, es el desempeño económico del país lo que determina en última instancia el ritmo y calidad de generación de empleo. Puesto que la tasa de crecimiento de la economía se redujo de 4,5% anual en la primera mitad de los años noventa (1990-1995) a 0,9% en la segunda mitad (1996-2000), no es sorprendente que se haya producido un deterioro agudo en la situación laboral, máxime cuando, además, el ambiente macroeconómico se hizo más inestable. Sin embargo, es necesario ahondar más en los factores que influyen en la demanda laboral para entender mejor las causas del problema y proponer recomendaciones. Sin duda, aquellas cosas que sean favorables para la generación de empleos más productivos serán también conducentes a un mayor crecimiento económico, ya que la productividad es el motor del crecimiento.

### A. Los obstáculos a la creación de empleo

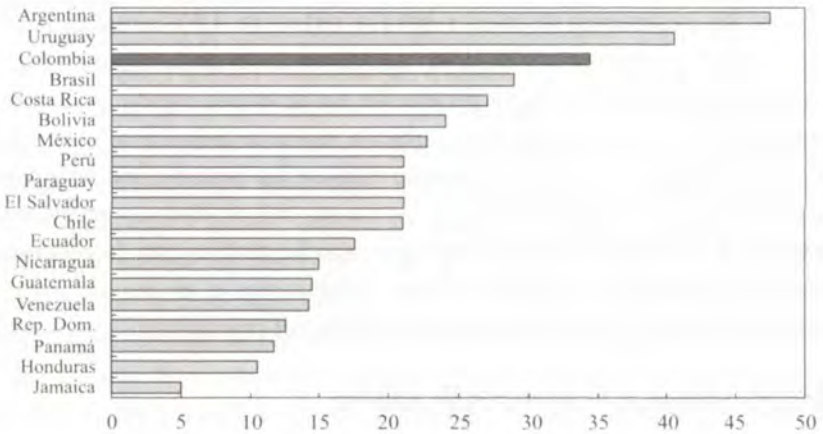
Hasta 1990 Colombia tenía una de las legislaciones laborales más rígidas de América Latina<sup>9</sup>. La Ley 50 de ese año desmontó algunos de los más importantes obstáculos a la creación de empleo, como eran el período de prueba único de dos meses, las restricciones al empleo temporal y, especialmente, el sistema de doble retroactividad de las cesantías y los altos costos de despido, que según diversos

---

<sup>9</sup> Véase Lora y Pagés (1997b).

estudios eran las principales barreras al empleo formal<sup>10</sup>. En sustitución del sistema de cesantías existente, se estableció un mecanismo de ahorro forzoso en fondos de cesantía que eliminó la incertidumbre y redujo los costos del viejo sistema. Sin embargo, la ley permitió que los contratos vigentes continuaran rígiéndose por el viejo sistema. La ley no solo mantuvo, sino que, incluso, elevó las indemnizaciones por despido injustificado para los contratos vigentes, pero las eliminó para los demás. El resultado fue un sistema con costos de despido muy bajos para los nuevos contratos, pero altísimo para los contratos ya existentes. Aunque debido a la alta rotación laboral, la mayoría de los contratos quedaron rápidamente regidos por el nuevo sistema<sup>11</sup>, esta dualidad, sin duda, contribuyó a concentrar la carga del desempleo en los grupos de trabajadores jóvenes y a elevar su duración en años recientes. La Ley 50 también creó los contratos de salario integral, que permiten incorporar al salario mensual el costo de las cesantías, primas y otros beneficios para los trabajadores con ingresos de más de 10 salarios mínimos.

**Gráfico 7**  
Tasa de impuesto a la nómina  
(Porcentaje)



Fuente: Social Security Around the World, 1999.

<sup>10</sup> Véase Kertzman (1987), Ocampo (1987) y Lora y Henao (1997a).

<sup>11</sup> Lora y Henao (1997a) calcularon que en 1994 solo el 20,7% de los trabajadores de la industria y el 14,5% del comercio continuaban regidos por la legislación anterior.

La Ley 50 no modificó los sobrecostos a la nómina debidos a las contribuciones a la seguridad social, el SENA, el ICBF y las cajas de compensación. Sin embargo, extendió a los contratos temporales el régimen que en la práctica aplicaba solo a los contratos permanentes. Puesto que los contratos temporales quedaron aceptados hasta períodos de tres años, esta igualación de condiciones tuvo por objeto facilitar la sustitución entre empleo permanente y temporal.

Los sobrecostos a la nómina, que ya eran altos para los patrones latinoamericanos<sup>12</sup>, fueron elevados muy sustancialmente en 1993 a raíz de la Ley 100 de reforma a los sistemas de seguridad social. Pasaron de 22,5% al 34,5% del salario, superados solamente en América Latina por Argentina y Uruguay, países que ofrecen seguro al desempleo y sistemas de seguridad social de mayor cobertura que el colombiano<sup>13</sup>.

### ***B. ¿Qué hacer con los aportes al ICBF y a las cajas de compensación?***

Algunos de los sobrecostos a la nómina sólo pueden entenderse como un legado del pasado, difícil de justificar en la actualidad. El ICBF y las cajas de compensación fueron mecanismos ideados para ofrecer a las familias de los trabajadores permanentes algunos servicios de seguridad social complementarios a los seguros ofrecidos exclusivamente a los trabajadores por el Instituto Colombiano de Seguridad Social (luego convertido en Instituto de Seguro Social, ISS). Los aportes al ICBF y las cajas, que equivalen al 7% de la nómina, tendrían que haber disminuido -si no desaparecido- al elevarse en 12 puntos las contribuciones al ISS (y los fondos privados de pensiones) y haberse ampliado el acceso a los servicios solidarios de seguridad social, especialmente en salud. Conviene recordar que durante los años noventa, otras fuentes de recursos tributarios del gobierno aumentaron en 6 puntos del PIB (de 20% en 1990 a 26% en el 2000), con la justificación de ampliar la provisión de bienes públicos, y en especial los sociales.

Idealmente, el mecanismo de financiamiento de los servicios sociales debe ser consistente con su cobertura y naturaleza. Los servicios solidarios de cobertura universal, como la salud básica, deben ser cubiertos con impuestos generales, mientras que aquellos que tienen cobertura restringida deben cubrirse con contribuciones obligatorias de los beneficiarios, como sería el caso de un seguro básico al desempleo o una pensión mínima. Si se trata de servicios garantizados por el Estado, pero diferenciados por calidad, monto o cobertura, las contribuciones

<sup>12</sup> Véase Lora y Pagés (1997b).

<sup>13</sup> Véase BID (1996), parte 2, capítulo 6.

deben ser individuales y diferenciadas, como es el caso de las pensiones. Finalmente, servicios que el Estado no garantiza y que los beneficiarios pueden escoger usar o no, deben ser financiados con contribuciones sólo de los afiliados voluntarios o directamente a través de tarifas por prestación de servicios. Es el caso de los clubes de recreación o las cooperativas de descuento. Según esta tipología, la mayoría de los servicios que prestan el ICBF o las cajas de compensación deberían financiarse con mecanismos diferentes de los impuestos a la nómina. Los subsidios familiares son, posiblemente, la única excepción, ya que se trata de un mecanismo de solidaridad con acceso restringido a los trabajadores formales. Sin embargo, la importancia e impacto de un subsidio que se paga según el número de hijos menores es, cuando menos, discutible.

Para entender por qué los impuestos a la nómina son inferiores como mecanismo de financiamiento de los servicios sociales, es útil ver sus efectos sobre la estructura y el nivel del empleo. Según estimaciones efectuadas con un modelo de equilibrio general<sup>14</sup>, si se redujeran los impuestos a la nómina en siete puntos (equivalente a las contribuciones al ICBF y las cajas), habría un aumento de aproximadamente 9% en el empleo formal, se reduciría en 2,6 puntos la tasa de informalidad y en cerca de un punto de desempleo. La razón es, simplemente, que los impuestos a la nómina son, por definición, un impuesto a la generación de empleo, que en últimas perjudican al conjunto de trabajadores. Los impuestos a la nómina tienen un efecto muy fuerte sobre el empleo formal, pero casi nulo sobre las remuneraciones de los trabajadores, debido a la existencia del salario mínimo (que está tenido contemplado en el modelo). Los cálculos anteriores suponen que la reducción de los impuestos a la nómina no se compensa con otros impuestos. Pero incluso, si hubiera que compensar completamente estas fuentes de recursos con mayores impuestos habría una ganancia en generación de empleo formal de 2,7% y reducciones del desempleo y la informalidad.

Obviamente, estas son simulaciones extremas, no sólo en el sentido de que suponen una eliminación total de los aportes al ICBF y las cajas, sino porque además tienen implícito que se mantienen sin ningún cambio los niveles de gasto y los servicios ofrecidos por estas entidades. Posiblemente, una reforma viable es algo menos extremo, que disminuya los aportes y a su vez reduzca y racionalice los programas que ofrecen estas entidades. El procedimiento que se ha seguido en la práctica, consistente en agregarles obligaciones sin cambiar sus fuentes de

<sup>14</sup> Para una descripción del modelo, véase Banco Mundial (1994).

**Cuadro 2**  
Efectos de eliminar las contribuciones al ICBF (\*)  
y cajas de compensación familiar

	Sin impuestos	Con impuestos
Empleo formal	8.9	2.7
Empleo informal	(2,6)	(0,9)
Salario real formal	0,3	2,6
Salario real informal	0,3	(2,3)
Desempleo	(1,0)	(0,4)

(\*) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  
Fuente: Adaptado de Lora y Henao, 1997.

recursos, es indeseable no sólo por las implicaciones en la generación de empleo ya discutidas, sino porque conduce a una situación de responsabilidades compartidas con el gobierno, que no induce eficiencia ni facilita el control público<sup>15</sup>.

### C. ¿Qué hacer con el salario mínimo?

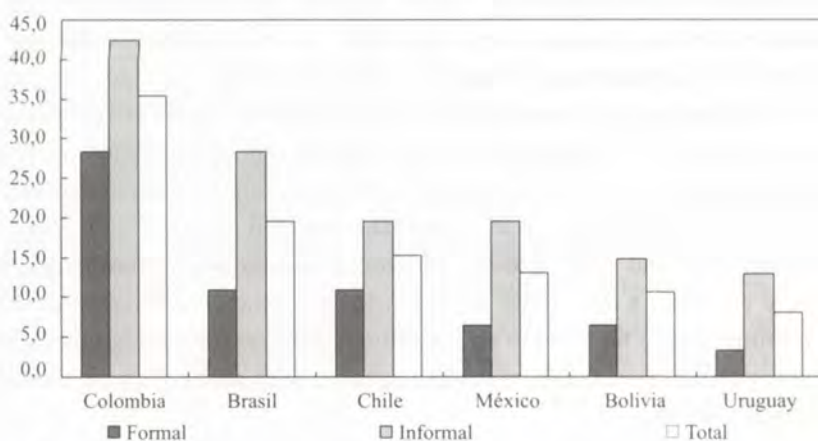
El salario mínimo es sin duda la variable de política laboral más importante en Colombia. Desde 1950 han existido salarios mínimos en el país, que son determinados usualmente en forma anual por el gobierno, previa negociación con los representantes de las organizaciones laborales y empresariales. Puesto que los niveles pasados y esperados de inflación son las principales variables que se consideran en la negociación, el resultado ha sido una notable estabilidad del nivel real del salario mínimo. Entre finales de los años ochenta y mediados de los noventa, el salario mínimo real declinó gradualmente, acumulando una pérdida máxima de 8% en 1996. Después de un período de estabilidad, se elevó más de 5% en 1999 y un 4% adicional en el año 2000, debido, en parte, a una reducción inesperada de la inflación, y en parte, a decisiones de la Corte Constitucional. En la práctica, el salario mínimo real se ha movido en los últimos años en forma contraria al ciclo económico, posiblemente contribuyendo a agudizarlo en ambas direcciones, como veremos más adelante.

<sup>15</sup> Es el mismo problema que ha experimentado la descentralización de otros servicios sociales. Véase BID (1996), parte 3, y (1997), parte 3.

Para los patrones latinoamericanos, el salario mínimo colombiano tiene dos rasgos muy distintivos. Uno es su estabilidad en términos reales, menos sorprendente en el pasado, cuando Colombia era una isla de estabilidad macroeconómica, que en la actualidad. El segundo rasgo distintivo es su cobertura e influencia sobre los niveles salariales efectivos. En Colombia, uno de cada tres trabajadores tiene remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos. En ningún otro país se observa una concentración semejante de ingresos alrededor del mínimo. El salario mínimo tiene una enorme influencia en las remuneraciones de los trabajadores no calificados del sector formal, como se evidencia en el comportamiento de los salarios de los obreros en la industria. Pero el salario mínimo en Colombia influye también en las ocupaciones informales. Entre los trabajadores informales, aunque cerca del 20% gana menos del mínimo, otro 40% gana entre uno y dos salarios mínimos, y muchos de ellos niveles iguales o muy próximos al mínimo.

Debido a su efectividad, el salario mínimo opera en Colombia como un mecanismo de protección de ingresos de los trabajadores, especialmente en los sectores formales, y hasta cierto punto incluso en los informales. El problema es que, cuando las oportunidades de encontrar empleo son limitadas, como en la actuali-

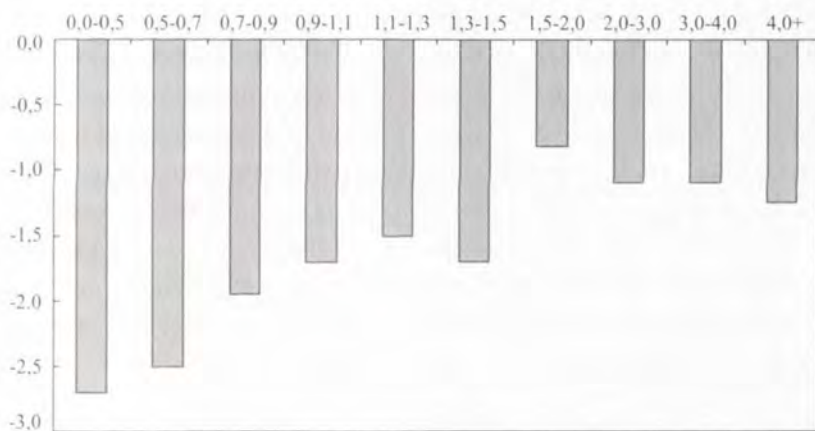
**Gráfico 8**  
Trabajadores que ganan entre uno y dos salarios mínimos  
(Porcentaje)



Fuente: Maloney y Núñez, 2001.

dad, implica una rigidez que se traduce en mayor desempleo y mayor informalidad. La magnitud de estos efectos es reducida pero no despreciable. Mediante métodos muy distintos, varios trabajos han calculado estos impactos. Utilizando un modelo de equilibrio general, estimamos con Ana María Herrera, hace algunos años, que por cada punto de aumento del salario mínimo real el empleo formal no calificado se reduce 0,8%, la informalidad aumenta en 0,2% y el desempleo sube en 0,3 puntos<sup>16</sup>. Por otra parte, analizando el comportamiento del empleo y los salarios en una sucesión de encuestas de hogares, Maloney y Núñez (2001) estimaron econométricamente que por cada punto de aumento del salario mínimo real se reduce el empleo total en 0,15%, estimativo muy semejante a su vez al de Bell (1997). Como es de esperarse, los efectos sobre el empleo se concentran en los grupos más pobres. En efecto, según los cálculos de Maloney y Núñez, los impactos de empleo son aproximadamente el doble para los trabajadores que ganan por debajo del mínimo que para los demás.

**Gráfico 9**  
Cambio porcentual del empleo si aumenta 10,0% el salario mínimo  
(Rangos en veces de salario mínimo)



Fuente: Maloney y Núñez, 2001.

<sup>16</sup> El trabajo original presenta una variedad de simulaciones a partir de cambios en el salario mínimo nominal y respuestas de política fiscal y cambiaria. Véase Lora y Herrera (1993).

**Cuadro 3**  
Efectos de un aumento del 10,0% en el salario mínimo real  
(Porcentaje)

Empleo formal	(8,0)
Empleo informal	2,1
Salario real formal	10,0
Salario real informal	4,3
Desempleo	3,0

Fuente: Adaptado de Lora y Henao, 1997.

Dado el conflicto que hay entre los objetivos de protección de ingresos y de generación de empleo, es difícil pretender que el salario mínimo pueda ser reducido bruscamente, y esa posibilidad es ahora menor debido a la jurisprudencia de la decisión de la Corte al respecto. Sin embargo, una posibilidad realista es establecer un salario mínimo diferencial para los jóvenes, como existe en varios países de América Latina y de Europa. Puesto que los jóvenes padecen las más altas tasas de desempleo, ésta sería una forma focalizada de actuar sobre este segmento del mercado. La opción del salario mínimo reducido puede restringirse a los trabajadores que sean contratados como aprendices en las empresas. De hecho, esta es la modalidad más usual en los países que tienen excepciones al salario mínimo. En el caso de Alemania, donde las rigideces salariales son muy severas, los salarios reducidos para aprendices son quizás la principal razón por la que el sistema de aprendices es efectivo, ya que confieren un gran incentivo a las firmas para contratar trabajadores jóvenes y brindarles capacitación<sup>17</sup>. En algunos países, el salario mínimo reducido para jóvenes aprendices depende de la antigüedad en la empresa. Por ejemplo, en Panamá, es el 80% del salario mínimo durante el primer año de trabajo y el 90% en el segundo año. Estas son opciones que vale la pena considerar en Colombia.

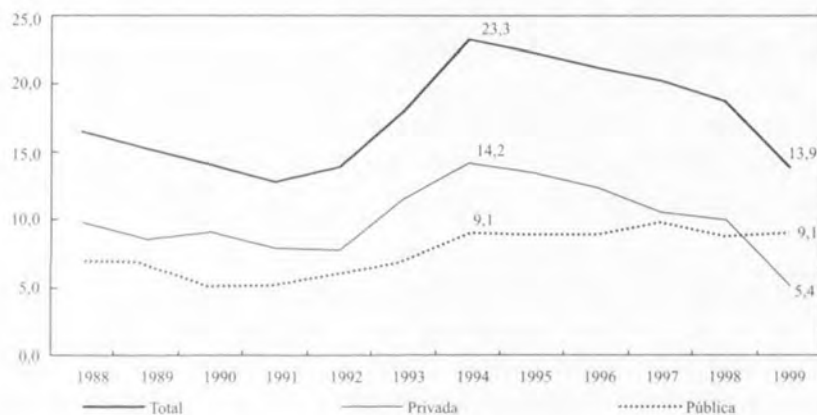
#### ***D. El ambiente para la inversión***

Hemos visto que los altos costos salariales debido a los recargos a la nómina y a la rigidez que impone el salario mínimo son los mayores obstáculos que impone actualmente la legislación laboral para la creación de empleo. Algunas

<sup>17</sup> Véase Heckman, Roselius y Smith (1994).

reformas de política en estas áreas pueden aliviar el problema del desempleo, pero serán insuficientes para resolverlo a cabalidad, ya que el mayor obstáculo para la creación de empleo actualmente es el ambiente para la inversión. La generación de empleos productivos es principalmente el resultado de las decisiones de inversión de las firmas<sup>18</sup>. A partir de 1994, cuando la inversión privada llegó a representar el 14,3% del PIB, el sector privado ha dedicado una proporción cada vez menor de recursos a ampliar su capacidad productiva. En 1999 la inversión privada fue menos del 4% del PIB y la inversión total menos del 13%. Está en discusión si la inversión privada tuvo una recuperación importante en el año 2000, pero es claro, en cualquier caso, que aún se mantiene en niveles muy bajos para los patrones latinoamericanos, y claramente insuficientes para crecer a tasas aceptables<sup>19</sup>. De hecho, la modesta recuperación de 2000 fue suficiente

**Gráfico 10**  
Inversión en Colombia  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Departamento Nacional de Planeación (DNP).

<sup>18</sup> Excepto, por supuesto, cuando hay excesos de capacidad instalada, que no es el caso actualmente en el país, como veremos en un momento.

<sup>19</sup> Con una relación capital-producto de 2, que se considera normal para un país como Colombia, y una tasa de depreciación del capital de 10%, se requeriría una tasa de inversión del 20% para mantener constante la capacidad productiva.

para elevar las tasas de utilización de la capacidad instalada en la industria por encima del 70%, que suele considerarse el umbral de plena utilización.

Los empresarios son quienes mejor conocen cuáles son los obstáculos para la expansión de sus empresas. En una encuesta efectuada a mediados de 1999 por el BID y el Banco Mundial, se indagó sobre la gravedad de una serie de posibles obstáculos para la operación y crecimiento de las firmas. Diversas variables macroeconómicas fueron mencionadas como obstáculos graves por un buen número de empresarios. Por ejemplo, uno de cada dos de ellos citó la tasa de cambio como problema grave, uno de cada tres, la inflación y aproximadamente uno de cada cuatro, el financiamiento. Sin embargo, las respuestas de los empresarios dejaron en claro que aparte de los problemas macro, otros obstáculos son tanto o más graves. El problema que mayores respuestas recibió fue el de la inestabilidad de las políticas. También ocuparon lugares muy altos la delincuencia común, el crimen organizado, el exceso de impuestos y regulaciones y la corrupción, es decir, un conjunto de problemas más relacionado con la calidad de las instituciones públicas que con la calidad del manejo macroeconómico. Estas preocupaciones son más que justificadas. De acuerdo con indicadores comparativos internacionales que miden la calidad de las instituciones con base en una diversidad de opiniones de analistas y expertos, Colombia es uno de los países más anárquicos de América Latina, es decir, donde hay menos respeto por la ley. Colombia también aparece con calificaciones muy desfavorables en materia de corrupción. Es difícil esperar que, en presencia de estos dos problemas, pueda darse un proceso sostenido de inversión privada.

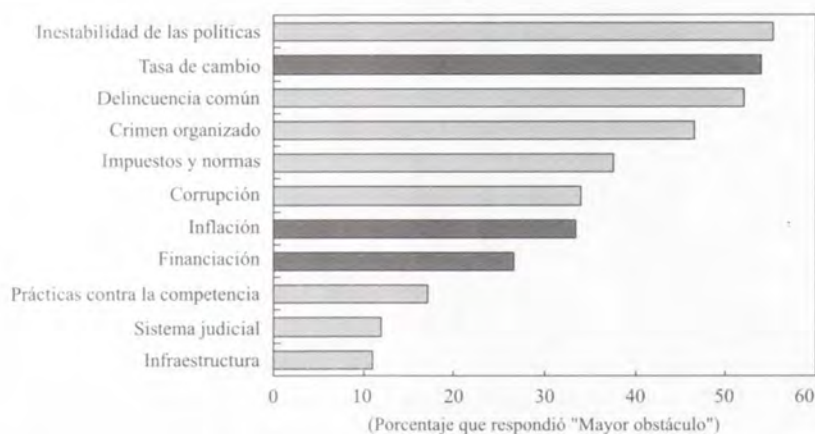
Como observó Mancur Olson en su obra póstuma, “solamente hay dos condiciones que se requieren para que una economía de mercado genere éxito económico... La primera de estas condiciones es la condición paradójica de que haya derechos individuales seguros y bien definidos... [de tal forma que] todos los individuos y empresas, nacionales o extranjeros, tengan el derecho de que los contratos que han escogido hacer sean respetados imparcialmente... La segunda condición para tener una economía de mercado vigorosa es sencillamente que esté ausente cualquier forma de depredación”<sup>20</sup>. Es decir, que haya imperio de la ley y control de la corrupción, justamente las dos cosas que faltan en Colombia.

En un plano más inmediato, el desarrollo empresarial en Colombia sufre no solamente por un ambiente institucional adverso, sino directamente por la presen-

---

<sup>20</sup> Olson (2000), pp. 195-196.

**Gráfico 11**  
Obstáculos para el crecimiento de las empresas  
(Porcentajes)

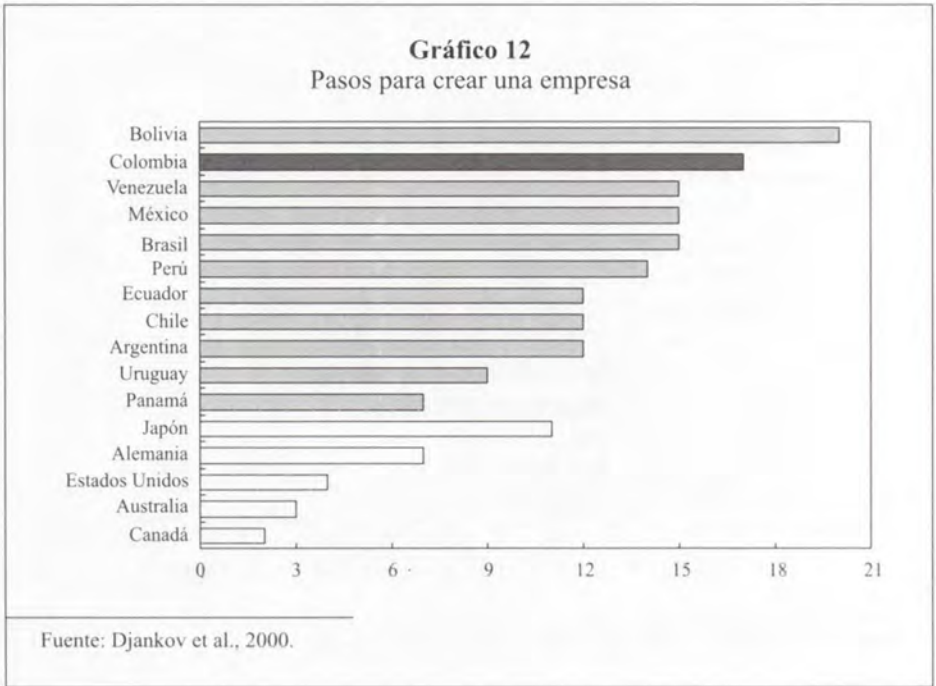


Fuente: Banco Mundial y BID, Business Environment Surveys, 1999.

cia de multitud de barreras para crear nuevas firmas. Para crear una nueva empresa en Colombia es necesario completar 17 trámites. En un estudio mundial que cubre 75 países, sólo Bolivia aparece peor, con 20 trámites. Sin contratiempos, el proceso en Colombia debe tomar 55 días y costar unos 250 dólares. En la práctica, los tiempos y costos suelen ser mayores. En teoría, todos estos trámites pueden tener objetivos deseables, como asegurar el cumplimiento de las normas laborales, tributarias, de protección de los consumidores y del medio ambiente. Pero esto es sólo en teoría. En la práctica, puede ocurrir que los trámites sean utilizados como un mecanismo de defensa de las empresas ya existentes para evitar la competencia. También puede ser que los trámites beneficien a los políticos y funcionarios, quienes derivan de ellos poder, empleos y rentas.

La evidencia internacional muestra que esto último es lo que ocurre en la realidad<sup>21</sup>. Los países que tienen más trámites son precisamente aquellos que registran más corrupción. También son los países donde menos se protege a los consumidores y donde es mayor la contaminación ambiental y está más extendida la

<sup>21</sup> Djankov, La Porta, López de Silanes y Shleifer (2000).

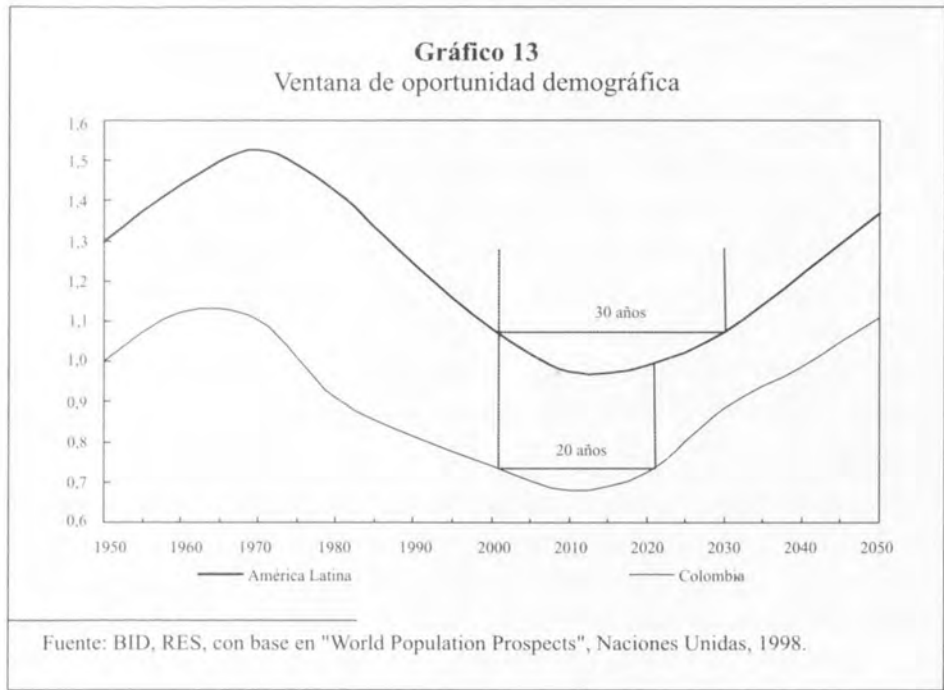


evasión tributaria y la informalidad laboral. Los trámites contribuyen a producir efectos contrarios a sus objetivos declarados.

### III. Un momento de oportunidad

Los problemas laborales en Colombia son en gran medida el resultado de una combinación de factores que están limitando la demanda laboral: una macroeconomía poco dinámica e inestable, un ambiente institucional adverso a la inversión privada y una legislación laboral que encarece el trabajo y limita la flexibilidad de los salarios. En parte, como resultado de esta misma situación, la oferta laboral se ha expandido, especialmente entre los jóvenes, quienes enfrentan las mayores dificultades para encontrar empleo. Como consecuencia de este estado de cosas, en Colombia hay muy pocas oportunidades laborales. Tres de cada cuatro colombianos creen -quizás con razón- que el éxito en la vida depende de las conexiones, más que del trabajo<sup>22</sup>. Aunque esta percepción puede estar influida por factores culturales y un poco por un legado histórico de exclusión social tanto en las esfe-

<sup>22</sup> Información proveniente del Latinobarómetro de 1998.



ras del gobierno como de los negocios privados, indica muy bien hacia dónde dirigen sus esfuerzos los colombianos y lo lejos que está el país de resolver cabalmente sus problemas laborales.

Aunque diversos factores se han confabulado para hacer muy difícil la situación laboral, Colombia está pasando por un período único de oportunidad para enfrentar sus problemas laborales. La oportunidad surge del hecho de que el país se encuentra justo en la mitad del proceso de transición demográfica. Lo que esto significa es que, como resultado de la caída en las tasas de fecundidad de las dos últimas décadas, se ha reducido la proporción de la población que son niños dependientes, pero aún no ha aumentado sustancialmente la proporción de la población de mayor edad que ya no tiene capacidad laboral. Por consiguiente, la tasa combinada de dependencia de ambos grupos está en un punto muy bajo, en forma estrictamente transitoria.

Durante este período de oportunidad hay mejores posibilidades que nunca de crear nuevas fuentes de empleo, elevar los niveles de ahorro y mejorar los niveles educativos. Desde el punto de vista de las familias, esto es así porque hay menos niños y aún pocos viejos en cada hogar, y por consiguiente, una proporción alta de

los miembros del hogar puede participar en el mercado laboral. Esta tendencia es reforzada por el hecho de que las mujeres tienen menos obligaciones domésticas y por consiguiente, más posibilidades de trabajar fuera del hogar. Habiendo más fuentes de ingreso, los ahorros totales del hogar pueden ser mayores y también es más factible costearle a los hijos una mejor educación. Desde el punto de vista de las finanzas públicas, este también es un período de oportunidad, pues aún son bajos los pagos por jubilación y salud para los viejos y son potencialmente mayores las fuentes de ingreso que pueden generar impuestos y otros ingresos tributarios. En este período debe ser, por lo tanto, más fácil generar ahorros fiscales y dedicar mayores recursos a extender y mejorar los servicios públicos básicos, en particular la educación para generaciones que ahora son menos numerosas que en el pasado.

Obviamente, estas oportunidades pueden quedarse sin aprovechar, como de hecho está ocurriendo en Colombia. Aunque el país se encuentra en su mejor momento demográfico no se están generando más empleos, no está aumentando la educación de las nuevas generaciones y hay serios problemas de falta de ahorro y de fragilidad de las finanzas públicas. Lo grave es que no habrá otra oportunidad como ésta. En menos de dos décadas la población mayor de 60 años empezará a aumentar de forma acelerada y hacia el año 2050 habrá solamente cuatro personas en edad laboral por cada individuo mayor de 60 años, mientras que esa relación ahora es de 13 a uno. El país no puede dilatar la adopción de medidas para resolver conjuntamente sus problemas de bajo desempleo, baja educación e insuficiente ahorro e inversión.

## REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996). *Progreso Económico y Social en América Latina*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (1997). *América Latina después de una década de reformas, progreso económico y social en América Latina*. Washington, D. C.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina*. Washington, D. C.
- Banco Mundial (1994). "Poverty in Colombia", Washington.
- Bell, Linda (1997). "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia", *Journal of Labour Economics*, Vol. 15, No. 3, pp. 103-135.

- Djankov, S., et al. (2000). *The Regulation of Entry*. NBER Working Paper, No. 7892.
- Gaviria, Alejandro (2000). "Sobre quién ha recaído el peso de la crisis", *Coyuntura Social*, No. 23, noviembre.
- Heckman, James, et al. (1994). "U. S. Education and Training Policy: A Reexamination of the Underlying Assumptions Behind the 'New Consensus'", en Lewis C. Solmin y Alec R. Levenson, *Labor Markets, Employment, and Job Creation*, Westview Press: Boulder, San Francisco, Oxford.
- Kertzman, Fanny (1987). "Obstáculos a la creación de empleo: El punto de vista de los empresarios", *El problema laboral colombiano*, Vol. 2, editado por J. A. Ocampo y M. Ramírez, 239-248. Bogotá: Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
- Lora, Eduardo y Ana María Herrera. (1993). "Macroeconomía del salario mínimo", *Debates de Coyuntura Económica*, Vol. 30, pp. 21-35. Bogotá: Fedesarrollo-Fescol.
- Lora, Eduardo y Marta Luz Henao (1997a). "Colombia: The Evolution and Reform of the Labor Market", *Labor Markets in Latin America: Combining Social Protection with Market Flexibility*. Editado por Sebastian Edwards y Nora Lustig. Brookings Institution Press., Washington, D. C.
- Lora, Eduardo; Pagés, Carmen (1997b). "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe", Informe de Investigación, Departamento de Investigación-BID.
- Lora, Eduardo; Olivera, Mauricio (1998). "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", Informe de Investigación, Departamento de Investigación-BID.
- Maloney, William; Núñez, Jairo (2001). "Minimum Wages in Latin America", Informe de Investigación, Banco Mundial.
- Medina, Carlos; Núñez, Jairo (2000). "The Impact of Public-Provided Job Training in Colombia", Informe de Investigación, Cede, Universidad de los Andes.
- Ocampo, José Antonio (1987). "El régimen prestacional del sector privado", *El problema laboral colombiano*, Vol. 2, editado por J. A. Ocampo y M. Ramírez, 239-248. Bogotá: Contraloría General de la República, Departamento Nacional de Planeación y Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

- Olson, Mancur (2000). *Power and Prosperity*. Basic Books, New York.
- Robbins, Donald J. (1996). HOS Hits Facts: Facts Win. Evidence on Trade and Wages in the Development World. Harvard Institute for International Development. Mimeo.
- Rodrik, Dani (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington, D. C. Institute for International Economics.
- Wood, Adrian (1997). Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom. *The World Bank Economic Review* 11 (1) January, pp. 33-57.

## 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.

# CARACTERÍSTICAS Y DETERMINANTES DE LA OFERTA LABORAL COLOMBIANA Y SU RELACIÓN CON LA DINÁMICA DEL DESEMPLEO

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y DE POLÍTICA

HUGO LÓPEZ CASTAÑO\*

### INTRODUCCIÓN

Este documento se ocupa en primer lugar (Sección I) del papel que ha jugado el alza en la participación laboral sobre el alza de la tasa de desempleo que se ha producido en Colombia desde 1998. Como se verá, los hogares respondieron a la crisis económica elevando la participación de sus miembros secundarios, en particular de las mujeres y de los jóvenes. Los estudios realizados en el país (Sección II) han aclarado bastante bien algunos determinantes básicos de la participación laboral de los hogares, pero no han disipado enteramente la incertidumbre sobre su evolución futura, lo que impide predicciones precisas sobre la evolución de la misma. No obstante, los diversos escenarios que pueden diseñarse con ayuda de modelos sencillos sobre la evolución futura del desempleo (Sección III) sugieren que -además del necesario ajuste macroeconómico- las políticas de contención de oferta, en particular las educativas, pueden jugar un papel no desdeñable en la reducción de la desocupación en el país.

---

\* Uno de los más destacados investigadores académicos del país y probablemente, el principal experto colombiano en temas de economía laboral. Desde hace 30 años viene estudiando, de manera ininterrumpida, los temas de empleo, desempleo, educación y capacitación de la población laboral, oferta laboral y relaciones entre la demanda laboral y la estructura y dinámica de la economía colombiana. Fue miembro de la Misión Chenery, encargada de un diagnóstico y recomendaciones sobre el problema del desempleo en Colombia. Actualmente se desempeña como director del CIDE.

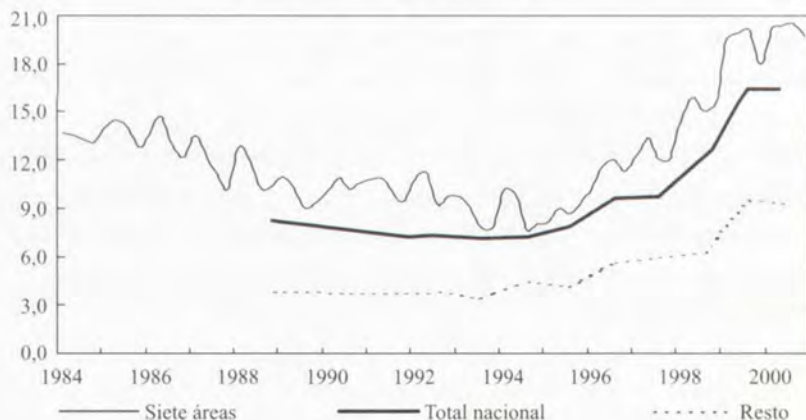
## I. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL MERCADO LABORAL EN COLOMBIA Y EL ALZA DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL

### A. Evolución reciente del desempleo

Entre 1991 y 1994, la tasa nacional de desempleo había sido cercana al 7,2%. Desde 1995 aumentó considerablemente hasta alcanzar el 12,3% en septiembre de 1998. De acuerdo con la Encuesta nacional de hogares del DANE, de cobertura nacional, esa cifra se elevaría todavía más en el bienio subsiguiente: 16,3% (septiembre de 1999) y 16,6% (septiembre de 2000) (Gráfico 1).

- En las zonas rurales (“resto” por fuera de cabeceras municipales), esa tasa habría pasado del 4,0% (1991-1995), al 6,2% en 1998 y al 9,3% en septiembre pasado.
- Y en las siete ciudades principales el desempleo -que había venido descendiendo hasta alcanzar sus mínimos niveles históricos (cerca del 8,0% en el segundo semestre de 1994)- volvió a elevarse desde 1995. En 1996 superó el 11,0%

**Gráfico 1**  
Tasa de desempleo urbana (siete ciudades),  
rural (fuera de cabeceras) y total nacional  
(Marzo de 1984-Diciembre de 2000)



Fuente: DANE, encuesta nacional de hogares (ENH). Los datos urbanos se refieren a las siete principales ciudades, son trimestrales y han sido suavizados; los rurales (fuera de cabeceras municipales) y los nacionales, corresponden a los meses de septiembre (salvo 1988 y 1991 que se refieren a diciembre); los meses faltantes han sido interpolados. Las marcas en el eje de las x corresponden a los meses de marzo.

y en 1997 el 12,0%. Desde comienzos de 1998 ese indicador se disparó, superando en ese año el 15%. Desde 1999 la cifra ha sido cercana al 20%. En todo caso, la tasa media del año pasado (20,2) es la máxima de toda nuestra historia estadística, muy superior a la que habíamos conocido en los años críticos de 1985/1986.

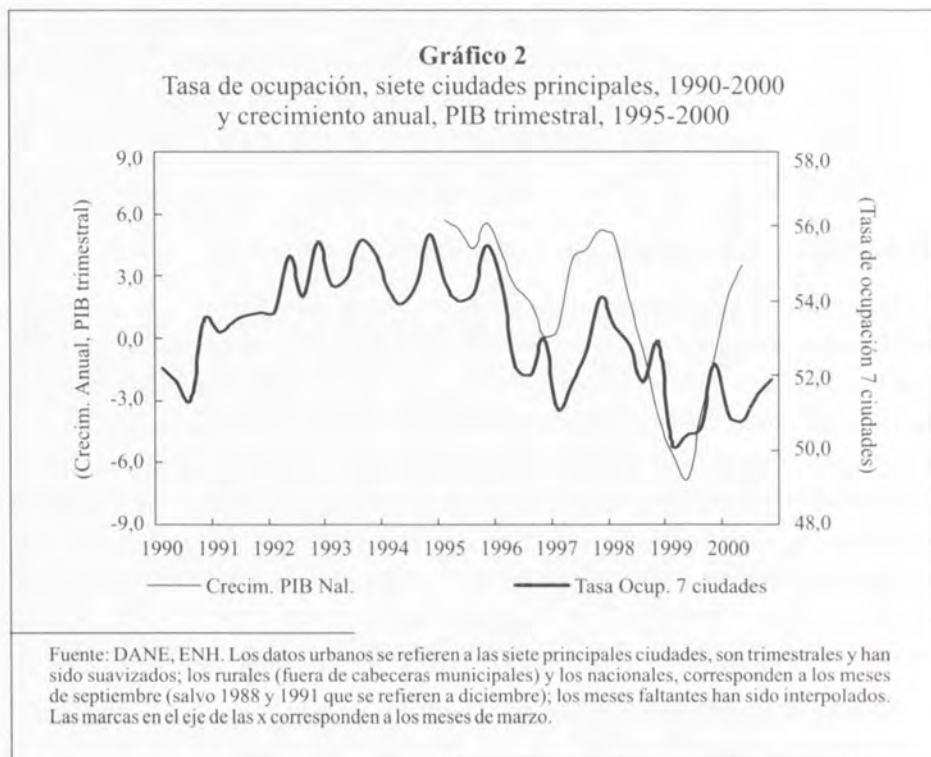
### **B. Recesión, alza salarial y mayor participación laboral**

De hecho, el agravamiento de la situación laboral en el país ha sido el fruto de tres factores principales. Los dos primeros responden al comportamiento del PIB y de los salarios. López y Castaño (1999a) han mostrado que el empleo urbano (el de las siete ciudades) depende directamente del PIB (con rezagos de 0, 1 y 4 trimestres); inversamente de los ingresos laborales reales de las personas con algún grado de educación superior (con rezagos de 6 y 7 trimestres) y, también inversamente, de los salarios mínimos reales, es decir, de los ingresos de los trabajadores simples (con rezagos de 3 y 4 trimestres). La elasticidad de largo plazo del empleo frente al PIB encontrada para 1991-1998 monta a 0.806; frente a los ingresos calificados a -0.253 casi igual que frente al salario mínimo (-0.254).

- a. Por eso, el primer factor, y el más importante, desencadenante del desempleo ha sido la crisis económica.

El PIB, que había crecido a tasas anuales superiores al 5,0% entre 1992 y 1995, se desaceleró progresivamente desde 1996, de tal manera que en 1988 lo hizo apenas al 0,5% y en 1999 al -4,3%. Aunque la economía ha comenzado a recuperarse, el repunte dista mucho de ser vigoroso (apenas 3,0% en 2000; este año, probablemente, no más del 3,2%). Por eso, según las encuestas de hogares del DANE, la tasa de ocupación (ocupados como porcentaje de la población en edad de trabajar) se redujo entre septiembre de 1998 e igual mes de 1999 del 51,3% al 49,8% a nivel nacional y, en las siete ciudades principales, del 52,7% (promedio 1998) al 50,9% (promedio 1999). Para septiembre del año pasado, se había esbozado una cierta recuperación en esta tasa (51,1 tanto en el país como en las siete ciudades principales). No obstante, esta cifra sigue siendo muy inferior a la que había conocido el país en septiembre de 1995 (55,5 en las siete ciudades) (Gráfico 2).

- b. Aunque el alza en los salarios reales no fue el factor desencadenante del desempleo, sí le restó dinamismo a la ocupación (1991-1996/1997) y, más recientemente (1998-2000), ha acentuado el desempleo.

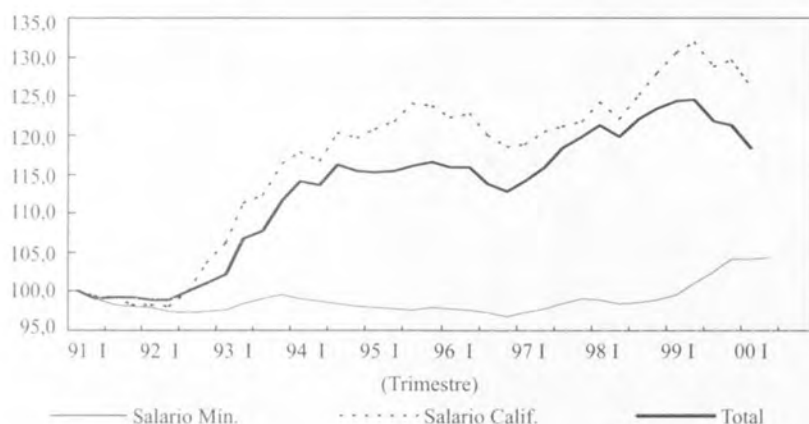


Los ingresos laborales medios reales (el costo medio de la mano de obra) habían variado poco entre 1986 y 1991 (Gráfico 3). En cambio, entre 1991 y 1999 se elevaron vertiginosamente, creciendo a una tasa anual media del 2,5% y acumulando una ganancia real del 22,2%. A pesar del rápido crecimiento del PIB, el alza salarial le hizo perder dinamismo al empleo urbano entre 1991-1995/1996 y luego acentuó los efectos negativos de la crisis posterior.

Al menos hasta 1998 la responsabilidad del alza “salarial” no fue de los trabajadores simples. El salario mínimo real (que rige su remuneración) prácticamente no varió hasta esa fecha. Se elevó sí en 1999 (5,2%) y 2000 (4,0%) como fruto de la sorpresa deflacionaria y de las exigencias de la Corte Constitucional, lo que ha contribuido a elevar el desempleo de la mano de obra no calificada.

Sin embargo, la responsabilidad central fue de los trabajadores más calificados y, muy en particular, de las personas con educación superior (Sánchez y Núñez,

**Gráfico 3**  
Índices (marzo 91 = 100) de los salarios reales  
(Mínimo, calificado y total). Siete ciudades principales  
(1991-1999)



Fuente: DNP. Indicadores de Coyuntura Económica, No. 7, noviembre de 2000, con base en DANE, ENH. Los salarios son, en realidad, los ingresos laborales medios en las siete principales ciudades. El calificado corresponde a personas con educación superior (completa o incompleta). Fueron deflactados por el índice de precios al consumidor y tienen como base a marzo de 1991.

1998). Los ingresos reales de las personas con educación superior -completa o incompleta- aumentaron de manera vertiginosa (al 3,5% anual entre 1991 y 1999) acumulando una ganancia en esos ocho años del 32%.

De hecho, desde 1992 parece haberse producido un cambio estructural de la demanda laboral a favor del empleo calificado. Entre 1985 y 1991 el peso de las personas con educación superior en el empleo urbano de las siete ciudades principales aumentó suave y tendencialmente, pasando del 15% al 20% (superior completa o incompleta). En dicho período este aumento corrió en paralelo con una estabilidad de los ingresos del personal con alguna formación superior (4 salarios mínimos). Después, entre 1991 y 1997, el porcentaje del empleo con formación superior se estabilizó alrededor del 20% en el mismo momento en que sus “salarios” se dispararon (pasaron en términos del mínimo legal de 4 veces a 5 veces). Sólo desde 1997, cuando la recesión comenzó a moderar los “salarios”, la importancia de este empleo volvió a crecer, pasando del 20% al 24% (Gráfico 4).

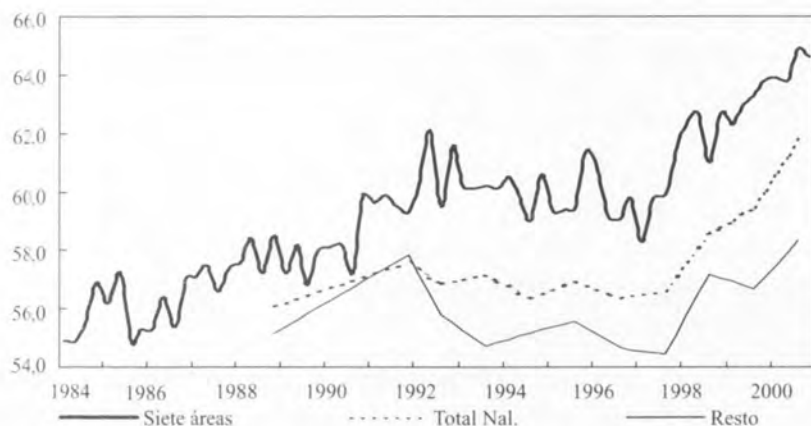


El corolario de política es claro. Aunque no conviene elevar el mínimo real durante las crisis, durante el período 1992-1995 la influencia negativa de los salarios sobre el empleo se ejerció principalmente por la vía del costo de la calificada y, en particular de los profesionales. Si el país quiere evitar que ello se repita en el futuro -tan pronto el crecimiento del PIB vuelva a elevarse- si es que lo hace, deberá moderar el alza salarial de los calificados aumentando la oferta de este personal, impulsando a la calificación laboral y la educación superior.

- c. El tercer factor ha sido el incremento de la participación laboral de los hogares que, desesperados por la coyuntura crítica, han sacado a sus mujeres y jóvenes a buscar trabajo (es lo que se llama, en economía laboral, el fenómeno del *trabajador adicional*).

El fenómeno se presentó desde el año 1998 y se revela en el comportamiento de la participación laboral que, en las siete ciudades, pasó de niveles medios del 59,9% en 1997 al 64,3% en 2000 (Gráfico 5). Ese incremento ha sido el mayor de todos los observados en otros países latinoamericanos como Ecuador, México, Brasil, Honduras y Perú (Santamaría, 2001).

**Gráfico 5**  
Tasa laboral de participación: nivel nacional  
y siete ciudades principales, 1984-2000  
(Porcentajes)



Fuente: DANE, ENH. Los datos urbanos se refieren a las siete principales ciudades, son trimestrales y han sido suavizados; los rurales (fuera de cabeceras municipales) y los nacionales corresponden a los meses de septiembre (salvo 1988 y 1991 que se refieren a diciembre); los meses faltantes han sido interpolados. Las marcas en el eje de las x corresponden a los meses de marzos.

## II. DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL: LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN EL PAÍS

La fuerza laboral es el producto de la población en edad de trabajar y la tasa de participación. Por tanto está sometida al juego de las fuerzas demográficas (que determinan la población en edad laboral) y las sociológicas y económicas (que determinan la participación).

Entre 1951 y 1973, la población creció 3,1% en promedio anual mientras que la existente en edad laboral lo hizo en 2,9%. Las altas tasas de natalidad comenzaron a caer durante los años 70. En el período siguiente las tendencias de la fuerza de trabajo y la población se invirtieron: de 1973 a 1993, la tasa anual promedio de crecimiento de la población se redujo (2,4%), mientras que la población en edad laboral aumentó 2,9%, tasa esta que empezaría a desacelerarse progresivamente.

Para el próximo quinquenio (2000-2005) el DANE está previendo una desaceleración adicional del crecimiento poblacional (1,9% entre 1995 y 2000; 1,7% entre 2000 y 2005) y un crecimiento estable de la población en edad laboral

(2,2% anual). Paralelamente está contemplando una concentración adicional de la población en las cabeceras municipales que del 71% en 2000 pasará al 72,5% en 2005.

Aunque el comportamiento futuro de la población en edad laboral sigue estando sometido a incertidumbres, la mayor de todas se refiere, sin embargo, a la participación laboral. Como veremos, esa incertidumbre es a la vez teórica y empírica.

### ***A. La teoría económica de la participación laboral y sus incertidumbres***

Desde el modelo más simple de la oferta individual basado en la distinción radical entre el trabajo "desútil" y el ocio útil, la teoría económica de la oferta laboral contiene, *ad obvo*, una incertidumbre teórica que los modelos más refinados no logran disipar. La cantidad ofrecida de trabajo puede responder positiva o negativamente a las variaciones en los salarios.

Como lo hacía notar ya Lionel Robbins (1930), el efecto total que el alza de los salarios tiene sobre la oferta laboral puede dividirse en dos componentes. Un efecto ingreso que, normalmente, es negativo: a mayores salarios mayor nivel de vida, y a condición de que el ocio sea un bien normal, mayor será el ocio demandado y menor la cantidad de trabajo ofrecida. Y un efecto de sustitución que es positivo (que aumenta la oferta de trabajo): una vez aislado el efecto que sobre el ingreso produce un alza salarial el encarecimiento del costo de oportunidad del ocio disminuye su cantidad demandada y por tanto eleva la oferta laboral

Así las cosas, la pendiente de la curva de oferta, individual y agregada -¿es función directa o inversa del salario?- depende de la potencia relativa de esas dos fuerzas. ¿Es el efecto ingreso superior al efecto de sustitución?: entonces el impacto neto de los mayores salarios sobre la cantidad ofrecida de trabajo será negativo. ¿Es el efecto de sustitución superior al efecto ingreso? entonces el impacto será positivo. ¿Ambos efectos se compensan exactamente?: entonces el impacto será nulo. En estas condiciones, la forma de la curva de oferta laboral queda indeterminada.

Los modelos de derivación de la oferta individual de trabajo pueden sofisticarse enormemente (Becker, 1975) si, de un lado, se elimina la distinción radical ocio-trabajo, si se reconoce que el ocio y el consumo no se oponen sino que se complementan, que no todas las actividades realizadas durante el tiempo libre son igualmente placenteras y que el trabajo remunerado puede poseer atractivos no pecuniarios distintos al salario. Y si, de otro lado, se abandona la hipótesis de que la oferta de trabajo de cada quien depende sólo de sus decisiones individuales y se

toma en cuenta la unidad familiar. En estas condiciones, un alza unilateral de los salarios pagados a uno de los miembros del hogar no sólo pone en juego, para ese individuo, los tradicionales efectos ingreso (que es negativo sobre su oferta de trabajo) y sustitución (que es positivo) y el efecto de reemplazo de "trabajo no remunerado" por bienes y servicios tecnológicamente sustitutivos (que es positivo). Hay también un nuevo efecto: al resultar ahora más pagadero el trabajo de ese miembro frente al de los demás se suscita un cambio en la estructura de la oferta familiar: vale la pena que quien recibe las remuneraciones más altas trabaje más. Así los otros-y el hogar mirado como un todo- pueden disfrutar de más ocio.

La importancia de considerar al hogar-y no al individuo- como la unidad que toma las decisiones en materia de oferta laboral radica, sin embargo, en que permite analizar más de cerca el fenómeno de la participación laboral de los miembros secundarios (mujeres casadas, hijos e hijas solteros) que, como se sabe, son los principales responsables de las variaciones que experimente la fuerza de trabajo ofrecida en el corto plazo.

Consideremos, al respecto, la siguiente ecuación:

$$Tps = a + bWs + cWp$$

en donde:

$Tps$ : tasa de participación laboral de los miembros secundarios del hogar.

$Ws$ : salario de los miembros secundarios del hogar.

$Wp$ : salario del miembro principal del hogar.

$a, b, c$ : parámetros.

Sobre ( $b$ ) operan varias fuerzas distintas. Algunas se mueven en la misma dirección que  $Ws$  (+), y otras en dirección opuesta (-): el efecto ingreso tradicional (-), el efecto sustitución tradicional (+), el efecto de sustitución tecnológica: trabajo no remunerado contra bienes y servicios sustitutos (+), y el efecto de sustitución laboral intrafamiliar: trabajo del miembro principal por trabajo de los mismos secundarios (+). En principio, el signo ( $b$ ) es indeterminado, pero en honor a la discusión aceptaremos, como se hace convencionalmente, que es positivo ( $b > 0$ ). Sobre ( $c$ ) se ejercen a su vez un efecto ingreso que es negativo (si  $Wp$  aumenta  $Tps$  disminuye) y un efecto de sustitución laboral intrafamiliar (negativo: es decir inverso a  $Wp$ ). El signo de  $c$  es, pues, negativo. En estas condiciones, las variaciones en los salarios ( $Ws$  y  $Wp$ ) afectarán la participación laboral de los

miembros secundarios dependiendo de los cambios relativos en  $W_s$  y  $W_p$  y de los coeficientes ( $b$ ) y ( $c$ ).

Asumiendo que las variaciones de salarios tienen un carácter general ( $W_s$  y  $W_p$  cambian en la misma proporción) se abre aquí un abanico de cuatro posibilidades.

1. Suben los salarios esperados (auge) y  $b > c$ . Entonces la participación laboral ( $TP_s$ ) de los trabajadores secundarios aumenta. Es lo que se llama la hipótesis del "trabajador alentado".
2. Caen los salarios esperados (crisis) y  $b > c$ . La participación de los trabajadores secundarios disminuye. Hipótesis del "trabajador desalentado".
3. Suben los salarios esperados (auge) y  $b < c$ . Entonces la participación laboral de los trabajadores secundarios disminuye. Es el caso del "trabajador excedente".
4. Caen los salarios esperados (crisis) y  $b < c$ . La participación laboral de los miembros secundarios de la familia crece: hipótesis del "trabajador adicional".

Se sigue de lo anterior que, aun para los trabajadores secundarios y sin considerar el efecto agregado sobre la oferta familiar, el resultado teórico del análisis sigue siendo incierto. Nada puede decirse a priori sobre la dirección en que variará la oferta laboral ante los cambios en el salario. Por eso el debate se ha vuelto empírico.

A nivel internacional, los trabajos de Humphrey (1940) y Layard (1980), Stiglitz, Genicot, y Basu (1998), los de Maloney (1986), Clark y Summers (1990a y 1990b) y los de Elmeskov y Pichelman (1993) muestran resultados a favor del efecto ingreso y del comportamiento procíclico de la participación laboral y su relación negativa con el desempleo, tanto en niveles como en variaciones. En un estudio sobre 142 regiones de la Unión Europea (Elhorst, 1996) observa que, aun cuando existen muy importantes diferencias regionales en los niveles de la tasa de participación en función de diferentes variables explicativas, la relación inversa con el desempleo se mantiene tanto para hombres como para mujeres. En cambio, Tano (1993) encuentra evidencia muy significativa sobre el fenómeno del trabajador adicional y, para el caso de la Argentina.

### ***B. Los estudios realizados en Colombia. Características de la participación laboral***

Me parece que el estudio reciente de Santa María y Rojas (2001) sintetiza bien los principales hallazgos obtenidos por los estudiosos colombianos sobre los determinantes de la participación laboral. Los autores realizan sus estimaciones me-

dante un modelo de elección binaria tipo *logit* para períodos altos (1988 y 1995) y bajos del ciclo económico (1983, 1999 y 2000) que se aplicó, por separado, para hombres y mujeres. La fuente de información fue la Encuesta Nacional de Hogares para las principales siete ciudades:

### 1. Aumento tendencial de la tasa femenina de participación

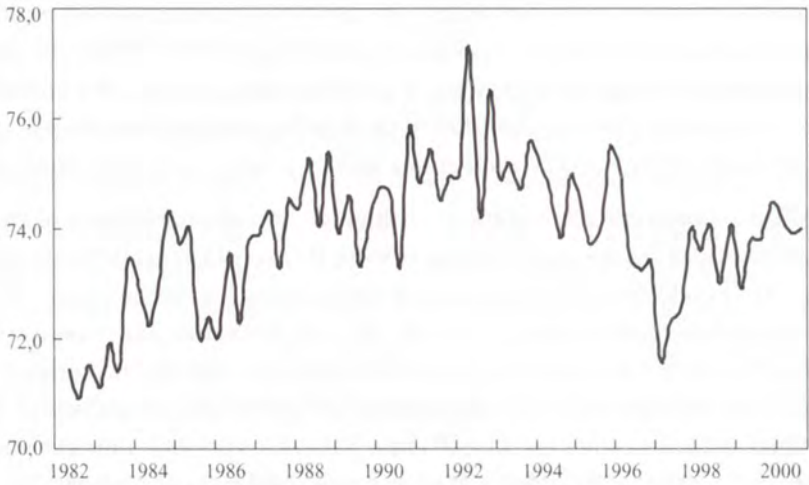
Como lo habían hecho notar Vélez y Winter (1993), mientras la tasa masculina de participación ha variado poco (oscilando alrededor del 71%-75%), la de las mujeres, ha crecido de manera tendencial. A nivel nacional pasó del 19% en 1950; al 39% en 1985 y al 55,8% en el año 2000. Y en las principales ciudades del país creció un 58,6% entre 1976 y 2000 (la masculina apenas lo hizo en el 9,0%, Gráfico 6).

Profundos cambios demográficos, culturales, institucionales y económicos, que habían sido destacados por Guzmán (1993); Ribero y García (1996) y Urdinola (1998), han estado detrás de esa elevación tendencial y han hecho extender como lo destacan Santamaría y Rojas, el ciclo de vida laboral de las mujeres. En la década de los 80 la mujer maximizaba su entrada al mercado laboral entre los 25 y 29 años, para después empezar a disminuirla. En los 90 esto ha cambiado y ahora el máximo se alcanza entre los 35 y 39 años. Tal vez los dos más importantes sean la caída en las tasas de fertilidad y el acceso más igualitario a la educación.

- La presencia de niños menores (0-6 años) y de minusválidos en el hogar desincentiva la participación femenina y estimula la masculina. Es la expresión de la división del trabajo, que otorga la responsabilidad del cuidado infantil a la madre y la obtención de ingresos a los hombres. Por ello, a medida que la reducción en la fertilidad ha hecho disminuir el número de niños por hogar, la participación femenina se ha elevado. El hecho había sido ya observado por Tenjo y Ribero (1998) y por Ribero y Meza (1997). Con ese mismo hecho están ligados estos dos, el matrimonio reduce la participación femenina, y la contratación de servidoras domésticas (un expediente al que sólo pueden recurrir las familias de ingresos medios y altos), la eleva.
- Para la generación nacida en las décadas de los 40 y 50 los años medios de educación eran de 4,2 (mujeres) y 5,3 años (hombres); para la nacida en los 70 y 80 de 9,7 y 9,4 en los hombres.
- La educación tiene un mayor efecto en la probabilidad de participar de las mujeres frente a los hombres, lo cual explica la permanente incorporación en el largo plazo de la mujer, debido a las mayores tasas y niveles educativos alcanzados por ellas.

**Gráfico 6**  
Tasa laboral de participación  
masculina y femenina. Siete ciudades, 1982-2000  
(Porcentajes)

Hombres



Mujeres



Fuente: DANE, ENH.

- Para ambos sexos, las personas que más participan son aquellas con formación universitaria completa. El segundo y el tercer grupo en los hombres son los que tienen secundaria y primaria, respectivamente, mientras que en las mujeres están representados por aquellas con superior incompleta y secundaria completa.
- El diferencial de participación laboral entre hombres y mujeres, según niveles educativos ha venido reduciéndose en todos los niveles, pero sobre todo en los inferiores. Esto se explica, en el largo plazo, por los cambios culturales, institucionales y económicos que han impuesto a la mujer un nuevo rol. En el corto plazo se evidencia una aceleración en la reducción del diferencial para los menos educados, lo que sugiere que el crecimiento de los últimos años de la participación femenina se explica por una caída en el ingreso de las familias que ha golpeado a las más pobres.

## 2. Variaciones cíclicas: la respuesta de los trabajadores secundarios

Tenjo y Ribero (1998), basados en la evidencia aportada por tres encuestas de hogares (1988, 1994 y 1996) habían llegado ya a la conclusión de que la elasticidad de oferta de los trabajadores secundarios (mujeres y hombres no jefes de hogar) era mucho mayor que la de los jefes de hogar y de que la hipótesis más probable para explicar la relación entre participación y desempleo era la del trabajador adicional para los trabajadores secundarios y la del trabajador desalentado para los hombres casados y jefes de hogar.

El estudio reciente de Santamaría y Rojas (2000) parece confirmar esa tesis. Los autores realizan sus estimaciones mediante un modelo de elección binaria tipo *logit* para períodos altos (1988 y 1995) y bajos del ciclo económico (1983, 1999 y 2000) que se aplicó, por separado, para hombres y mujeres. La fuente de información fue la Encuesta nacional de hogares para las principales siete ciudades.

De acuerdo con ellos, “el aumento de la tasa de desempleo y la caída en el ingreso familiar explican en buena medida la aceleración en la tasa global de participación femenina, brindando evidencia acerca de la hipótesis del trabajador adicional. El aumento de la tasa de desempleo del hogar aumenta la probabilidad de participar, lo cual está ligado con la caída de los ingresos. En general, los efectos mencionados son mayores en las mujeres, lo cual muestra que son ellas quienes más reaccionan cuando la situación económica se torna difícil. El cambio de los coeficientes a través de los años estimados permite asegurar que la reacción de las mujeres a la caída de los ingresos presentó un incremento considerable en los años recientes

- Para enfrentar la crisis inicialmente salieron a buscar trabajo las mujeres más jóvenes y en el último año se les unieron las más adultas. Un hecho importante que explica la aceleración de la tasa global de participación femenina es el aumento en la entrada de las esposas inactivas al mercado laboral. La evolución de la participación de las cónyuges ha estado correlacionada con la dinámica de la tasa de desempleo de los jefes de hogar varones.
  - Las tasas de participación de las mujeres de bajos ingresos son significativamente inferiores al promedio femenino. Pero la brecha ha disminuido, sobre todo después de 1998, dado que son las familias pobres las más lesionadas con la recesión.
  - Durante el período 1996-2000, los grupos más jóvenes (12-14 y 15-19 años de edad), han sido los de mayor incremento de la participación laboral durante el período de recesión.
  - Aunque los hijos solteros tienen menor probabilidad de participar, su coeficiente se ha venido haciendo más pequeño en valor absoluto, mostrando la incorporación de esta población al mercado laboral. Las mujeres cónyuges han incrementado su participación con respecto a las jefes de hogar.
  - Aunque las mujeres tienen mayor participación relativa si son separadas o solteras frente a las casadas (para los hombres ocurre lo contrario), para las primeras el coeficiente ha venido disminuyendo a través del período analizado y se presenta una aceleración de esta disminución en 1999 y 2000. Esto es consistente con el aumento de la participación de las mujeres casadas.
  - Para los hombres, en los últimos dos años la migración se volvió significativa en la explicación de la probabilidad de participar. Esta evidencia parece mostrar que el flujo migratorio está cambiando, tanto en tamaño como en su composición, quizás en respuesta al fenómeno de desplazamiento forzoso por causa de la violencia o la recesión.
- Santamaría y Rojas concluyen así su estudio:

“la evolución de la oferta laboral en Colombia ha estado marcada por tres factores fundamentales: i) el incremento de la participación femenina asociado a cambios estructurales de la sociedad; ii) el incremento de la participación femenina relacionado con la recesión; iii) el aumento de la participación de los grupos más jóvenes de la población también asociado al período de crisis”.

### C. Dinámica futura de la participación laboral

A pesar de que los estudiosos nacionales han esclarecido bastante bien muchos de los factores que inciden en la participación laboral, los esfuerzos por predecir su dinámica futura son menos numerosos. Al respecto, quisiera referenciar dos de ellos. El primero, es el de López y Castaño (1999b) y el segundo, es el que acaban de realizar Santamaría y Rojas (2001).

De acuerdo con López y Castaño (1999) la tasa de participación laboral urbana está sometida a los siguientes determinantes:

1. Tendencia creciente de largo plazo que obedece principalmente a la vinculación progresiva de las mujeres al mundo del trabajo. Estadísticamente, esa influencia está recogida -con un rezago de cuatro trimestres- por la diferencia entre la participación observada y su tendencia lineal. Si la primera se aleja (por encima o por debajo) de la segunda, esa desviación tiende a corregirse.
2. Influencia decisiva de las fuerzas económicas:
  - Los casos del trabajador alentado y desalentado son capturados por la respuesta de la participación a la tasa de ocupación del trimestre y a los salarios medios de los obreros y empleados -con un rezago de tres trimestres- que es positiva: un aumento en esas dos variables, al elevar la probabilidad de conseguir empleo y los ingresos esperados para los nuevos miembros participantes, incide positivamente sobre la participación laboral.
  - Los casos del trabajador desalentado y excedente se recogen por el hecho de que la participación laboral varía en la misma dirección del desempleo del trimestre anterior e inversamente con el salario mínimo de largo plazo.

Si el desempleo se viene reduciendo tendencialmente, la ocupación de los miembros principales y, con él, los ingresos familiares permanentes se elevan; lo mismo pasa si el salario mínimo sube durablemente. Por ello los miembros secundarios de los hogares pueden disfrutar de más tiempo libre; los estudiantes pueden dedicarse al estudio de tiempo completo; las amas de casa no tienen necesidad de buscar trabajo. A la inversa, un deterioro permanente en los ingresos familiares tiende a disminuir la participación laboral. Ello ocurre en presencia de un alza reciente de la tasa de desempleo (que baja la probabilidad de conseguir empleo y hace caer el ingreso esperado de los miembros principales) o la caída en el salario mínimo.

No obstante, las ecuaciones fueron ajustadas con base en los datos antiguos de cuentas nacionales sobre el PIB que hoy están desactualizados y exigen una

proyección cuidadosa del PIB trimestral. Han perdido por ello su capacidad predictiva.

Por su parte, el estudio de Santa María y Rojas (2001) intenta predecir la participación laboral en las siete ciudades colombianas, basado en las siguientes consideraciones:

- a. Es preciso, en primer lugar, conocer el comportamiento estocástico de las variaciones en la participación laboral (estacionarias o paseos aleatorios). En el primer caso, un choque tiene efectos temporales, es decir, al cabo de un tiempo retornará a su nivel de equilibrio que depende de la estructura autorregresiva del proceso generador de la serie. En el otro caso, el choque tendrá efectos permanentes y se perpetuará.

Los autores realizaron pruebas para establecer el orden de integración de cada una de las series de participación (hombres, mujeres y total) de las siete principales ciudades, llegando a la conclusión de que las series son estacionarias. De acuerdo con la prueba Dickey-Fuller (DF) y a un nivel de significancia del 10% encontraron que las series de mujeres y total son estacionarias alrededor de una tendencia, mientras que la masculina es estacionaria alrededor de su media. También establecieron, a partir de las pruebas de Phillips y Perron (PP) y la Kwiatkowski, Phillips, Schmidt y Shin (KPSS), que las series son estacionarias alrededor de una tendencia.

- b. De acuerdo con ello, la evolución de la participación laboral, en especial de las mujeres, tendría un componente de largo plazo que responde a determinantes demográficos, culturales e institucionales y otro de corto plazo dictado por las condiciones económicas del país. Este último componente habría respondido en los años recientes a la caída en el ingreso de los hogares originada por la recesión. Ese efecto sería, pues, temporal y en la medida que se consolide la reactivación, la TGP debería retomar su tendencia de largo plazo.
- c. Sustentados en lo anterior, los autores realizaron varios ejercicios de proyección de la tasa de participación laboral hasta diciembre de 2002.

Quisiera destacar el que consistió en dividir cada serie en un componente de tendencia y otro de ciclo (corto plazo). Los autores estimaron la elasticidad del componente de corto plazo a los cambios del ingreso de los hogares y, además, la elasticidad de los ingresos de los hogares al comportamiento del PIB. Con estos datos proyectaron el ingreso de los hogares asociado al crecimiento del PIB esperado y posteriormente, el componente transitorio de la participación laboral rela-

cionado con estos niveles de ingreso. De esta manera obtuvieron la tasa esperada para mujeres, hombres y total, como la suma del componente de tendencia y el transitorio.

De acuerdo con los resultados, que están condicionados a la senda oficial de crecimiento del producto, la participación laboral en las siete ciudades retornará a su trayectoria de largo plazo a finales de 2001 y, al finalizar 2002, estará ubicada alrededor del 62,7%. Esta dinámica responde al comportamiento estimado de la TGP para las mujeres la cual se ubica al final cerca al 53,6%.

#### **D. Participación laboral y asistencia escolar**

Hasta ahora los estudios realizados en el país son de tipo determinístico. Han indagado las causas que inciden en esa variable y han encontrado que las causas que la explican (educación, composición del hogar, ciclo económico) son tan estructurales que escapan al control de las autoridades gubernamentales. No habría, pues, lugar a una estrategia de oferta entre el abanico de políticas contra el desempleo. Pero quizá la gravedad de la situación actual haga necesario replantear este punto de vista.

Al respecto, quisiera concentrarme en dos características que están profundamente ligadas. La primera tiene que ver con la participación laboral de los jóvenes en edad de asistir al colegio y a la universidad. La segunda, con la participación de las mujeres pobres con hijos. Están ligadas porque una estrategia educativa que a la vez aumente la tasa de asistencia escolar en el grupo de 12 a 24 años y conceda a las madres pobres subsidios condicionados a la asistencia escolar de sus hijos podría impactar de manera estructural la participación laboral, tanto de jóvenes como de las mujeres con efectos no despreciables sobre las tasas de desempleo.

a. En septiembre de 1999 (Cuadro 1) y de acuerdo con las encuestas nacionales de hogares, la población de 12 a 17 años (en edad de asistir a la escuela secundaria y también en edad laboral) totalizaba 5.611.000 personas. De ellas el 77% reportaba asistencia escolar y 1.283.000 (el 23%) estaban por fuera de las aulas. El 48% de esta población desescolarizada vivía en las cabeceras municipales (615.000 jóvenes) y el 52% (667.000) en las zonas rurales.

Lo más destacable es la diferencia en las tasas laborales de participación. Apenas el 5,8% de los jóvenes de 12 a 17 años que están en el colegio participan en el mercado laboral. En cambio, cuando han dejado tempranamente las aulas escolares ese porcentaje se eleva al 53,6%. Son 47,8 puntos de diferencia. Si mediante una política adecuada se lograra escolarizar esa población, el país

retiraría del mercado laboral 618.000 jóvenes de manera permanente. Y si pudiera escolarizarse apenas la mitad, el impacto de sustracción de oferta sería equivalente a la creación de más de 300.000 nuevos empleos.

Para lograrlo, hay que elevar el número de alumnos por maestro (con la actual planta oficial si se pudiera elevar a 31 (35 en las zonas urbanas, 20 en las rurales) la cobertura alcanzable sería muy alta). Y hay que recurrir a la contratación de cupos con el sector privado. Pero, además, es preciso conceder a las familias pobres subsidios condicionados a la asistencia escolar de sus hijos. Además de favorecer el enrolamiento y la permanencia en las aulas de los mismos, esta medida tendría un impacto adicional no despreciable sobre el desempleo, ya que generaría un efecto disuasor (efecto renta) sobre la participación laboral de las madres.

- b. Elevar las tasas de asistencia escolar en las edades universitarias produciría también un impacto similar. A pesar de los progresos de la última década, nuestra escolaridad superior sigue por debajo del estándar internacional; sobran cupos de primer nivel mientras que un porcentaje creciente de bachilleres no logra ingresar al sistema; la educación pública, casi gratuita para los estudiantes, es cara para el erario y abunda la privada de mala calidad; los programas técnicos/tecnológicos, cortos y económicos, son escasos (todos aspiran a ser doctores pero apenas se gradúa el 50%) y la sobre-reacción de los aspirantes al alza en los salarios está produciendo excesos en ciertas áreas (López, 2000).

Si Colombia hiciera énfasis en educación superior financiando con un adecuado sistema de crédito estudiantil las carreras cortas técnicas/tecnológicas para los jóvenes bachilleres, las alzas en los salarios del personal calificado podrían moderarse aligerando el esfuerzo de crecimiento necesario para combatir el desempleo y, paralelamente se produciría un efecto adicional vía menor participación laboral. En efecto, a nivel nacional existen casi seis millones de jóvenes en el grupo de edad de 18 a 25 años. Su tasa de asistencia escolar es del 24,5% (no todos están, sin embargo, en la universidad debido al problema de la extraedad). Cerca de 4,5 millones están por fuera de las aulas. En este caso, la diferencia en las tasas de participación es de 77,5% vs. 36,3% (41,2 puntos de diferencia). Elevar, de manera permanente, la tasa de escolarización (en principio: educación superior) de este grupo al 30% supondría enrolar 329.000 jóvenes adicionales. Ello retiraría del mercado laboral una suma neta de 135.000 oferentes.

De hecho, ese impacto podría ser aún mayor, con tal que los nuevos enrolamientos se financien con un adecuado sistema de crédito estudiantil. Para

**Cuadro 1**  
Tasa de participación laboral

Septiembre de 1999	Población (Miles)			Tasa de participación			
	Total	Asistencia escolar	No asistencia	Total	Asistencia escolar	No asistencia	Diferencia
<b>Total nacional</b>							
12 a 17	5.611	4.329	1.283	18,1	6,7	56,5	(49,8)
18 a 25	5.977	1.464	4.513	67,4	36,3	77,5	(41,2)
26 a 30	3.218	201	3.017	80,9	79,8	81,0	(1,2)
31 a 40	5.891	154	5.737	80,9	82,8	80,8	2,0
41 a 50	4.133	49	4.083	75,9	82,1	75,8	6,3
Más 50	5.976	14	5.963	45,2	44,9	45,2	(0,3)
<b>Total</b>	<b>30.806</b>	<b>6.211</b>	<b>24.596</b>	<b>59,2</b>	<b>18,6</b>	<b>69,5</b>	<b>(50,9)</b>
<b>Cabecera</b>							
12 a 17	3.529	2.914	615	14,2	5,8	53,6	(47,8)
18 a 25	4.495	1.290	3.205	67,7	36,4	80,2	(43,8)
26 a 30	2.403	185	2.218	83,7	79,6	84,0	(4,4)
31 a 40	4.457	135	4.322	83,1	83,4	83,1	0,3
41 a 50	3.079	42	3.037	77,6	83,7	77,5	6,2
Más 50	4.268	10	4.258	41,8	45,8	41,8	4,0
<b>Total</b>	<b>22.231</b>	<b>4.576</b>	<b>17.654</b>	<b>60,4</b>	<b>20,6</b>	<b>70,8</b>	<b>(50,2)</b>
<b>Resto</b>							
12 a 17	2.082	1.415	667	24,7	8,5	59,1	(50,6)
18 a 25	1.482	174	1.308	66,6	35,2	70,8	(35,6)
26 a 30	815	16	800	72,9	81,5	72,7	8,8
31 a 40	1.434	19	1.415	73,9	78,9	73,9	5,0
41 a 50	1.053	7	1.046	71,0	72,8	71,0	1,8
Más 50	1.708	3	1.705	53,5	42,1	53,5	(11,4)
<b>Total</b>	<b>8.574</b>	<b>1.634</b>	<b>6.941</b>	<b>56,2</b>	<b>13,2</b>	<b>66,3</b>	<b>(53,1)</b>

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares y cálculos UDS del Departamento Nacional de Planeación.

prueba, el hecho de que la participación laboral es, no 36% sino apenas del 25% para los estudiantes de estratos medios altos de las universidades privadas ya que, bien financiados, pueden dedicarse principalmente a sus estudios. Ello arrojaría una ganancia neta en participación laboral del orden de 50 puntos.

### III. ESCENARIOS FUTUROS PARA EL DESEMPLEO EN COLOMBIA: EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LA CONTENCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL Y LA REDUCCIÓN DEL DESEMPLEO

#### A. Magnitud del desempleo actual en Colombia: qué se puede hacer en el corto y qué en el mediano plazo

Excluyendo los territorios nacionales y, de acuerdo con estimativos del DANE, el país contaba en septiembre del año pasado -fecha de la última encuesta de cobertura nacional - con 41,2 millones de habitantes, de los cuales el 72% vivía en las cabeceras municipales y el 28% en el resto rural. La población en edad de trabajar era cercana a los 31,7 millones de personas (22,9 millones en las cabeceras; 8,8 por fuera de las mismas). Su fuerza laboral totalizaba unos 19,6 millones (14,5 millones en las cabeceras y 5,1 en el campo).

Como vimos antes, en ese septiembre, la tasa nacional de desempleo estuvo por los lados del 16,7%. Eran unos 3.250.000 desempleados, de los cuales el 85% estaba ubicado en las cabeceras municipales (2.776.000) y el 15% (475.000) por fuera de ellas<sup>1</sup>. Las últimas cifras de diciembre pasado referidas a las grandes ciudades sugieren que esa situación no ha mejorado sustancialmente (19,7%). A pesar de que lo peor de la crisis había ya pasado y que el PIB creció 3,0% en el año 2000, para diciembre el desempleo pudo haber estado por los lados del 18,4% en el conjunto de las cabeceras municipales, del 9,3% en el resto rural y del 16% a nivel nacional, lo que significa unos 3.150.000 desempleados.

En el corto plazo no parece posible reducir sustancialmente esa cifra. Para finales del año en curso, la fuerza laboral del país sobrepasará -si la participación laboral no varía- los 20 millones (440.000 personas más). Aceptemos que la economía crezca este año al 3,8% que es la meta oficial. Dada una elasticidad empleo PIB de 0,8, por esta vía el empleo se elevará este año un 3,0%. El salario mínimo real quedará este año prácticamente estable y por tanto, el impacto de esta variable sobre el empleo será nulo. Sin embargo, los salarios calificados, a los que responde el empleo con una elasticidad de -0,25, han seguido subiendo a sus tasas históricas, lo que le restará casi un punto al empleo, que ya no crecerá al 3,2% sino al 2,1%. En estas condiciones la economía generaría en el año unos 340.000 nuevos empleos; la desocupación seguiría siendo del 16,2% a nivel nacional (20,0% en las grandes ciudades, 18,8% en las cabeceras y 8,6% en el resto).

<sup>1</sup> DANE, Boletín de Prensa, diciembre de 2000. Cuadros definitivos.

Así, pues, estos simples cálculos sugieren que, en el corto plazo, el panorama laboral no mejorará sustancialmente. Pero tal vez podamos hacer algo en el mediano plazo (digamos en cinco años). Para apreciar la magnitud de los retos que debemos afrontar hay que empezar por predecir la oferta laboral.

- Por el lado de la población en edad laboral, podemos asumir -con el DANE- que, durante el próximo quinquenio, dicha población crecerá al 2,2% a nivel nacional y al 2,8% en las cabeceras municipales.
- Sin embargo, no estamos seguros del comportamiento de la participación laboral. Aceptaré, parcialmente, el mensaje optimista de Santa María y Rojas (2001) y supondré que no variará -ni en las cabeceras ni por fuera de ellas- de aquí a 2005.

En estas condiciones el crecimiento anual de la fuerza laboral para el próximo quinquenio sería también del 2,2%, lo que significará un aumento medio de 458.000 por año y de 2.290.000 personas en los cinco años que vienen.

### ***B. Hay que crecer rápidamente, pero ello no basta***

Para absorber esta nueva fuerza laboral bajando, además, la tasa de desempleo, lo primero que tiene que hacer el país es un esfuerzo de crecimiento muy considerable. En los próximos cinco años (2001-2005), la economía colombiana debe salir de la crisis y volverse a situar en una senda de expansión alta. Al respecto, he construido dos primeros escenarios quinquenales que recogen los resultados de un estudio que había hecho, primero con Fedesarrollo (Ayala y otros, 2000) y, luego, con el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2000). No coinciden enteramente con los de este último trabajo porque hice algunas modificaciones al modelo que diseñamos (sus supuestos y metodología se exponen en el Anexo).

El primero supone un crecimiento medio del 4,2% (3,8% en 2001, 4,0% en 2002 y 2003 y 4,5% en 2004 y 2005). Podemos llamarlo “poner la casa en orden”, mediante una política macroeconómica adecuada. El segundo supone un crecimiento medio del 5,3%, cifra que seguramente hará sonreír por lo optimista a todos los presentes. Tal vez podríamos llamarlo “Macro y Paz” o “Macro y orden” porque esos 1,1 puntos porcentuales adicionales tal vez podrían conseguirse si llegamos a un acuerdo con los grupos armados desde el año entrante o si, en su ausencia, el Estado se fortalece de tal manera que logra imponer el orden que hace falta en el territorio nacional.

En este caso se hace la hipótesis que, después de un modesto 3,0% en el año 2000 y del 3,8% este año, el PIB podría crecer al 5,4% (años 2002, 2003) y al 5,9% (2004-2005).

El Cuadro 2 y el Gráfico 7 permiten apreciar el impacto que ello tendría sobre el empleo y el desempleo. Entre otras hipótesis (Anexo) se asumen elasticidades del empleo al PIB y a los salarios de 0,80 y -0,25, estimadas por López y Castaño (1999a), que el salario mínimo real permanece estable y que el salario calificado sigue elevándose al 3,5% anual como en el pasado.

**Cuadro 2**  
Estimaciones futuras del desempleo nacional (cabecera y resto)  
(Para varios escenarios)

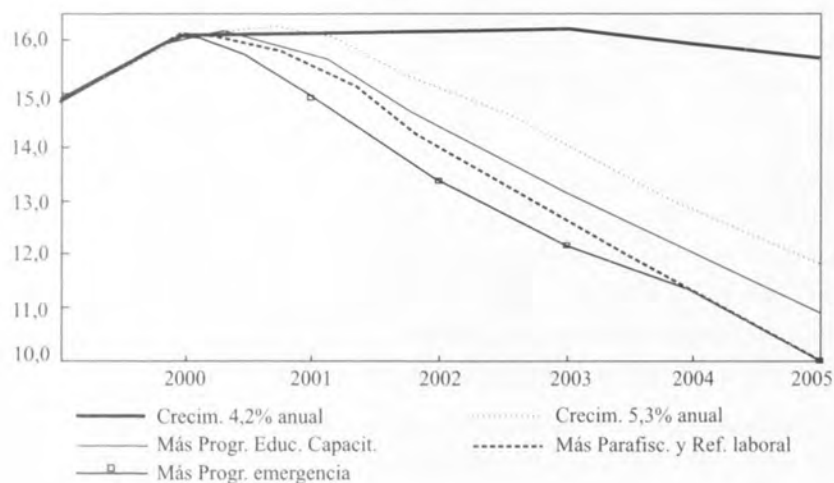
Año	Crecimiento del 4,2 % anual			Crecimiento del 5,6 % anual			Más Prog. Educ./Capac.		
	Total 1	Cabecera	Resto	Total 2	Cabecera	Resto	Total 3	Cabecera	Resto
1999	14,8	16,8	9,5	14,8	16,8	9,5	14,8	16,8	9,5
2000	16,0	18,4	9,3	16,0	18,4	9,3	16,0	18,4	9,3
2001	16,2	18,8	8,6	16,2	18,8	8,6	15,7	18,4	8,0
2002	16,2	19,0	7,8	15,1	17,8	7,2	14,4	17,2	6,0
2003	16,2	19,3	7,0	14,1	16,8	5,8	13,1	15,9	4,5
2004	15,9	19,2	6,0	12,8	15,5	4,5	12,0	14,4	4,5
2005	15,7	19,1	4,9	11,8	14,1	4,5	10,9	12,9	4,5

Año	Más Refor. Lab. Parafisc.			Más Prog. Emerg.		
	Total 4	Cabecera	Resto	Total 5	Cabecera	Resto
1999	14,8	16,8	9,5	14,8	16,8	9,5
2000	16,0	18,4	9,3	16,0	18,4	9,3
2001	15,6	18,2	8,0	14,9	17,6	7,1
2002	14,0	16,7	6,0	13,4	16,2	5,1
2003	12,6	15,3	4,5	12,2	14,7	4,5
2004	11,3	13,5	4,5	11,3	13,5	4,5
2005	10,0	11,8	4,5	10,0	11,7	4,5

Fuente: Cálculos del autor.

**Gráfico 7**  
Estimaciones futuras del desempleo  
nacional para varios escenarios  
(Porcentajes)



Fuente y metodología, véase Anexo.

- El simple saneamiento macroeconómico (un crecimiento medio del 4,2% anual) crearía 2.000.000 empleos nuevos, menos de lo necesario para absorber la nueva fuerza laboral (2.290.000) pero lo justo para reducir ligeramente la *tasa* nacional (que es un cociente) en 0,3 puntos porcentuales hasta el 15,7% (19,1% en las cabeceras y 4,9% en el resto rural).
- Si ahora agregamos el ingrediente de “la Paz” o del “Orden” (1,8 puntos más de crecimiento anual desde 2002 y 1,4 más, en promedio, para el quinquenio) la economía podría crecer al 5,6% en los próximos cinco años y podría generar casi tres millones de empleos adicionales en esos cinco años (un millón más frente al escenario anterior). El desempleo podría caer al 11,8% a nivel nacional. En las zonas rurales bajaría hasta su nivel mínimo friccional (que hemos acotado en el 4,5%) pero seguiría siendo del 14,1% en las cabeceras, lo que parece decepcionante para un crecimiento de esta magnitud.

El mensaje de este ejercicio -con todas las incertidumbres que implica- es el siguiente: se necesita crecer rápidamente, pero dada la gravedad del problema ello no basta y se necesitan estrategias complementarias.

### *C. Políticas educativas y de capacitación*

Por ello he construido un tercer escenario en que se ponen en ejecución desde este mismo año las siguientes políticas educativas y de capacitación:

#### **Primera**

Ampliación de la cobertura educativa en el nivel secundario (cubrir el 50% de la población de 12 a 17 años hoy desescolarizada). Colombia tiene, hoy, 1.283.000 adolescentes y jóvenes en edad laboral por fuera del colegio. Como mencioné antes, si pudieran escolarizarse todos se reduciría la oferta laboral en unos 600.000. Si, con una meta más modesta, un plan quinquenal escolarizara la mitad de ellos se podría sustraer del mercado laboral unas 300.000 personas.

Naturalmente, para ello se requiere una política de ampliación de cupos y también una de retención escolar y los costos son considerables. El Departamento Nacional de Planeación ha estimado esos costos bajo dos escenarios. En el primero, el sector oficial asume todo el costo de la ampliación de los nuevos cupos, cuya financiación estaría cercana a US\$1.300 millones. Para el segundo caso, se adoptaría el esquema utilizado por Bogotá de construir colegios y darlos en administración al sector privado, en tal caso se paga un subsidio anual, entre \$485.000 y \$970.000, al establecimiento por estudiante atendido; el costo de esta opción estaría en promedio alrededor de US\$1.480 millones. El costo ponderado sería de US\$1.400 millones.

#### **Segunda**

Ampliación de la cobertura educativa superior mediante el montaje de un sistema de crédito educativo para que los bachilleres pobres puedan ingresar a la universidad.

Si se pudieran financiar 50.000 primíparos<sup>\*</sup> cada año, la ganancia en participación laboral sería, casi, de 50 puntos. Cuando un joven en edad universitaria está por fuera de la universidad, su participación es cercana al 77%. Si está en la universidad y se encuentra bien financiado (como pasa con los de las clases altas) su participación cae al 27%. Este programa podría retirar de la fuerza laboral 75.000 personas en el quinquenio.

---

\* Estudiantes de primer semestre de universidad (N. del E.).

### Tercera

Aumentar la capacitación laboral para los jóvenes pobres desempleados. He incluido también aquí el programa de capacitación de jóvenes previsto por la red de apoyo social que pretende capacitar unos 100.000 jóvenes pobres y desempleados con unos 70 millones de dólares. He supuesto que se adiciona con otros 80 millones de dólares básicamente porque una vez terminados los tres años de su ejecución deberá ser continuado por el SENA. Dado que la duración de las fases lectiva y práctica es de seis meses y exige tiempo completo, el programa retira de la fuerza laboral a esos jóvenes durante seis meses

Quisiera subrayar el hecho de que, con la adición de este componente educativo, podría sustraerse de la fuerza laboral unas 407.000 personas en el quinquenio. Sumado al impacto de un rápido crecimiento económico, este efecto permitiría reducir la tasa de desempleo nacional un punto más hasta el 10,9%. Pero, sobre todo, permitiría bajar más rápido el desempleo urbano (12,9% vs. 14,1% en el escenario anterior).

### D. Parafiscales y reforma laboral

Ahora agregaré un escenario adicional. Una reducción en dos puntos en parafiscales agregaría casi 72.000 empleos (Botero y López, 1998). Por su lado, se han supuesto las siguientes reformas laborales que agregarían 100.000 empleos más.

- Una modificación al dominical (34.000 empleos)
- Días festivos (14.000 empleos)
- Indemnizaciones por despido en los contratos a término fijo (19.000).
- Ampliación jornada diurna (32.000)

En ambos casos sus efectos se han esparcido en cinco años.

### E. Programas de emergencia

El último tipo de programas que consideraré son los programas de emergencia. Al respecto, el Gobierno Nacional (DNP, 2000) tiene contemplados el de "manos a la obra" y el de subsidios condicionados.

1. "Manos a la obra" (proyectos comunitarios y vías para la paz) es un programa de empleo transitorio que creará el equivalente a 85.000 empleos de tiempo completo en el primer trienio (los beneficiarios de proyectos comunitarios son

135.000). Pero estos empleos son de corta duración; como el programa desaparecerá desde el año 2004, su aporte será negativo en el bienio 2004-2005 y cero en el quinquenio.

2. Por su parte, el programa de subsidios condicionados -que se financiará con crédito externo (US\$ 230 millones)- pretende apoyar a las familias pertenecientes al nivel uno del SISBEN, con hijos e hijas menores de 17 años. Prevé dos tipos de subsidios, el de alimentación (US\$ 20 mensuales, por familia) y el de educación, que se asigna según el número de hijos matriculados y el nivel educativo (US\$6 mensuales entre segundo y quinto grado, US\$12 entre sexto y undécimo). Llegará a 26 departamentos y a unos 500 municipios. Tendrá una duración de tres años, y se estima que puede beneficiar a cerca de 330.000 familias y a 1.000.000 de menores de 17 años aproximadamente.

Para estimar la sustracción de oferta laboral atribuible al programa, he supuesto que, por cada salario mínimo, percibido como subsidio, la familia retira una persona de la fuerza laboral. En estas condiciones y, además de complementar el subprograma de ampliación de cobertura educativa, sustraería del mercado laboral unas 52.800 personas (madres de familias pobres beneficiarias con el subsidio que ya no saldrán a buscar trabajo), efecto que sólo se producirá durante los años 2001-2003 y que volvería a ser negativo tan pronto termine (esas personas volverán a participar laboralmente).

El impacto de estos dos programas es transitorio (la tasa de desempleo en el 2005 seguirá siendo del 10,0%) pero son importantes para bajar el cronograma del mismo, sobre todo en los años 2001, 2002 y 2003. Gracias a ellos, en el año 2003, el desempleo urbano sería del 14,7% en vez del 15,3% en el escenario anterior.

#### ***IV. CONCLUSIONES: PAPEL DE LAS POLÍTICAS DE OFERTA LABORAL EN LA REDUCCIÓN FUTURA DEL DESEMPLEO***

La tasa nacional de desempleo en Colombia, que había sido cercana al 7,2% entre 1991 y 1994, comenzó a aumentar desde 1995 y se disparó desde 1998 alcanzando el 16,3% en 1999 y 16,6% en el año 2000. Las más afectadas han sido las ciudades. En las siete principales, el desempleo -que había alcanzado sus mínimos niveles históricos (8,0%) en 1994- volvió a elevarse a partir de 1995; en 1998 superó el 15% y, desde 1999, ha sido cercana al 20%, la máxima de toda la historia estadística del país.

Este fenómeno ha sido el fruto de tres factores principales. El primero y el más importante, ha sido la crisis económica. El crecimiento del PIB (superior al 5,0% entre 1992 y 1995), se desaceleró progresivamente en la segunda mitad de los años 90 hasta caer el 4,3% en 1999. Y aunque la economía ha comenzado a recuperarse, el repunte dista mucho de ser vigoroso. El segundo es el alza de los salarios reales de la década de los 90 que, primero, le restó dinamismo a la ocupación y, más recientemente, ha acentuado el desempleo. El mínimo real prácticamente no varió hasta 1998, pero se elevó desde entonces contribuyendo a acentuar la desocupación de la mano de obra no calificada. Sin embargo, la responsabilidad central fue de los trabajadores más calificados y, muy en particular, de las personas con educación superior, cuyos salarios aumentaron de manera vertiginosa entre 1991 y 1999. El tercer factor -absolutamente decisivo en el alza del desempleo- ha sido el incremento de la participación laboral de los hogares que respondieron a la coyuntura crítica, empujando a sus mujeres y jóvenes a buscar trabajo.

Los estudios colombianos sobre la participación laboral han esclarecido muchos de los factores de largo y corto plazo que determinan la participación laboral. La caída en la fertilidad y la mayor educación de la mujer han elevado tendencialmente la vinculación de la mujer al mundo del trabajo. En el corto plazo y, en particular durante los últimos años, la participación de los trabajadores secundarios de los hogares (la femenina en particular) ha exhibido un comportamiento anticíclico (predominio del caso "trabajador excedente"). Todavía ignoramos mucho en términos de su dinámica futura, pero los trabajos más recientes sugieren que después de haberse disparado como fruto de la crisis, esa tasa podría volver a su tendencia de largo plazo, con tal que se alcancen tasas de crecimiento adecuadas.

No obstante, los estudiosos colombianos han asumido respecto de esta variable un enfoque puramente analítico encontrando que las causas que la explican (educación, composición del hogar, ciclo económico) son tan estructurales que están por fuera del control de las autoridades gubernamentales. No habría, pues, lugar a una estrategia de oferta entre el abanico de políticas contra el desempleo. Este punto de vista debe ser revisado y puesto el énfasis en un enfoque más aplicado que genere derivaciones en materia de políticas públicas. Este documento ha sugerido que la elevación de la cobertura educativa en la secundaria y en el nivel superior no sólo contribuiría a contener el alza salarial del personal calificado, sino que tiene impactos importantes de retención laboral y que, en adición a las políticas por el lado de la demanda, resulta posible ensayar también políticas de oferta.

En efecto, los retos que enfrenta actualmente la sociedad colombiana en materia de generación de empleo son tan considerables que se hace preciso combinar estrategias diversas tanto por el lado de la generación de empleos (macroeconómicas, paz, reformas laborales, planes de emergencia) como de contención de la oferta.

- Por el lado de la demanda, la prioridad es lograr un crecimiento económico elevado. Con un crecimiento medio del 4,2% en el próximo quinquenio, la tasa nacional de desempleo quedaría, prácticamente, estable y seguiría siendo del 15,7% en el año 2005. Si, quizá como fruto de la paz (o el orden), el PIB pudiera crecer a una tasa media del 5,6%, el desempleo podría caer al 11,8% a nivel nacional, pero seguiría siendo del 14,1% en las cabeceras, lo cual parece decepcionante para un crecimiento de esta magnitud. Para crecer más rápido, amén de mantener una adecuada política cambiaria, hay que sanear las finanzas públicas. Además de elevar el recaudo (el propósito de la reforma tributaria que se acaba de aprobar y que no logró eliminar los descuentos y beneficios tributarios sobre la renta y el IVA, en particular para los de los grandes contribuyentes) hay que reducir el gasto de funcionamiento para incrementar la inversión en infraestructura. Hay que reformar el sistema de transferencias territoriales y sanear el pasivo pensional...

Con todo, aunque la prioridad nacional es alcanzar un rápido crecimiento, ello no basta.

- Si, además de crecer rápidamente, se agregara al menú un paquete de ambiciosas políticas educativas (escolarizar en cinco años el 50% de los jóvenes que hoy están por fuera de las aulas, financiar con crédito educativo unos 50.000 bachilleres pobres que hoy se quedan por fuera de la universidad para que realicen carreras cortas, capacitar jóvenes desempleados), podría sustraerse de la fuerza laboral unas 407.000 personas en el quinquenio. Sumado al impacto de un rápido crecimiento económico este efecto permitiría reducir la tasa de desempleo nacional un punto más hasta el 10,9%. Pero, sobre todo, permitiría bajar más rápido el desempleo urbano, el cual sería del 12,9% (vs. 14,1% en el escenario anterior).
- Adicionando reformas al sistema de parafiscales y algunas modificaciones a la legislación laboral así como programas de emergencia especiales (manos a la obra, subsidios condicionados) el desempleo podría llegar al 10% en cinco años y, sobre todo, se podría bajar el cronograma futuro del desempleo, pues el país no puede esperar cinco años para reducir sustancialmente esa tasa.

## REFERENCIAS

- Ayala, Ulpiano et al. (2000). *Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo: diagnóstico, antecedentes y algunas propuestas*, Santafé de Bogotá, julio 12.
- Barrios, A. et al. (1993). "Empleo y Capital en Colombia: Nuevas Estimaciones (1950-1992)", *Archivos de Macroeconomía*, No. 15, Departamento Nacional de Planeación.
- Becker, Gary (1975). "A Theory of Allocation of Time", *Economic Journal*, September.
- Botero, Jesús, y López, Hugo (1998). "Evaluación macroeconómica de los impactos sobre el empleo de una reducción en los parafiscales y en la jornada laboral", en *Cuadernos del CIDE*, No. 5, Corporación para el Desarrollo de la Investigación y la Docencia Económica, Medellín, diciembre.
- Departamento Nacional de Planeación (2000). *Empleo: la empresa de todos*. Bogotá, diciembre, texto preliminar.
- Gracia, J., Urdinola, P., (2000). "Una mirada al mercado laboral colombiano", en *Boletines de Divulgación Económica*, No. 2, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Guzmán, Claudia. (1993). *Crisis de los 80: La participación de la mujer en el mercado laboral*.
- Henoa, M., Parra, A., (1999). "Educación y mercados de trabajo", en *Empleo, un desafío para Colombia*, OIT.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (1998). "Mujeres en el Mercado Laboral". Género, Equidad y Desarrollo. Departamento Nacional de Planeación.
- López, Hugo y Castaño, Elkin (1999a). "Determinantes del empleo en siete ciudades", *Cuadernos del CIDE*, No. 5. Medellín, 1999.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (1999b). "Participación laboral y el desempleo en las cuatro principales ciudades: un modelo econométrico", *Cuadernos del CIDE*, No. 5. Medellín, 1999.
- López, Hugo y Rhenals, Remberto (1999). "Evolución macroeconómica reciente, impactos sobre el mercado laboral y retos futuros para la generación de empleo" Anexos I y II, *Cuadernos del CIDE*, No. 5. Medellín, 1999.

- López Castaño, Hugo (2000a). Un sistema de crédito para estudiantes de nivel postsecundario: justificación y bases del programa. Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación, septiembre.
- Hugo López Castaño (2000b). Capacitación laboral de jóvenes desempleados de bajos recursos. Programa de la red de apoyo social. Contexto, sugerencias para su organización institucional, costos y flujo de fondos. Consultoría realizada para el BID.
- Núñez, J., y Bernal, R., (1998). "El desempleo en Colombia: tasa natural, desempleo cíclico y estructural y la duración del desempleo, 1976-1998", *Archivos de Macroeconomía*, No. 97, Departamento Nacional de Planeación.
- Ribero, R., García, C., (1996). "Estadísticas descriptivas del mercado laboral masculino y femenino en Colombia: 1976-1995", *Archivos de Macroeconomía*, No. 48, Departamento Nacional de Planeación.
- Ribero, R., Meza, C., (1997), "Determinantes de la Participación Laboral de Hombres y Mujeres en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, No. 63, Departamento Nacional de Planeación.
- Robbins Lionel (1930). "On Elasticity of Demand for Income in Terms of effort", *Economica*, Vol. X, June, 1930.
- Sánchez, F.; Núñez, J., (1998). "Educación y salarios relativos en Colombia: 1976-1995. Determinantes, evolución e implicaciones para la distribución del ingreso", *Archivos de Macroeconomía*, No. 74, Departamento Nacional de Planeación.
- Santa María S., Mauricio y Rojas D., Norberto (2001). La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar? *Departamento Nacional de Planeación*, Versión provisional, enero.
- Tenjo, J., y Ribero, R., (1998). "Participación, desempleo y mercados laborales en Colombia", *Archivos de Macroeconomía*, No. 81, *Departamento Nacional de Planeación*, Bogotá.
- Urdinola, Piedad (1998). "Mujeres en sus casas. Un recuento de la población económicamente activa femenina", *Archivos de Macroeconomía*, No. 85, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Vélez, E., y Winter, C. (1991). "Women's Labor Force Participation and Earnings in Colombia", en George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos (1992). *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*, The World Bank.

## BASES DE LAS PROYECCIONES QUINQUENALES DE EMPLEO Y DESEMPLEO

### 1. DEMOGRAFÍA Y PARTICIPACION LABORAL

#### A. Estimaciones base para diciembre de 2000

A partir de las encuestas de hogares del DANE (nacional de septiembre y para 7 ciudades de diciembre de 2000, respectivamente), las cifras (nacional, cabeceras, resto) se obtuvieron de la siguiente manera. a) conjunto de las cabeceras. Entre septiembre y diciembre de 2000, su población en edad laboral se hizo crecer a una tasa anual equivalente al 2,8% y su participación y desempleo en la misma proporción observada en las siete ciudades. b) cifras nacionales y resto (por fuera de cabeceras). La *PET* nacional se proyectó con una tasa del 2,2% anual y la de del resto se obtuvo por diferencia (nacional menos cabeceras). La *PEA* y el empleo del Resto se estimaron asumiendo que ni la participación ni la tasa de desempleo cambiaron entre septiembre y diciembre de 2000. La *PEA*, el empleo y el desempleo nacionales se obtuvieron por suma (cabeceras más resto)

#### B. Estimaciones de diciembre 2001-diciembre de 2005

##### 1. Población en edad de trabajar y fuerza laboral potencial

$$(1) \quad PET_t = PET_{t-1} \cdot (1 + \delta)$$

$$(2) \quad PEA^*_t = p_t \cdot PET_t$$

$$(3) \quad Tp^* = Tp^*_{t-1} + k$$

*PET<sub>t</sub>*: Población en edad de trabajar en el año *t*.

$\delta$ : Tasa anual de crecimiento de la ( $2,8\%$  en las cabeceras;  $2,2\%$  a nivel nacional). La *PET* del resto rural se obtuvo por diferencia.

*PEA<sup>\*</sup><sub>t</sub>*: *PEA* (o fuerza laboral) potencial en el año *t*.

$Tp^*t$ : Tasa de participación laboral potencial en el año  $t$ . Se supuso que no varía -ni en las cabeceras ni en el resto rural- durante todo el quinquenio (2000-2005) en atención a lo estimado por Santa María y Rojas (2001).

## 2. Fuerza laboral efectiva

$$(4) \quad PEAt = PEA^*t - RLt$$

$$(5) \quad Tpt = PEA / PETt$$

$PEAt$ :  $PEA$  (o fuerza laboral efectiva) en el año  $t$ .

$RLt$ : Retención laboral anual (en la fuerza laboral) fruto de los programas educativos y de capacitación (ampliación de secundaria, crédito educativo, capacitación de jóvenes desempleados) y otros programas especiales (subsidios condicionados).

$Tpt$ : Tasa efectiva de participación laboral en el año  $t$ .

## II. PLAN QUINQUENAL DE 2000 A 2005

### A. Empleo, desempleo y tasa de desempleo

$$(6) \quad Et = Et - 1 + AEt$$

$$(7) \quad Dt = PEAt - Et$$

$$(8) \quad dt = Dt / PEAt$$

$Et$ : Empleo en el año  $t$

$AEt$ : Aportes al empleo en  $t$  de todas las políticas (crecimiento macroeconómico, políticas educativas y de capacitación, parafiscales y reforma laboral, programas de emergencia).

$Dt$ : Desempleo en el año  $t$

$dt$ : Tasa de desempleo en el año  $t$

### B. Impactos del crecimiento sobre el empleo

Para estimar el impacto del crecimiento (dos escenarios) sobre el empleo se hicieron las siguientes hipótesis:

- Se descompuso, en primer lugar, el crecimiento anual del PIB entre PIB urbano (total menos agropecuario y minero) y agropecuario asumiendo elasticidades de 1,05 (PIB urbano al total) y 0,6 (PIB agropecuario al total). Esas cifras

se calibraron tentativamente con base en series históricas, pero están sujetas a revisión.

- Se usó una elasticidad del empleo al PIB de 0,806 que fue estimada inicialmente por López y Castaño (1999) y que se calibró mediante un ejercicio de insumo producto realizado por UMACRO. Esa elasticidad se aplicó tanto para el empleo de cabeceras (*vs.* el PIB urbano) como al del resto (*vs.* el PIB agropecuario).
- El empleo urbano depende también del comportamiento de los salarios. Se supuso que el mínimo real no varía en el quinquenio (lo que anula cualquier impacto de la elasticidad empleo urbano/salario mínimo que es cercana a -0,254). Como la elasticidad del empleo urbano a los salarios calificados es también del -0,253, para estimar el impacto puro de los ajustes macroeconómicos sobre el empleo urbano se supuso que crecen a su tasa histórica (3,5% anual real). Esas elasticidades a los salarios mínimo y calificado habían sido estimadas por López y Castaño (1999). El supuesto de que los salarios calificados siguieron creciendo a su ritmo histórico significa que los impactos de las estrategias educativas sobre la generación de empleo -que se describen más adelante- no se ejercen en el quinquenio, pues, por el lado de la oferta de personal calificado y los salarios, sino por la vía de la retención laboral, como se explicará más adelante.
- Para el caso del empleo por fuera de cabeceras, se hizo la hipótesis de que no depende de los salarios (sólo del PIB agropecuario).

Así las cosas, el impacto anual sobre el empleo de la política macroeconómica se estimó de la siguiente manera:

$$(9) \quad AMt = (Et - 1) \cdot [(1 + \pi) \epsilon_{pib} \cdot (1 + \Delta sm) \epsilon_{sm} \cdot (1 + \Delta sc) \epsilon_{sc} - 1]$$

De  $Et-1$  se excluye el “efecto empleo” de los programas especiales (ese efecto empleo se entra anualmente como aporte pero no se consideran efectos multiplicadores vía el PIB).

*Amt*: Aporte al empleo de la política macroeconómica

*Et*: Empleo en el año anterior

$\pi$  Tasa de crecimiento en del PIB. Al respecto se simularon dos escenarios con las siguientes tasas:

Crecimiento anual del PIB  
(Porcentajes)

Escenario	Dic/2000-Dic/2001			Dic/2001-Dic/2002			Dic/2002-Dic/2003		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
<b>I</b>	3,8	4,0	2,3	4,0	4,2	2,4	4,0	4,2	2,4
<b>II</b>	3,8	4,0	2,3	5,8	6,1	3,5	5,8	6,1	3,5

Escenario	Dic/2003-Dic/2004			Dic/2004-Dic/2005			Prom, anual Dic/2000-Dic/2005		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
<b>I</b>	4,5	4,7	2,7	4,5	4,7	2,7	4,2	4,4	2,5
<b>II</b>	6,3	6,6	3,8	6,3	6,6	3,8	5,6	5,9	3,4

$\Delta sm, \Delta sc$ : Tasas anuales de crecimiento esperadas para el año en el salario mínimo y en los salarios calificados.  $\Delta sm = 0\%$  (no habrá en el quinquenio alzas reales en el salario mínimo)  $\Delta sc = 3,5\%$  (observada entre 1991 y 1998).

$\varepsilon pib, \varepsilon sm, \varepsilon sc$ : Elasticidades del empleo al PIB, al salario mínimo y a los salarios calificados

### *C. Aporte de una reducción en los parafiscales y algunas reformas laborales*

Se ha supuesto una reducción de dos puntos en los aportes parafiscales que agregaría casi 72.000 empleos (Botero y López, 1998) y una serie de reformas laborales, unos 100.000 empleos más. Se trata, básicamente, de una modificación al dominical (34.000 empleos), al régimen de días festivos (13.000 empleos), a las indemnizaciones por despido en los contratos a término fijo (19.000) y algunas modificaciones adicionales, en particular, la ampliación de la jornada diurna (32.000). En ambos casos sus efectos se han esparcido en cinco años<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> En esos casos, se ha supuesto una elasticidad empleo-salarios de 0,25 y se ha estimado el número de asalariados afectados por cada medida. El ejercicio se realizó para el estudio de Fedesarrollo (Ayala, Barrera, Henao, López, 2000).

#### D. Aporte al empleo de las políticas educativas y de capacitación

##### 1. Aumento de la cobertura en secundaria (sustracción de oferta laboral)

$$(10) \quad ACS_t = gp.(SE_t - SE_{t-1})$$

*ACS<sub>t</sub>*: Aporte anual de un plan quinquenal (2001-2005) de alzar la cobertura secundaria para los jóvenes de 12 a 17 años el 50% (meta) en zonas rurales y urbanas. Este impacto no opera sobre el empleo sino sustrayendo fuerza de trabajo del mercado laboral.

*SE<sub>t</sub>*: *Stock* escolarizado por el programa en el año *t*. Actualmente, la población de 12 a 17 años desescolarizada es de 1.245.328 personas (458.216 en las cabeceras y 697.112 por fuera de ellas). La meta es escolarizar el 50% en 5 años, lo que se haría con un cronograma de 1/5 por año. El *stock* escolarizado crece cada año hasta llegar a la meta. Para fines del aporte (sustracción laboral) importa no el *stock* sino el incremento anual en el mismo.

*gp*: Ganancia en participación laboral (diferencia entre las tasas de participación sin asistencia escolar y con ella; cerca de 50 puntos porcentuales).

##### 2. Montaje de un plan de crédito educativo superior (sustracción de oferta laboral)

$$(11) \quad APPCE_t = SE_t - SE_{t-1}$$

*APPCE<sub>t</sub>*: Aporte anual al empleo de un plan de crédito educativo (línea A para 40.000 jóvenes pobres que inicien anualmente (dos cohortes semestrales de la mitad) sus estudios en carreras cortas. Línea B: 10.000 jóvenes de todos los estratos en carreras largas). El programa debería operar con permanencia a partir de 2001. Cfr. López Castaño, Hugo (2000a).

*SE<sub>t</sub>*: *Stock* escolarizado por el programa en el año *t*. Se calculan anualmente después de computar tasas de deserción. Su volumen crece acumulativamente a medida que se alimenta con nuevas cohortes. Para fines del aporte (sustracción laboral) importa no el *stock* sino el incremento anual en el mismo.

*gp*: ganancia en participación laboral (diferencia entre las tasas de participación sin asistencia escolar y con ella; también cerca de 50 puntos porcentuales).

### c. Capacitación de jóvenes pobres desempleados (sustracción de oferta laboral)

$$(12) \quad APPCJ_t = 0,5 \cdot SE_t - SE_{t-1}$$

*APPCJ<sub>t</sub>*: Aporte anual al empleo de un plan de capacitación de jóvenes pobres desempleados.

*SE<sub>t</sub>*: *Stock* escolarizado por el programa en el año *t*. Su volumen permanece constante a partir del primer año del programa. Por ello, y como para fines del aporte (sustracción laboral), importa no el *stock* sino el incremento anual en el mismo, su impacto es positivo en el primer año y cero en lo sucesivo.

0,5: Porcentaje de cada cohorte anual retenido en las aulas (la mitad de la cohorte anual, pues la duración de la capacitación es de seis meses).

El programa actual del gobierno (López Castaño, Hugo, 2000b) tiene un presupuesto de 70 millones de dólares a tres años (se supuso que empieza a operar en 2001) y cubre unos 100.000 jóvenes en siete ciudades y en tres años. Se supuso también que ese programa se fortalece con aportes del Sena (que va tomando paulatinamente su relevo) y, opcionalmente, del sector privado (un plan complementario opcional; basta ponerle una suma). Con estos refuerzos y adiciones se podrían enrolar entre los años 2001 y 2005 unos 383.000 jóvenes en la fase lectiva (162.500 cada año).

$$(13) \quad APEPE_t = E_t - 1 \cdot [(1 + \pi + \pi p) \epsilon_{pib} - 1] - ATC_t$$

De  $E_{t-1}$  se excluye el "efecto empleo" de los programas especiales (ese efecto empleo se entra anualmente como aporte pero no se consideran efectos multiplicadores vía el PIB)

*APEPE<sub>t</sub>*: Aporte anual al empleo de los programas educativos.

$\Delta^* sc$ : Tasa anual de crecimiento esperada para el salario calificado para el año debido al impacto sobre la oferta laboral de los programas educativos (2,6% anual en vez de 3,5% esperado). Se supuso que, como efecto de los programas educativos, los salarios calificados bajen su ritmo de crecimiento.

## ***E. Aporte de los programas especiales de empleo***

### **1. Manos a la obra (impacto empleo)**

El programa actual del gobierno tiene un presupuesto trianual de 406 millones de dólares divididos casi por mitades en un componente urbano y unas rural (vías para la paz). Su impacto se ejerce exclusivamente vía empleo (se calculan en empleos anuales de tiempo completo equivalente pero con los salarios per cápita previstos: 1.080 dólares anuales), y se supuso un componente de mano de obra del 67,5% para ambos subprogramas. Para el impacto anual lo que importa no es el volumen del empleo anual equivalente sino el incremento del *stock* ocupado. Por eso sólo tiene un impacto positivo el primer año (2001); ese impacto es cero entre 2002 y 2003 (el *stock* ocupado no varía) y es negativo en el año 2004 (se suspende el programa). Cfr. (DNP, 2000).

### **2. Subsidios condicionados (efecto sustracción laboral)**

El plan actual del gobierno contempla 230 millones de dólares a tres años. Se supuso que se continúa desde el año 2004 a cargo del ICFB (pero tal vez con aportes empresariales). Su efecto anual se ejerce exclusivamente sustrayendo oferta laboral al mercado por un monto que se estimó haciendo la hipótesis de que un subsidio por un salario mínimo mensual sustrae una persona de la fuerza laboral durante el mes. Para el cálculo del aporte anual lo que importa no es el *stock* beneficiado por el programa sino la variación del *stock* frente al año anterior. Por ello ese impacto es positivo en 2001 y cero entre 2002 y 2005. Los impactos del programa sobre retención escolar no se computan (mantienen la cobertura y apoyan el programa de incremento de la cobertura en secundaria). Cfr. (DNP, 2000).

## **III. APORTE TOTAL**

### **A. Aporte en retención laboral (ARL<sub>t</sub>)**

La sustracción anual a la fuerza laboral es la suma de la producida por los programas educativos (ampliación de la cobertura secundaria, crédito educativo), de capacitación (de jóvenes desempleados) y de subsidios condicionados.

### **B. Generación potencial y efectiva de empleo anual**

**GPE<sub>t</sub>:** Generación potencial de empleo en *t*. Es la suma de los aportes al empleo del crecimiento macroeconómico, las reformas a los parafiscales y laborales y el programa de manos a la obra.

*GEFEt*: Generación efectiva de empleo en *t*. En el caso de las cabeceras es igual a la generación potencial de empleo. En el caso del "resto" (rural) se asumió una tasa de desempleo friccional del 4,5%. Si el empleo en estas zonas crece por encima de esa meta, el excedente genera alzas en la productividad laboral y, por tanto, en los ingresos rurales.

$$GEEt = GPEt - PEA * rt(1 - 0,045) \text{ donde}$$

*Ert*: Empleo rural.

*PEA \* rt*: *PEA* efectiva (o fuerza de trabajo efectiva) en el resto por fuera de cabeceras.

*dfrt*: desempleo friccional en el resto (*dfr* = 0,045).

## COMENTARIOS. EMPLEO, FLEXIBILIDAD LABORAL Y CRECIMIENTO EN COLOMBIA

*JUAN JOSÉ ECHAVARRÍA S. \**

*MÓNICA LYLIÁN PARRA T.\*\**

### *I. INTRODUCCIÓN*

Hugo López es el investigador colombiano que con más seriedad y dedicación ha discutido y analizado el desempleo en Colombia, sus características, su impacto y sus perspectivas. De hecho, él fue una de las pocas personas que a mediados de la década previó con relativo acierto el disparo en las tasas futuras de desempleo que hoy azotan al país<sup>1</sup>. El trabajo presentado en este seminario analiza los factores determinantes del actual nivel de desempleo: recesión, alza de salarios reales y aumento de la participación laboral, identifica cinco escenarios sobre la evolución futura del desempleo, y reafirma la importancia de abordar simultáneamente políticas en el frente macro, en el mercado laboral y en el sistema educativo.

---

\* Ph. D. en Economía de la Universidad de Oxford y se desempeña actualmente como director de Fedesarrollo. Fue ministro Plenipotenciario de Colombia en la OEA, decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional, director de Investigaciones Económicas en la Federación de Cafeteros y viceministro de Comercio Exterior. Ha escrito ampliamente sobre temas relacionados con el proceso de industrialización, la integración económica y el comercio internacional y se ha desempeñado como profesor de macroeconomía, econometría y comercio internacional en las Universidades de Oxford, Andes, Nacional, Externado y Javeriana.

\*\* Máster en economía de la Universidad Javeriana. Actualmente se desempeña como asistente de investigación de Fedesarrollo. Ha participado en investigaciones como "Incidencia del régimen de patentes de la industria farmacéutica sobre la economía colombiana", "Impacto sectorial del proceso de integración subregional de la comunidad andina: el caso del sector textil", "Efectos de cambio en los contratos de asociación petroleros", entre otras.

<sup>1</sup> López (1995).

El desempleo se ha convertido en el segundo mayor problema de los colombianos después de la violencia, según el *Latinobarómetro* de 1998 (cuando el desempleo aún se encontraba en niveles de “apenas” 15%), y se concentra en los hogares más pobres, en las personas con educación secundaria (completa e incompleta) y en las mujeres<sup>2</sup>. Por supuesto, la tasa de desempleo es aún mayor para combinaciones de estos grupos, y el 63% de los jóvenes de bajos ingresos se encuentra desempleado en Colombia.

La pérdida de empleo golpea, sin embargo, a todos los estratos y, según la *Encuesta Social* de Fedesarrollo, alguno de los miembros perdió el empleo en 1999 en el 43% de los hogares de ingresos altos y en el 35% de hogares de ingresos bajos. La *Encuesta* revela también un temor creciente a que alguno de los miembros del hogar quede desempleado. El desempleo es parcialmente resultado de la recesión, pero la economía no despegará mientras el desempleo se mantenga en los elevados niveles actuales. Los desempleados no consumen pues no tienen ingreso salarial, y tampoco consumen quienes tienen empleo porque temen quedar desempleados en cualquier momento.

Combatir el desempleo tiene que ser prioridad central para el gobierno y para las autoridades monetarias, y deben utilizarse todos los elementos de corto y mediano plazo disponibles. Entre los primeros, se encuentran los planes de choque que el gobierno ha emprendido (lentamente) como “empleo en acción”, “familias en acción” y “jóvenes en acción”. En el mediano plazo, se requiere crecer y flexibilizar el mercado laboral. Lo último contribuirá a bajar la tasa de desempleo y, tan importante, permitirá enfrentar los choques externos mediante cambios en salarios y no mediante mayor desempleo. El incremento en los salarios reales sigue siendo, por supuesto, el objetivo fundamental de largo plazo.

Las políticas directas contra el desempleo no son suficientes, y las autoridades deben garantizar de nuevo el ambiente macroeconómico estable que caracterizó a Colombia durante décadas y que estuvo en el centro de nuestro exitoso crecimiento pasado. Según López es muy difícil pensar en la reducción del desempleo sin crecimiento económico.

## II. CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO FACTOR FUNDAMENTAL

Los escenarios construidos por López indican que el crecimiento económico es un elemento central en la reducción del desempleo. En su primer escenario,

<sup>2</sup> Los deciles 1 y 2 presentan tasas de desempleo de 44,1% y 32,9% respectivamente, mientras que los deciles 9 y 10 presentan tasas de 9,1% y 4,8%.

“poner la casa en orden”, se recupera el crecimiento del pasado (4,2% por año) y con ello se reduce el desempleo a 15,7% en el año 2005. En el segundo, “macro y paz”, el crecimiento anual se eleva a 5,3% y el desempleo cae a 11,8% en 2005.

Ni siquiera con dichas tasas de crecimiento se logra el nivel “aceptable” de desempleo de 10% en cinco años, por lo que simultáneamente se requieren reformas laborales<sup>3</sup> y en los impuestos a la nómina, así como programas educativos y de capacitación. López también incorpora a sus escenarios los programas de choque del actual gobierno (“empleo en acción”, “jóvenes en acción” y “familias en acción”), los cuales sólo reducen el desempleo en forma temporal, en los años 2002 y 2003.

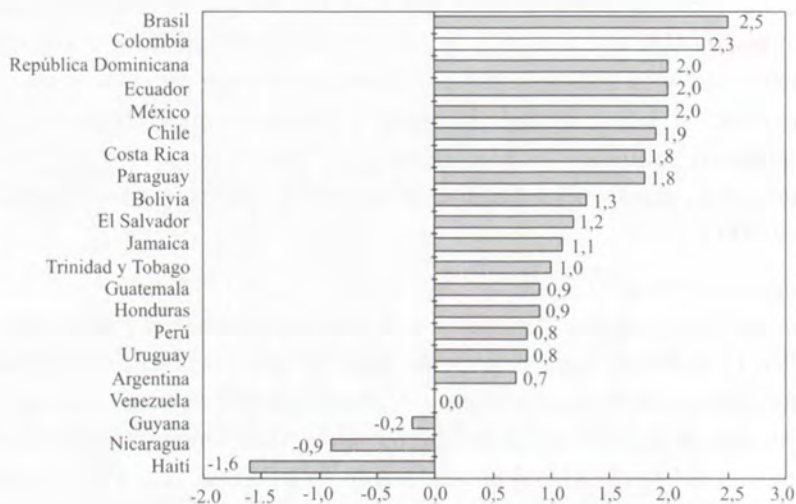
Según el trabajo reciente de De Gregorio y Lee (2001), Colombia y Brasil fueron los dos países de América Latina que más crecieron entre 1960 y 1995 (Gráfico 1), un hecho que frecuentemente se olvida en la discusión reciente sobre nuestras perspectivas de crecimiento. Muestra también el citado trabajo, que los factores que en mayor medida incidieron sobre el diferencial entre nuestro crecimiento y el del resto del continente fueron, en su orden, la política ortodoxa en materia de gasto público (44,4% del total, 0,4 puntos sobre 0,9), los mayores niveles de democracia (33,3%), el menor nivel de desarrollo inicial en un mundo en convergencia condicional (22,2%) y los avances en los campos de la educación y la salud (22,2%). La violencia y la menor vigencia de la ley jugaron un papel negativo, tan importante, con signo contrario, al manejo fiscal ortodoxo. Los factores anteriores permitieron que Colombia creciese más con niveles similares de inversión; en la terminología de los economistas, nuestro crecimiento se basó más en productividad y menos en inversión.

Sin embargo, en la segunda parte de los años 90 la economía colombiana creció menos que el resto de países de la región, y la salida de la crisis ha sido excesivamente lenta. En nuestro concepto, la crisis se ha producido mucho menos por el escalonamiento de la violencia que por un manejo económico desacertado. Fue muy difícil reducir la inflación en medio de gastos crecientes del Estado y del sector privado, y resultamos excesivamente vulnerables a los choques externos que arrojaron de las crisis del sudeste asiático y de Rusia.

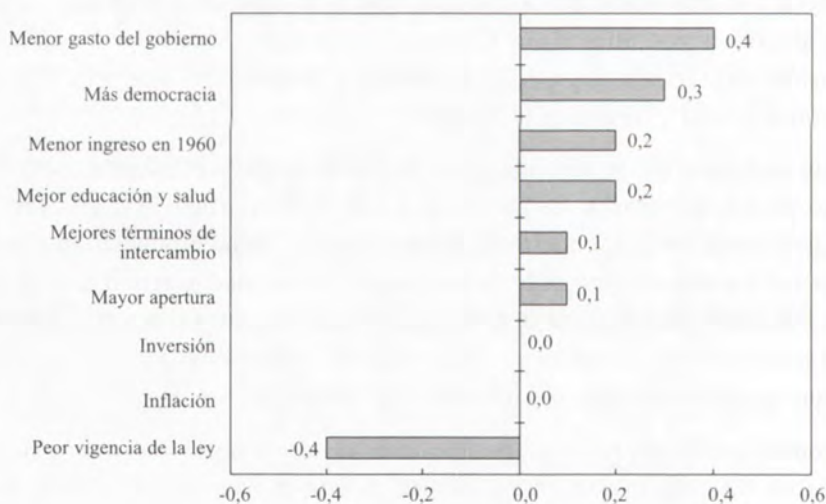
Somos optimistas sobre las posibilidades de crecimiento futuro del país a pesar de las dificultades presentes, y es de esperar que pueda recuperarse lo que

<sup>3</sup> Que modifique el dominical, los días festivos, las indemnizaciones por despido en los contratos de término fijo, las horas extras, el salario integral, etc.

**Gráfico 1**  
Crecimiento % anual del PIB per cápita  
(1960-1995)



**Factores que explican el mayor crecimiento de Colombia frente al promedio de América Latina (1960-1995)**



Fuente: De Gregorio y Lee (2001).

Hugo López denomina el escenario 1. Como menciona López, es indispensable “poner la casa en orden” para crecer nuevamente a las saludables tasas del pasado. De hecho, aún sin paz es posible crecer más que en el pasado, pues la economía colombiana es más abierta, presenta menores niveles de inflación, y se han dado logros importantes en la inversión en la educación y la salud durante la última década. No debe descartarse el escenario 2, con paz, aun cuando el proceso es más inestable, lento e incierto de lo que todos deseáramos.

### III. FLEXIBILIDAD LABORAL: UNA TAREA INAPLAZABLE

#### A. Algunos indicios sobre la enorme rigidez laboral que existe en Colombia

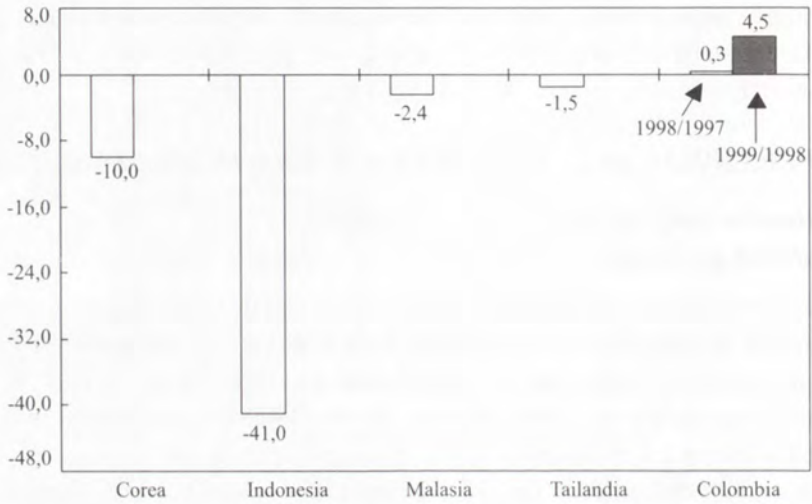
Según los estudios disponibles<sup>4</sup> Colombia tiene una de las legislaciones laborales más rígidas de la región, incluso más rígida que la de países “socialistas” en Europa (para no hablar de los Estados Unidos o Inglaterra, verdaderas máquinas de creación de empleo). De otra parte, la duración del desempleo es mucho mayor en Colombia que en los demás países de la región, excepto Argentina, lo que significa que destruimos el capital humano y las habilidades de quien queda desempleado.

En segundo lugar, a diferencia del Asia donde los choques externos se absorben vía variaciones en salarios, en Colombia se absorben vía desempleo (Gráfico 2). No cabe duda de cuál es el mayor mal según opinan los colombianos en *Latinobarómetro* (véase antes). Los países asiáticos han logrado un enorme crecimiento en la productividad y en los salarios reales en el largo plazo, con ajustes hacia abajo cuando los choques externos negativos golpean la economía. Colombia ha avanzado mucho menos en materia de productividad, y se ajusta a los choques externos vía desempleo.

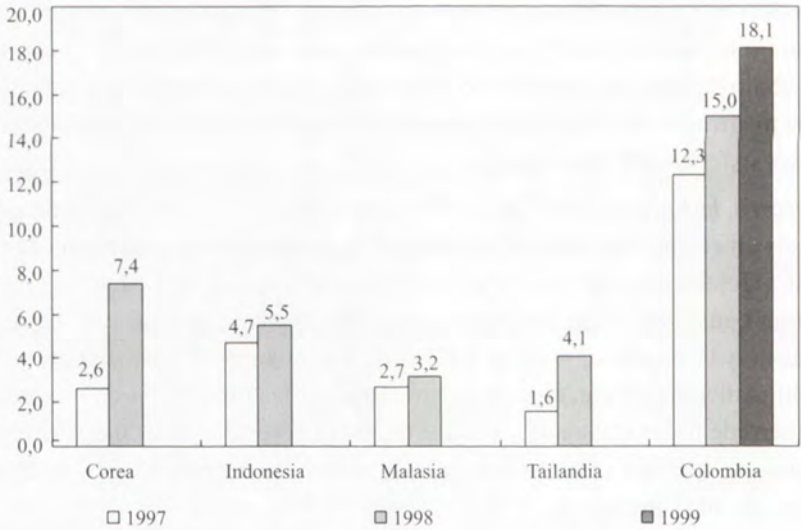
Tercero, la *Encuesta Social de Fedesarrollo* revela que los grupos de menores ingresos enfrentan los mayores obstáculos para trabajar horas adicionales y compensar parcialmente los efectos de la crisis. Tal como se indica en el Gráfico 3, mientras que el 46,3% de los hogares de altos ingresos trabajó más horas como respuesta a la recesión, sólo el 14,2% de los hogares de bajos ingresos pudo hacerlo. Adicionalmente, cuando se pregunta por las razones para no incrementar el número de horas trabajadas, el 72% de los hogares de bajos ingresos responde que hubiese querido pero no encontró la forma de hacerlo (“sólo” 43% en los estratos de altos ingresos).

<sup>4</sup> Es el cuarto país de la región con mayores costos de despido, después de Bolivia, Honduras y Ecuador.

**Gráfico 2**  
Cambio % en salarios reales en Asia  
y en Colombia durante la crisis reciente

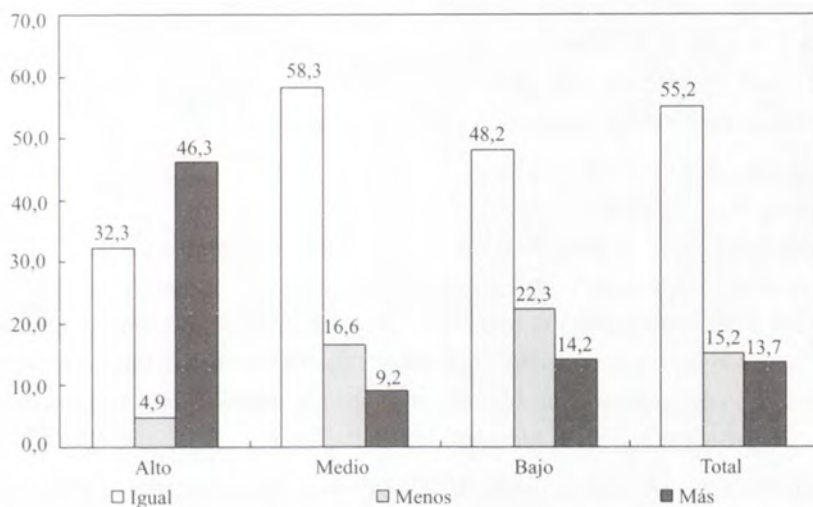


Tasas de desempleo  
(Porcentajes)

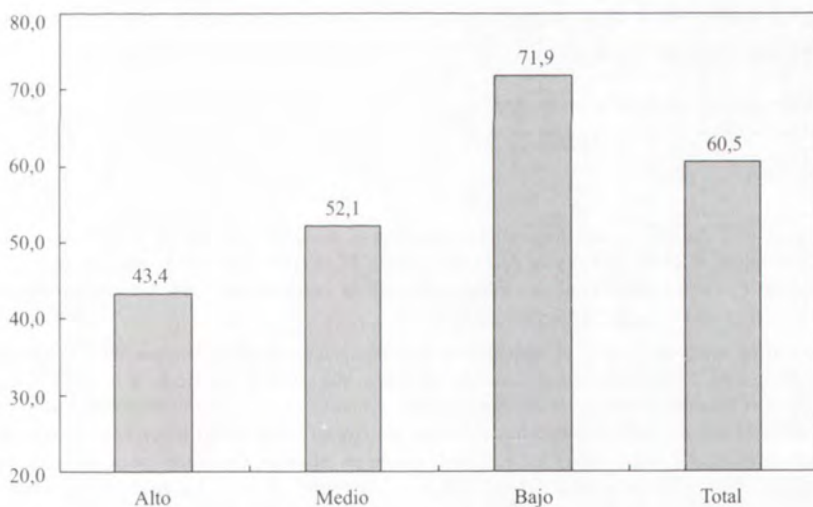


Fuente: Banco Mundial.

**Gráfico 3**  
Variación en número de horas trabajadas  
(Porcentajes)



¿Por qué no incrementó el número de horas trabajadas?  
(hubiera querido pero no encontró cómo hacerlo)  
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta Social-Fedesarrollo. Etapa II y III.

## B. Salarios

López afirma que “aunque el alza en los salarios reales no fue el factor desencadenante del desempleo, sí le restó dinamismo a la ocupación (1991-1997) y, más recientemente (1998-2000), ha acelerado el desempleo”. Todo incremento salarial que no vaya acompañado de mayor productividad (para niveles similares de oferta) produce desempleo. La recesión actual no obedece a los altos salarios, pero estos sí explican el desempleo en tiempos de recesión.

El Gráfico 4 muestra la asociación relativamente cercana que existe en el largo plazo entre el desempleo, el salario promedio (lado izquierdo) y el salario mínimo (lado derecho), y la evolución de los salarios de los empleados públicos y de aquellos en el sector privado. La economía se desaceleró durante la segunda parte de los años 90, y los salarios reales crecieron enormemente, una combinación terrible en materia de desempleo<sup>5</sup>. Los altos salarios no sólo disminuyeron la demanda de trabajo, sino que también incentivaron la mayor oferta, vía niveles crecientes de participación en el mercado laboral<sup>6</sup>.

El desempleo creció entre junio de 1982 (9%) y junio de 1986 (15%), descendió paulatinamente hasta marzo de 1995 (7,9%) y creció de nuevo hasta marzo de 1999 (20%). Se ha mantenido en ese, su mayor nivel histórico durante los dos últimos años. Los salarios medios (reales) presentan una tendencia relativamente similar a la del desempleo: fueron aproximadamente constantes durante los años 80 y se elevaron 36% durante los años 90. Crecieron mucho más los salarios de los trabajadores calificados<sup>7</sup>.

El mínimo cayó 7,6% entre 1984 y 1990, se mantuvo relativamente estancado entre 1990 y 1996, y se elevó 12,2% entre 1996 y 2000. Finalmente, tal como se

<sup>5</sup> Podríamos ir más allá, y mencionar que el precio que verdaderamente interesa al empresario es el precio relativo entre el salario y el costo del capital. Dicho precio se elevó aún más que el salario real, pues el costo de la maquinaria importada bajó de precio entre 1990 y 1998 gracias parcialmente a la revaluación de la tasa de cambio.

<sup>6</sup> Como lo ha señalado López, el aumento en la participación se debe, por un lado, al aumento en la participación de la mujer en el mercado laboral y, por otro, a que frente a la crisis económica los jóvenes y mujeres adultas se vieron forzadas a buscar empleo. Agregaríamos nosotros que el mayor nivel salarial indujo a muchas personas a ingresar al mercado laboral. El crecimiento en participación debe verse como un factor deseable en el mediano plazo, pues no tiene sentido mantener sin trabajo un factor productivo como la mano de obra. La participación laboral se mantuvo relativamente constante en Colombia entre 1965 (30%) y 1990 (33%), niveles menores a los que se observaron en América Latina (33% y 35%, respectivamente) y sobre todo a los que se observaron en Asia (39% y 46%). Véase Jaspersen (1994).

<sup>7</sup> Véase Núñez y Sánchez (1998), Parra (1999), Robbins (1996), Cárdenas y Bernal (2000).

ilustra en la segunda parte del Gráfico, los salarios reales de los empleados públicos crecieron 76% entre diciembre de 1991 y septiembre de 1999 (los del sector privado 32%).

¿Por qué crecieron los salarios reales durante los años 90, y en particular durante la segunda parte de la década, cuando la desaceleración de la economía era evidente? Un primer candidato, y quizás el más importante, es la evolución del salario de los empleados públicos (los cuales se apropiaron de la expansión del Estado que tuvo lugar durante los años 90). ¿Cree de veras alguien en Colombia que la productividad del sector público creció 76% (6,6% por año) durante los años 90? A este aumento se une aquel ordenado por la Corte Constitucional en 2000. Algunos son “más iguales” que los desempleados, según la Corte.

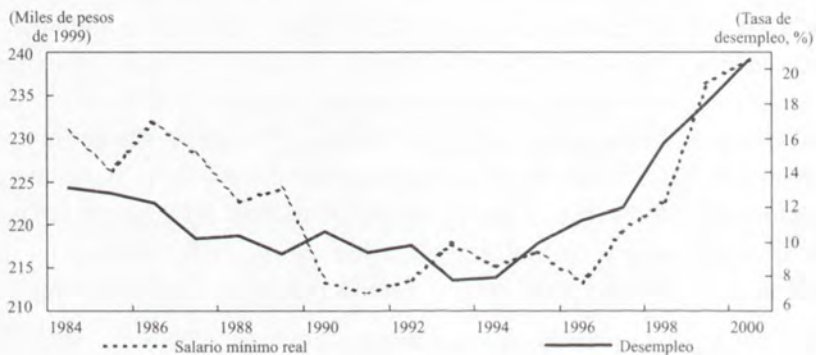
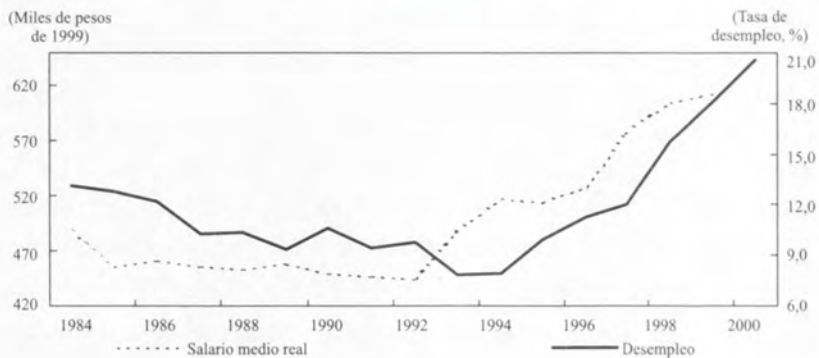
Un segundo candidato es el salario mínimo, al menos para los años posteriores a 1996. El salto fue particularmente elevado en 1999, cuando un error de pronóstico del Banco de la República llevó a elevar el mínimo real en 6%, durante la peor recesión en la historia del país. Según el Banco Mundial (1993), el salario mínimo tiene un impacto mucho más importante sobre el salario promedio en Colombia que en otros países de la región, y Lora y Herrera (1993) concluyen que el mínimo es el principal factor determinante de las remuneraciones de los trabajadores no calificados del sector formal urbano, y en menor medida, del informal urbano, sin incluir trabajadores por cuenta propia<sup>8</sup>. Ayala, et al. (2000) encuentran que el incremento en el mínimo pudo haber ocasionado 200.000 nuevos desempleados.

En tercer lugar, es probable que los mismos empresarios hayan contribuido al desborde salarial, pues nunca creyeron posible reducir la inflación durante los años 90; por ello aceptaron fijar salarios con base en la inflación del pasado. En efecto, a la pregunta “variables que se tienen en cuenta para fijar los salarios” entre 64,2% (1998) y 66% (2000) de los empresarios encuestados por Fedesarrollo responde “con base en la inflación del año anterior”, con cifras aún mayores para las grandes empresas. La respuesta que sigue en importancia es “con base en el último incremento del salario mínimo”, con un peso relativo que fluctúa entre 17% en 1997 y 23% en 1999 y 2000. El peso de esta respuesta es mucho mayor en la pequeña empresa<sup>9</sup>. Sólo un porcentaje mínimo de los encuestados negoció sus salarios teniendo en cuenta los anuncios del banco central sobre inflación futura.

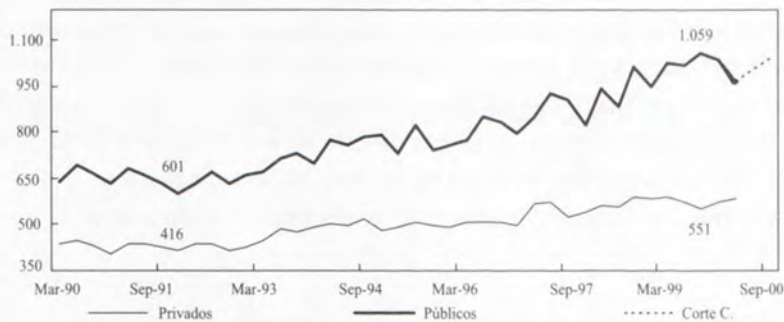
<sup>8</sup> Su incidencia en los costos de producción es especialmente alta en los sectores de servicios personales y servicios del gobierno, en el transporte, la construcción y la industria de bienes de consumo liviano.

<sup>9</sup> 30% en 2000; 37% en 1997.

**Gráfico 4**  
Colombia: desempleo, salario promedio real y salario mínimo real



Los salarios reales de la burocracia crecieron 76% durante los años 90... y la Corte crea desempleo  
(Miles de pesos de 1994)



Fuente: Encuesta Social-Fedesarrollo. Etapa II y III.

### C. El salario mínimo

Un salario mínimo bien diseñado puede proteger los ingresos de los más pobres, un objetivo central cuando, como en Colombia, no existen modalidades alternativas de protección social. Según el estudio del BID de 1998, para lograr el mencionado objetivo se deben cumplir tres condiciones: primera, que el salario mínimo no tenga un impacto negativo sobre la demanda de trabajo (si un incremento en dicho salario mejora el nivel de vida de algunos trabajadores pero al mismo tiempo se aumenta el desempleo no se estaría cumpliendo su propósito; segunda, que el salario mínimo constituya una norma de alto cumplimiento -no tiene sentido su existencia en caso contrario-, y tercera, que el nivel del salario mínimo cubra un grupo importante de trabajadores pobres, la población objetivo de la norma).

Ninguna de las tres condiciones parece cumplirse en Colombia, y menos recientemente. La evolución del mínimo posiblemente contribuyó a incrementar la tasa de desempleo (véase antes), y el mecanismo está poco focalizado hacia los pobres, al cubrir cerca del 30% de los asalariados urbanos. De hecho, su relación con el salario medio es la más alta en América Latina después de Honduras. Los pobres en Colombia están en el campo, desempleados o en el sector informal, pero el mínimo no se aplica en forma generalizada en el campo, y su nivel ha contribuido a crear desempleo e informalidad. La tasa de informalidad bajó en Colombia durante la primera parte de los años 90, pero se disparó entre 1996 (53%) y 2000 (60%), precisamente cuando se disparó el salario mínimo.

### D. Elasticidades

En la discusión previa se asume implícitamente una elasticidad empleo-salario real relativamente alta, conclusión no compartida para el caso colombiano. De hecho, el trabajo de la *Misión Chenery* concluía que sólo creciendo se generaría el empleo que requiere el país. ¿Estamos entonces condenados los colombianos a padecer las monstruosas tasas de desempleo actuales si el PIB no crece más allá del 3% por año en el futuro?

Para comenzar, el argumento debería ser exactamente el opuesto, ya que la flexibilidad laboral debe ser aún mayor cuando las elasticidades son bajas, para permitir los grandes cambios en salarios que requieren los cambios de oferta y demanda. Pero tampoco parecen ser tan bajas las elasticidades como creen algunos analistas. De hecho, nuestra posición se encuentra más cercana a la de Posada y González (1997), quienes estiman una elasticidad empleo-producto de 0,93, y empleo-salario

real de -0,40. Este último valor se encuentra cercano al promedio señalado por Hamermesh (1993) para un conjunto amplio de trabajos internacionales.

Pero se puede ser aún más optimista sobre el efecto benéfico de los menores salarios reales sobre el empleo. El mismo autor (Hamermesh, 1999) recientemente argumenta que las elasticidades pueden ser 10 veces mayores al promedio (-3) cuando se trata de mano de obra no calificada, y aún mayor pues la variación salarial también incide en forma marcada (elasticidad de -0,8) sobre el número de horas trabajadas por aquellos que ya se encuentran empleados. Para terminar, la evidencia internacional sugiere que un incremento real de 10% en el *salario mínimo* puede reducir el empleo hasta en 12%<sup>10</sup>. Los altos salarios no sólo han reducido la demanda de trabajo por parte de los patronos, sino que también han incentivado, conjuntamente con la recesión, la mayor oferta laboral y el desempleo. Según Posada y González (1997) la elasticidad de oferta al salario real es relativamente alta, cercana a 0,65.

#### IV. LAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICA: ¡LO QUE NO SE DEBE HACER!

##### A. No se debe cerrar la economía

Sería un héroe nacional quien inventase una tecnología que permitiese transformar café y petróleo en máquinas, y por ello, quien aboga por el cierre de la economía coincide en su posición filosófica, según Krugman, con aquellos que apoyan la destrucción de máquinas para evitar los traumatismos del cambio técnico y la innovación sobre los trabajadores. Pocos individuos recomendarían ese camino luego que el cambio técnico ha transformado el mundo durante los dos últimos siglos.

De otra parte, tal como se ilustra en Echavarría (2000), la economía colombiana es mucho más cerrada que el país promedio de América Latina y aún mucho más cerrada que Asia, y nuestro arancel medio de 11% coincide con el promedio en los dos continentes mencionados. ¿Debe Colombia ser la excepción y, a diferencia de prácticamente todos los países en vías de desarrollo, regresar a los niveles de protección del pasado? La fuerte revaluación cambiaria ocurrida entre 1992 y 1998 desestimuló la producción doméstica (y las exportaciones), sin embargo, ya se ha corregido con las devaluaciones recientes, y sería infortunado revertir la apertura arancelaria y para-arancelaria por los efectos que tuvo una política

<sup>10</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (1998).

cambiaría infortunada. Somos enemigos de la cerradura “temporal”, pues nunca lo es, y de la cerradura “selectiva”, pues la economía política de la “selección” es totalmente perversa a favor de los grupos poderosos y organizados de la sociedad.

### ***B. No se debe incrementar el gasto y la emisión***

El mayor crecimiento de Colombia en el período 1960-1995 se debió a la relativa ortodoxia fiscal (Sección II), a un manejo prudente de la deuda externa en los años previos al choque externo de los años 80, y a un manejo cambiario anticíclico acertado. Todo ello se perdió parcialmente en los años 90, cuando el Estado se expandió más que en cualquier otro país de América Latina (el Gobierno Central se expandió ocho puntos del PIB, y la cifra es mayor cuando se incluyen las regiones), cuando la tasa de cambio se revaluó cerca de 25%, y cuando la emisión monetaria coadyuvó a generar la burbuja especulativa de 1990-1995, cuyos efectos aún padecemos. En 1998 teníamos la economía más desequilibrada del hemisferio, que por lo mismo sufrió uno de los mayores choques externos en la región luego de las crisis en Asia y Rusia.

A nivel teórico, no existen keynesianos serios que propongan hoy día la expansión fiscal (y menos aún el gasto fiscal en nómina, como ocurrió en Colombia) como política anticíclica, pues dicha expansión es prácticamente irreversible. ¿No hemos aprendido aún los colombianos? Los keynesianos modernos hablan de emisión monetaria y de inversión como salidas posibles a la crisis.

La emisión monetaria es un camino obvio por seguir, máxime cuando la tasa de cambio es relativamente flexible, pero no son pocas las dificultades que enfrenta esta política en una economía abierta a los flujos de capital: M1 creció al 33% en 2000, impulsado básicamente por la emisión del banco central<sup>11</sup> pero M3 no creció, debido en parte a que los empresarios convirtieron el dinero en dólares. De otro lado, sólo el 26% de la expansión de M1 se va a los bancos privados, y el restante 74% a los bancos públicos, al Fogafín, a la Tesorería y al resto del sector público. Como si fuera poco, un alto porcentaje de lo que reciben los bancos privados va a comprar TES, para financiar nuevamente al Estado. Defender la expansión monetaria hoy es idéntico a defender la expansión de un Estado que se devoró al sector privado durante los años 90.

<sup>11</sup> La base monetaria creció 35% en 2000, y el multiplicador bancario cayó 2%, con una expansión neta de 33%. La contribución del multiplicador bancario ha venido descendiendo desde 9% en 1995-1997 a -2% en 2000; alguna influencia puede tener el impuesto financiero del 3 x 1000.

### C. La política laboral no puede ser el resultado de la “concertación”

La idea de que cualquier salida al tema laboral debe ser “concertada” ha sido impulsada fuertemente en este gobierno, y especialmente por el actual Ministro de Trabajo. Esta política es equivocada, en nuestro entender, pues no es posible sentar a la mesa de negociación a los tres millones de desempleados que hay en el país. No es gratuito que los modelos recientes sobre desempleo enfatizen la lucha entre empleados “los de dentro - *insiders*” y desempleados “los de fuera - *outsiders*”. Los intereses de uno y otro grupo son opuestos, y no tiene sentido pretender que los actualmente empleados (y menos aún la burocracia oficial o los sindicatos) defiendan la flexibilidad laboral y los menores incrementos salariales requeridos.

### V. UN NUEVO “CONTRATO SOCIAL” PARA COLOMBIA

López propone un proyecto que conlleve a la escolarización del 50% de la población de 12 a 17 años (que se encuentra actualmente fuera de las aulas), y a la ampliación de la cobertura educativa superior con un sistema de crédito para que los bachilleres pobres puedan ingresar a la universidad. Quisiéramos entender su propuesta en un contexto mucho más amplio, donde la educación pública de alta calidad sea parte del nuevo contrato social que requiere Colombia, y que compense parcialmente los costos de las reformas laborales ya sugeridas. Los grupos afectados y beneficiados no son enteramente similares y por ello se requiere una gran discusión nacional en el campo. La legislación laboral colombiana es una de las más rígidas del hemisferio, mucho más, incluso, que la de países “socialistas” como Francia (Sección III), y no es posible mantenerla si queremos competir en una economía globalizada.

No hemos avanzado con suficiente fuerza en esa dirección. Se ha ampliado el diferencial de calidad entre la educación privada y pública (Alesina, et al. 2000) y no se ha avanzado mucho en materia de cobertura (Borjas & Acosta, 2000). Los jóvenes han dejado de estudiar engrosando las filas de desempleados. ¿No es paradójico que los egresados del SENA tengan mayores niveles de desempleo que el promedio nacional?<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Las encuestas realizadas por el SENA en 1998 revelan una tasa de desempleo de 19% para sus egresados, mucho mayor al 15,6% para el total de siete ciudades en ese momento.

## REFERENCIAS

- Alesina, A., A. Carrasquilla y J. J. Echavarría (2000). "Fiscal Federalism in Colombia", (Mimeo), Fedesarrollo.
- Ayala, U., F. Barrera, M. L. Henao y H. López (2000). "Bases para el debate sobre un plan de empleo de corto y mediano plazo: diagnóstico, antecedentes y algunas propuestas", (Mimeo), Fedesarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1998). *América Latina frente a la desigualdad*, Washington.
- Banco Mundial (1993). "Colombia Poverty Assesment", *Informe de la Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de los Servicios Sociales*, (Mimeo).
- Borjas, G. J. y O. L. Acosta (2000). "Education Reform in Colombia", Working Paper, Fedesarrollo.
- Cárdenas, M. y R. Bernal (2000). "Changes in the distribution of income and the new economic model in Colombia", (Mimeo), Fedesarrollo.
- De Gregorio, J. y J.-W. Lee (2001). "Economic Growth in Latin America: Sources and Prospects", (Mimeo), Paper presented for the Global Development Network.
- Echavarría, J. J. (2000). "Colombia en la década de los noventas: neoliberalismo y reformas estructurales en el trópico", *Coyuntura Económica*, septiembre.
- Hamermesh, D. S. (1993). *Labor Demand*, New Jersey, Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). "Do Higher Labor Costs affect Employment and Hours? New International Evidence", (mimeo), documento presentado en el Seminario sobre Empleo organizado por Fedesarrollo y el Banco de la República.
- Jaspersen, F. (1994). Growth of the Latin American and East Asian Economies, in N. Birdsall y F. Jaspersen (Eds.), *Pathways to Growth. Comparing East Asia and Latin America*, (pp. 57-92). Washington D. C., Inter American Development Bank.
- Lora, E. y A. M. Herrera (1993). "Macroeconomía del salario mínimo", *Debates de Coyuntura Económica*, V. 30.
- López, H. (1995). "Empleo y desempleo urbano: no hay que perder la perspectiva de largo plazo", *Coyuntura Económica*, pp. 124-126.
- Núñez, J. y F. Sánchez (1998). "Educación y salarios relativos en Colombia, 1976-1995", *DNP, Archivos de Macroeconomía*, V. 74.

- Parra, M. L. (1999). "Tendencias Recientes en la Distribución del Ingreso en Colombia", *Coyuntura Económica*, diciembre.
- Posada, C. E. y A. González (1997). "El mercado laboral urbano: empleo, desempleo y salario real en Colombia entre 1985 y 1996", Borradores Semanales de Economía, *Banco de la República*, pp. 1-24.
- Robbins, D. (1996). "Stolper-Samuelson (Lost) In the Tropics? Trade Liberalization and Wages in Colombia 1976-1994", (Mimeo).

## ASPECTOS AGREGADOS Y DESAGREGADOS DE EMPLEO Y DESEMPLEO \*

GIUSEPPE BERTOLA \*\*

En esta ponencia se examinan diversos métodos que permiten analizar los determinantes estructurales, institucionales y cíclicos del nivel y composición del empleo y desempleo a la luz tanto de las interacciones teóricas entre choques e instituciones como de las experiencias empíricas de diferentes economías avanzadas. Se adapta y amplía lo expuesto en Bertola (2000), y se presenta una síntesis no técnica de la bibliografía reseñada en Bertola (1999), así como de nuevos estudios en la materia realizados por Blanchard y Wolfers (2000), Bertola, Blau y Kahn (2001), y otros.

### I. INTRODUCCIÓN

El desempleo se define (y se mide) como la condición (y el número) de los trabajadores dispuestos a trabajar por el salario vigente y que buscan empleo, sin encontrarlo. Cierta grado de desempleo “friccional” es inevitable porque el mercado laboral, como tantos otros, no es nada perfecto: informaciones reducidas y asimétricas le impiden equilibrarse de manera continua, y por lo general se lleva tiempo para que el trabajador apto y el empleo indicado se encuentren. Empero, el desempleo lo ocasiona también la incompleta flexibilidad salarial ante choques de

---

\* Traducción realizada por Fereshteh Ebrahimzadeh.

\*\* Doctor en Economía de MIT. En la actualidad es profesor del Instituto Universitario Europeo y de la Universidad de Turín. Su labor se ha concentrado en las áreas de macroeconomía, instituciones del mercado laboral y distribución del ingreso. La investigación de Bertola analiza el funcionamiento del mercado laboral a la luz de hechos institucionales, como la flexibilidad lograda por mecanismos de fijación de salarios ante choques en la demanda laboral. Sus trabajos recientes en este campo buscan un mejor entendimiento de los efectos distributivos de las instituciones en el mercado laboral, especialmente en lo que respecta al proceso de integración económica y monetaria del continente europeo.

demanda laboral y ante la heterogeneidad transversal de empleos y trabajadores. Para comprender el por qué, es importante analizar cómo las características institucionales impiden a los mercados laborales proporcionar el pleno empleo, y cómo las políticas gubernamentales encaran y, a veces, exacerban los problemas de empleo.

En ambos casos, el “desempleo” tiene numerosas facetas. Detrás de la tasa de desempleo agregado pueden encontrarse muy diferentes configuraciones de condiciones macroeconómicas y cíclicas, tasas de participación laboral, índices de género y edad, desigualdad salarial, dispersión regional de empleo, y demás indicadores desagregados del desempeño del mercado de trabajo. A su vez, el desempeño del mercado laboral lo determinan una amplia variedad de políticas gubernamentales y características institucionales tales como el salario mínimo, subsidios de desempleo, modalidades contractuales, e impuestos. En los modelos atinados de mercado laboral, los resultados de empleo y desempleo han de percibirse como producto de interacciones en un mercado muy imperfecto, mediadas por instituciones que, si bien buscan remediar esas imperfecciones, no dejan de producir ellas mismas desagradables efectos secundarios.

En la Sección II se estudian los sendos papeles que desempeñan la rigidez salarial, la negociación colectiva de salarios y la credibilidad de la política monetaria en forjar la dinámica y nivel del empleo y desempleo de una fuerza laboral homogénea. En la Sección III se reconoce que las políticas e instituciones a menudo restringen los diferenciales y dinámicas salariales entre heterogéneas poblaciones de trabajadores y empleos; asimismo, se resumen los posibles motivos de semejante injerencia en el libre equilibrio del mercado, y se analiza su incidencia en el nivel y composición del empleo y desempleo.

La IV Sección, como la segunda y la tercera, ilustra unas sencillas percepciones teóricas, con observaciones igualmente sencillas sacadas de las experiencias de las economías industrializadas de avanzada, y contrasta el mercado laboral relativamente menos reglamentado de los Estados Unidos (y de otros países anglosajones) con los de países continentales miembros de la Unión Europea. La dinámica del desempleo agregado, la tasa de participación laboral, y la magnitud y dinámica de los indicadores de desigualdad salarial difieren notablemente entre y dentro de dichos grupos de países industrializados, de diversas maneras que se relacionan fácilmente con diferencias entre las interrelacionadas características institucionales de los respectivos mercados laborales, y con sencillas percepciones teóricas. La regulación del mercado laboral tiende a amparar a los trabajadores

contra “injustas” fluctuaciones del ingreso laboral, reduciendo las fluctuaciones salariales y el índice de pérdidas de trabajo, pero a menudo a costa de disminuir el empleo. La teoría y sencillos indicios empíricos indican que tanto las instituciones del mercado laboral como los aspectos más o menos agradables del desempeño de esos mercados han de covariar, y de hecho covarían, sensiblemente entre los países.

La Sección IV versa además, sobre las políticas enfocadas en situaciones de alto desempleo. Se recalca nuevamente que con frecuencia el desempleo, más que una enfermedad, es un síntoma y al menos parcialmente efecto secundario de las políticas e instituciones enderezadas a resolver problemas de distribución y otros. En la V y última sección se considera sumariamente si y cómo las percepciones teóricas y los resultados empíricos de los estudios de la OCDE pueden aplicarse a grupos más grandes de países y, en particular, a las economías emergentes y menos desarrolladas.

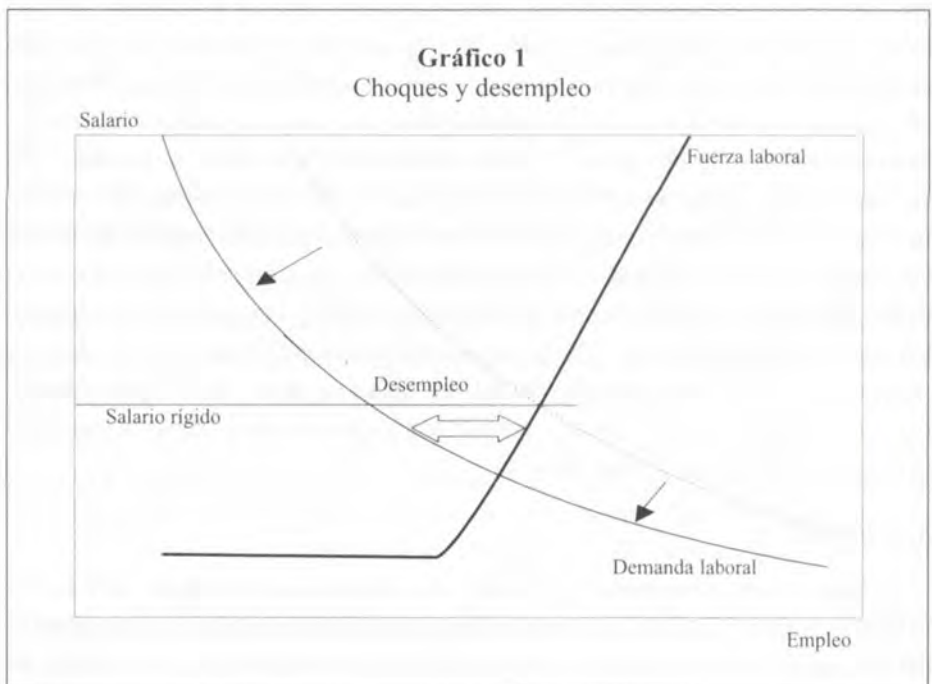
## II. EMPLEO Y DESEMPLEO AGREGADOS

Tanto la participación laboral como el desempleo presentan notables variaciones de un país a otro y de un tiempo a otro. La gente optaría tal vez por no participar en el mercado de trabajo cuando el salario que va a devengar es bajo frente al costo de oportunidad laboral, en términos no sólo de tiempo libre sino también de actividades ajenas al mercado, como la educación, el hogar y el cuidado de miembros de la familia. En cambio, el desempleado quiere por definición trabajar (con tal que el salario y demás condiciones laborales se ajusten a sus aspiraciones) y está realizando al menos alguna gestión para encontrar ese empleo satisfactorio. El desempleo se dice *friccional* cuando los empleos que la gente esté buscando existen en realidad y requieren apenas tiempo y empeño para ser encontrados. En cambio, cuando la tasa de desempleo es alta y persistente en el tiempo, los puestos de trabajo a que aspiren los desempleados no existen o, más bien, ya están ocupados por trabajadores que tal vez no los dejarían sino al pensionarse. Este desajuste entre aspiraciones y oportunidades en materia de salarios y empleo es el origen del desempleo *estructural*.

### A. Choques

¿Cómo puede presentarse y persistir una diferencia entre la oferta y la demanda de trabajo? El Gráfico 1 exhibe una conocida respuesta macroeconómica, basada en un típico método microeconómico para determinar los niveles de

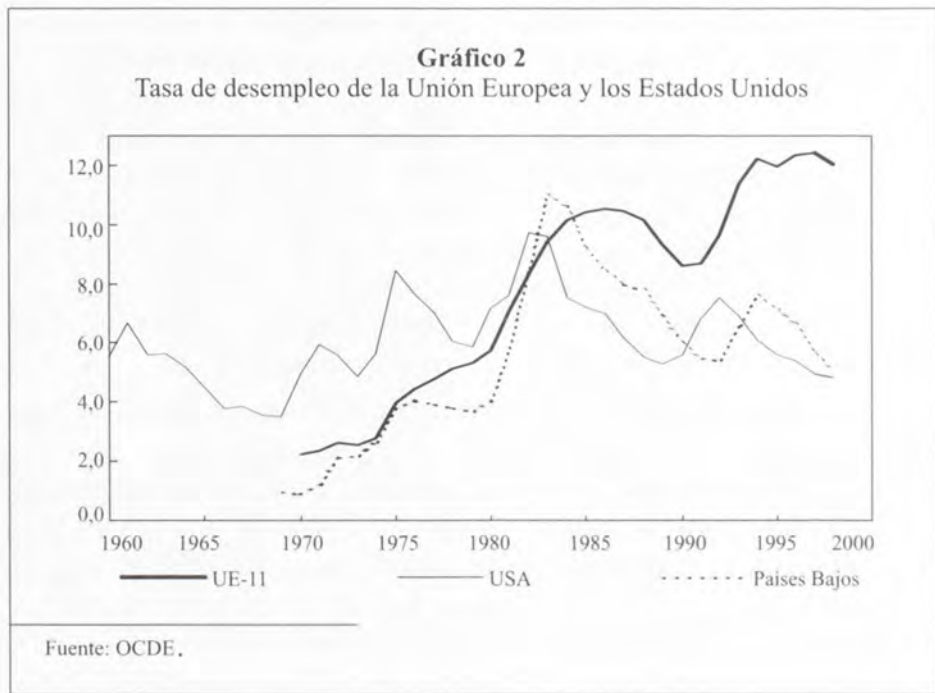
empleo. Los empleadores maximizan sus utilidades cuando el nivel de empleo, en el eje horizontal, y el salario, en el eje vertical, identifican un punto en la curva descendente de la demanda de trabajo trazada en el Gráfico 1. Se ha trazado también una curva de fuerza laboral, la cual puede interpretarse, para nuestros fines, en términos de decisiones de participación laboral. Mientras el salario se encuentre por debajo del segmento horizontal de esa curva, no hay trabajadores disponibles, pero, a mayores niveles salariales la fuerza laboral es positiva y cada vez más grande. Esta relación entre el salario vigente en el mercado y el tamaño de la fuerza laboral refleja heterogéneos costos de oportunidad para trabajar en el mercado objeto de nuestro estudio. Por ejemplo, resulta más fácil inducir al trabajo a varones de óptima edad que a personas más jóvenes, quienes tal vez prefieran estudiar cuando el mercado ofrece un salario bajo. De igual modo, la voluntad de buscar trabajo sería mayor entre la gente pobre que entre las personas con buenas fuentes de ingreso no laboral. (Claro está que, en la realidad, los salarios que se exigen en el mercado laboral varían también entre los individuos. Esta heterogeneidad se estudia más adelante en la sección III, pero en la presente sección se supone que los trabajadores son todos igualmente aptos para el trabajo productivo).



El nivel salarial fijado en el Gráfico 1 no es compatible con el pleno empleo. Son más numerosas las personas dispuestas a trabajar (curva de oferta laboral) que el personal que las empresas consideran rentable emplear (curva de demanda laboral). Así que algunos trabajadores quedan sin empleo. Las flechas del Gráfico 1 ofrecen una explicación de por qué puede darse esa situación. El salario vigente implicaría el pleno empleo si la demanda laboral fuera representada por la curva de línea quebrada, pero el caso es que un choque negativo ha reducido el número de puestos de trabajo disponibles para ese salario. Con la consecuencia de que, en el Gráfico 1, se tiene un menor empleo con un salario inalterado, en vez de un menor salario y el pleno empleo de una fuerza laboral más pequeña.

De hecho, los salarios no se ajustan con rapidez a fluctuaciones en la demanda laboral cuando, como sucede en las relaciones laborales de carácter formal, el nivel salarial se pacta antes de tener certeza sobre las condiciones de demanda laboral. La interacción de la rigidez salarial con los *choques* de demanda laboral incide fuertemente en la dinámica del desempleo en los países industrializados. El Gráfico 2 presenta la evolución de la tasa de desempleo de los Estados Unidos, la Unión Europea, y los Países Bajos. A principios de los años 70, cuando el primer choque petrolero redujo la demanda de mano de obra correspondiente a determinado salario, los salarios no se ajustaron con la rapidez necesaria para mantener los niveles esencialmente de pleno empleo de antes, y el desempleo empezó a rebasar los niveles friccionales. Se observan nuevos episodios de fuerte aumento en el desempleo agregado de la Unión Europea tras el segundo choque petrolero a comienzos de los años 80, cuando la política macroeconómica también imprimió impactos negativos a la demanda agregada. La tasa de desempleo de los Estados Unidos exhibe fluctuaciones más pronunciadas, pero ha venido bajando en los últimos tiempos hacia sus antiguos niveles más bajos. No así el desempleo de la Unión Europea, mientras que el de los Países Bajos (miembro de la Unión Europea) sí presenta una evolución similar al desempleo estadounidense a partir de mediados de los años 80, por las razones que se exponen más adelante.

Los choques macroeconómicos afectan la posición de la curva de demanda laboral y el desempleo, en el Gráfico 1, de diversos modos íntimamente relacionados con la dinámica de la inflación. En el eje vertical del Gráfico 1, el salario podría medirse en términos reales, pero si la rigidez contractual es la razón por la cual los salarios no pueden eliminar el desempleo, es el salario nominal el que debe considerarse fijo, o "rígido", frente a los choques de demanda laboral nominal. Si el salario contractual nominal se pacta antes de conocer las condiciones del mercado y, por lo tanto, con base en precios previstos y no en los observados, entonces el



salario real (y el desempleo) resulta ser excesivamente elevado cuando la inflación llega a ser inesperadamente baja.

Este mecanismo sencillo podría implicar una relación igualmente sencilla entre la inflación y el empleo observados. Si la única fuente de desempleo fueran los fenómenos dinámicos del tipo ilustrado en el Gráfico 1, y la inflación prevista fuera estable en el tiempo, la relación entre inflación y desempleo observados trazaría una clásica curva (descendente) de Phillips. El Gráfico 3a traza la inflación de precios al consumidor en función del desempleo para la Unión Europea en su conjunto. De hecho, la inflación y el desempleo sí muestran una relación negativa a lo largo de los 30 años considerados en el gráfico, pero lo cierto es que su relación no se ajusta a una curva de Phillips estática. En la realidad, la inflación prevista varía con el tiempo, y mayores expectativas inflacionarias causan desplazamientos verticales y ascendentes de la curva de Phillips. En el Gráfico 3a se ven claramente unos episodios verticales o ascendentes que podrían explicarse por variaciones de la tasa de inflación prevista. En términos generales, la observación del año 1970 puede interpretarse como la única en una curva de Phillips de bajas expectativas inflacionarias, correspondiente a los años 60, mientras que las obser-

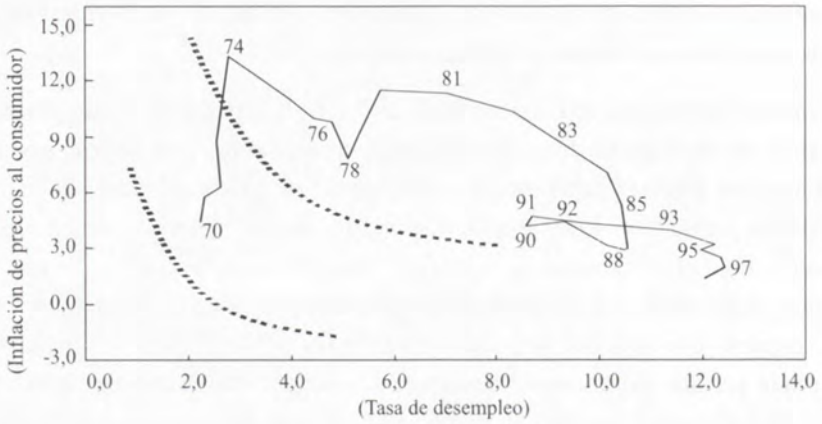
vaciones de los años 1974-1978 pueden verse ubicadas en una nueva curva, desplazada hacia afuera (dos curvas de ese tipo se trazan en el Gráfico 3a). A su vez, las observaciones de los años 80 y 90 parecen formar dos curvas más (no trazadas). Se obtienen mensajes similares al trazar la inflación de precios al productor o la inflación del PIB, en función del desempleo, y naturalmente al trazar relaciones de esta índole correspondientes a cada país.

Con todo, sería erróneo concebir la dinámica de la inflación y del desempleo en términos de curvas Phillips desplazadas únicamente por las expectativas inflacionarias. Dado el papel de esas expectativas en la determinación del nivel de los salarios prefijados, no resulta fácil averiguar en qué medida el desempleo observado refleja el mecanismo de “choque”, ilustrado en el Gráfico 1. No obstante, se puede suponer que las observaciones del pasado brindan informaciones útiles: como ejemplo más sencillo, se puede aproximar la inflación prevista a la inflación observada pasada. Entonces, el desempleo ha de ser mayor cuando la inflación baja y los salarios prefijados son demasiado elevados en términos reales, y ha de ser menor cuando la inflación sube. Esta idea ha inspirado una versión aumentada por expectativas (“aceleracionistas”) de la curva de Phillips, en la cual se traza la relación entre el desempleo y las *variaciones* de la inflación. El intersepto de esta relación en el eje de desempleo da una idea de las condiciones de mercado laboral compatibles con las prácticas de fijación de salarios, en ausencia de inesperadas variaciones de inflación. Esta “tasa de desempleo no aceleradora de la inflación”, llamada NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*) no necesariamente es constante de un país a otro ni en el tiempo, y constituye otra fuente de desplazamientos en la relación entre aumentos del salario y desempleo representada por la curva de Phillips.

La NAIRU se define teóricamente como la tasa de desempleo estable y compatible con las características estructurales de un mercado laboral. Si bien no es fácil obtener un buen equivalente empírico de este concepto, se lo puede computar por una variedad de métodos más o menos sofisticados, empleando diferentes series de inflación salarial o de precios, y percibir las interesantes diferencias de comportamiento que exhibe de un país a otro<sup>1</sup>. En el Gráfico 3b, la evolución de datos agregados para 11 países de la Unión Europea pone en evidencia los principales rasgos de la experiencia europea en materia de inflación y desempleo. A mediados

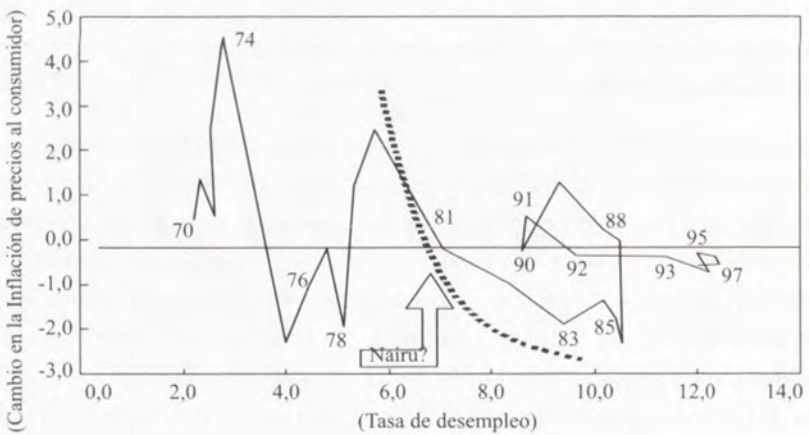
<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Staiger et al. (1997).

**Gráfico 3a**  
 Curva de Phillips  
 Conjunto de 11 países de la Unión Europea



Fuente: OCDE.

**Gráfico 3b**  
 Curva de Phillips corregida por expectativas  
 Conjunto de 11 países de la Unión Europea



Fuente: OCDE.

y finales de los años 70, la inflación europea tuvo fuertes y repentinas subidas y bajadas, y se desaceleró a principios de los años 80 y 90. En cambio, las variaciones de corto plazo del desempleo guardaron una relación apenas espasmódica con los cambios de la inflación. El Gráfico 3b muestra también una de las posibles curvas de Phillips, en su versión aumentada por expectativas, junto con la respectiva tasa de desempleo NAIRU, pero parece que el intersepto de dichas curvas (y el nivel de desempleo compatible con determinada variación de inflación) ha venido creciendo con el tiempo.

El papel de muchas de las *instituciones* es de crucial importancia para explicar por qué es posible que los salarios no bajen en reacción a altas tasas de desempleo, como habrían de hacerlo si éstas fueran ocasionadas por choques imprevistos<sup>2</sup>. Pasamos ahora a ver cómo los rasgos institucionales de la fijación de salarios, y las restricciones del empresario para escoger el nivel de empleo ante choques de demanda laboral dinámica pueden significar que el desempleo y los salarios permanezcan persistentemente altos a la vez.

### **B. Fijación de salarios**

El Gráfico 4 ilustra un mecanismo sencillo que hace que el mercado de trabajo se caracterice por desempleo persistente. En el gráfico, el salario convencional es tan alto que algunas personas dispuestas a trabajar no conseguirían empleo. Pero, por su nivel, ese salario proporciona a la vez un ingreso laboral total que, deducción hecha de la desutilidad de participación laboral, es superior a lo que sería en situación de pleno empleo. En efecto, la pérdida de empleos se compensa ampliamente con el salario superior que se paga a quienes tienen trabajo, como lo muestran la delgada flecha horizontal y la gruesa flecha vertical, respectivamente. Cuando los salarios se pactan en forma colectiva y no individual, los intereses de los trabajadores se favorecen más que en una situación de perfecta competencia, en la cual la demanda y oferta de trabajo se igualan en el margen. De hecho, la actuación óptima de parte de los sindicatos consiste en no escoger el salario que produzca indiferencia al empleo, en el margen. Dado que el empleo adicional se asocia con salarios inferiores para todos los trabajadores inframarginales, los sindicatos deberían aprovecharse de su poder monopolístico en el mercado y escoger, como en el Gráfico 4, un salario superior al costo de ofrecer trabajo en el

<sup>2</sup> Véase Blanchard y Wolfers (2000) acerca de este concepto y los indicios empíricos de carácter formal.

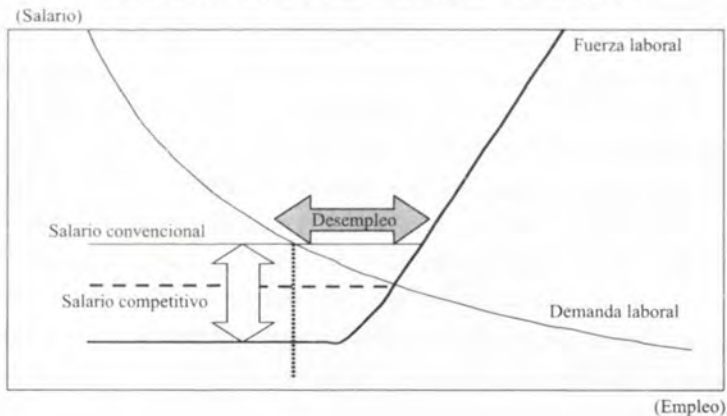


## Fe de erratas

Por un error involuntario, el **Gráfico 4**. *Tasa de desempleo-septiembre de 1991-septiembre de 2000 (siete áreas metropolitanas)*, publicado en la p. 218, no concuerda con la información del **Gráfico 4**. *Salarios fijados por convención colectiva y desempleo*, que es el correcto, el cual se presenta a continuación. Por tal motivo ofrecemos disculpas a los lectores.

**Gráfico 4**

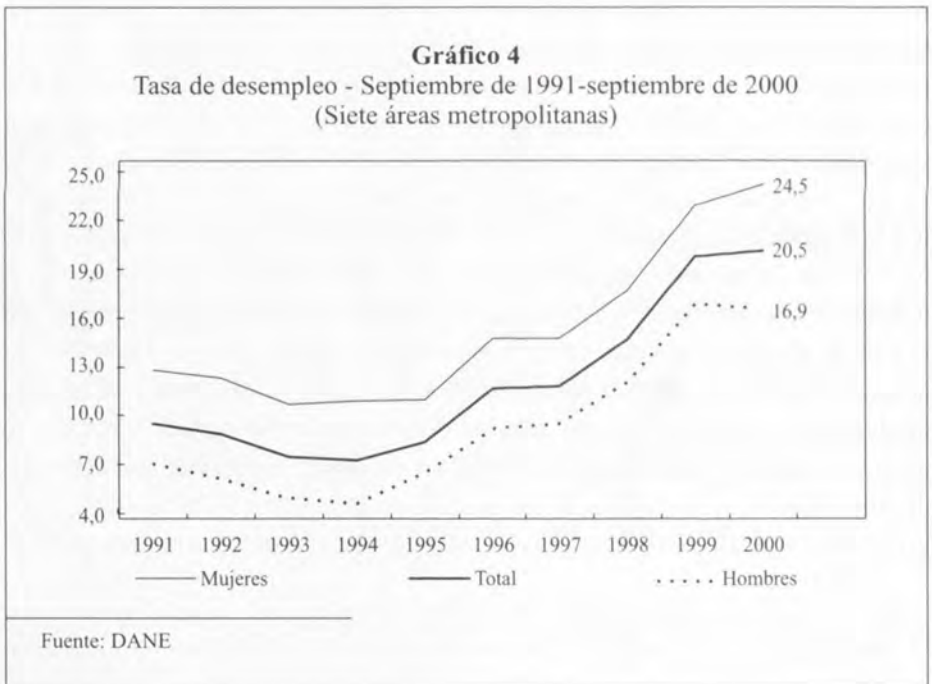
Salarios fijados por convención colectiva y desempleo



mercado. Cabe señalar que este mecanismo de fijar salarios descarta las pérdidas de superávit del productor cuando éstas constituyan parte del ingreso del empresario (y no del ingreso del empleado). Si bien un hipotético agente representativo con acceso a ingresos tanto de capital como de trabajo no debería comportarse así, en la realidad el poco acceso de los trabajadores a instrumentos financieros puede justificar la opción de salarios altos y bajo empleo.

Toda inclinación descendente en la curva de demanda laboral implica que, si el salario se escoge con el objeto de maximizar la renta total de los trabajadores, entonces habrá desempleo, tal como se define y mide en la forma tradicional. En el Gráfico 4, algunas personas estarían muy dispuestas a trabajar pero quedan sin empleo. Si se encuentran ligadas a sus homólogos ya empleados, por lealtad, por lazos familiares, o por restricciones legales (aspecto desarrollado más adelante), o si reciben prestaciones no laborales, su voluntad de trabajar por el salario vigente no va acompañada del afán de obtener trabajo aceptando salarios inferiores.

La medida en que estas consideraciones impriman un sesgo negativo para el empleo depende de la forma de la función de demanda laboral. Depende también del grado de coordinación entre los trabajadores en torno a sus reivindicaciones



salariales, así como del poder negociador de los empleadores, quienes en el Gráfico 4 simplemente aceptan el salario escogido por el sindicato pero en los modelos más sofisticados, y en la realidad, tienen voz y voto en la determinación de los salarios. Esta óptica ofrece, pues, un cúmulo de razones por las cuales los desenlaces del mercado laboral pueden ser tan diferentes como lo son en comparaciones entre los países de la Unión Europea y los Estados Unidos, donde sindicatos y convenciones colectivas salariales tienen un papel mucho más reducido, y en comparaciones entre los propios países europeos con respecto a sus problemas de desempleo. Ofrece, además, percepciones valiosas derivadas de las series temporales: así, tanto el poder político de los trabajadores como su actividad sindical aumentaron notablemente hacia finales de los años 60 y durante los 70. La “ofensiva salarial” organizada por los trabajadores en Francia y en toda Europa durante 1968-1970 tardó en ocasionar la caída del empleo, por razones expuestas en la subsección siguiente, pero no cabe duda de que incidió fuertemente en la evolución del desempleo europeo. El problema se agravó en los años siguientes con la subida del precio del petróleo y la desaceleración de la productividad, si bien los trabajadores, al parecer, se demoraron en darse cuenta de que sus aspiraciones en materia de salario real perjudicaban el empleo mucho más de lo que era el caso en las condiciones relativamente favorables de la demanda laboral del período anterior.

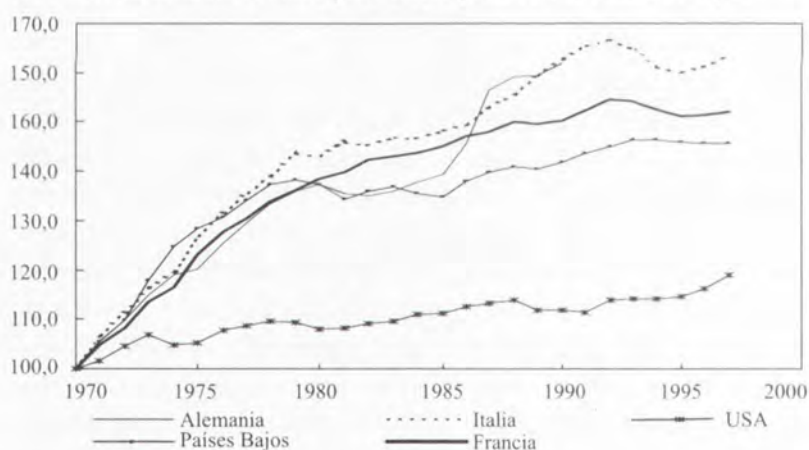
Según el mecanismo sencillo ilustrado en el Gráfico 4, el desempleo persistentemente alto es la otra cara de la moneda del salario real alto, desde el punto de vista de los trabajadores. Por consiguiente, las diferencias entre países en cuanto al desempleo han de reflejarse en las comparaciones de los salarios reales. Pero, para comparar los salarios de diferentes países habría que dar cuenta de las diferencias de productividad laboral, por cierto tan importantes como difíciles de medir. Resulta mucho más fácil determinar la evolución del salario real a través del tiempo para un mismo país. La remuneración real por empleado, siendo una medida de los costos del empresario, es el indicador salarial adecuado si el empleo se determina por la curva de demanda laboral trazada en los gráficos 1 y 4. El Gráfico 5 presenta la remuneración real por empleado, para los Estados Unidos y varios países europeos: la Alemania de pre-unificación, Italia, y los Países Bajos. El indicador salarial de cada país se fija en 100 para 1970, de manera que las cifras sólo indican la evolución del indicador con el tiempo y no el nivel absoluto de los salarios. Estos siguen siendo más altos en los Estados Unidos, por diferencias de educación, tecnología, y organización de trabajo, no ajenas a numerosas características institucionales. La acelerada evolución de los salarios europeos en el Gráfico 5 corrió pareja con el aumento del desempleo, en comparación con los Esta-

dos Unidos, mientras que la producción total creció más o menos a una misma tasa en los países industrializados durante el período considerado. En los países europeos el crecimiento salarial se ha desacelerado en los últimos años, primero y más acentuadamente en los Países Bajos. Según esta evidencia y otras más sofisticadas, el salario alto es la otra cara de la moneda del alto desempleo, y los mecanismos de fijación de salarios ilustrados en el Gráfico 4 sí son pertinentes.

### C. Política monetaria

Antes de pormenorizar en las implicaciones de esta y otras características institucionales pertinentes cabe anotar que, incluso cuando el desempleo alto y persistente (NAIRU elevada) se debe a “resistencia del salario real”, la actividad económica puede responder a choques inesperados. En el cuento sencillo contado en el Gráfico 1, la inflación (sorpresiva) se tuvo por un choque exógeno, y en la exposición de la NAIRU la inflación prevista se percibió igualmente como variable incómoda que se debía quitar de los datos. Empero, la inflación la determinan opciones de política, y la interacción de éstas con la concepción sencilla de fijación de salarios representada en el Gráfico 4 trae secuelas sugestivas para el compor-

**Gráfico 5**  
Remuneración total real por empleado  
en los Estados Unidos y en varios países de la Unión Europea



Fuente: OCDE.

tamiento conjunto de la inflación, el desempleo y demás indicadores macroeconómicos. Cuando el salario lo fijan los sindicatos sin consideración a la porción no salarial del producto de la economía, el desempleo resultante será considerado ineficientemente alto por los responsables de políticas deseosos de maximizar la producción total (o quizás las utilidades) y no solamente la carga salarial. Como el salario nominal fijado por contrato (colectivo) no se presta a rápidos ajustes, para dar a entender que la curva de Phillips en su versión aumentada por expectativas asocia la inflación inesperada a un menor desempleo, dichos responsables se sentirán tentados de procurar bajar el salario real y aumentar el empleo mediante aceleración de la inflación, si pueden controlar la inflación con políticas monetarias y cambiarias.

Sin embargo, es ocioso intentar causar “sorpresa” en la economía cuando el intento es previsible. Si las interacciones de mercado producen subóptimos niveles bajos de empleo y de actividad económica, y el salario nominal, rígido en el corto plazo, ha sido prefijado tomando en cuenta las expectativas inflacionarias a fin de obtener el salario real deseado, entonces las autoridades monetarias se sentirán tentadas, *ex post*, a adoptar una política monetaria expansionista. Pero, de tener *ex ante*, entre quienes impongan salarios y precios, expectativas racionales de esa actuación, la política monetaria expansionista se anticipará en el salario prefijado, y el equilibrio no se logrará sino cuando la inflación prevista y la observada sean tan altas que resulta inconveniente para los responsables de políticas aumentarlas más. Por lo tanto, en un ambiente en que se prevea el uso de la política monetaria para reducir el desempleo, pueden llegar a coexistir niveles de actividad económica permanentemente bajos (desempleo elevado) con tasas de inflación constantemente altas, lo cual constituye un desempeño macroeconómico uniformemente endeble, llamado “estanflación”.

De hecho, la percepción de falta de disciplina en la gestión monetaria puede bien causar desempleo si no va seguida *ex post* de políticas efectivamente expansionistas. Por ejemplo, en los períodos de estabilidad cambiaria en el contexto del mecanismo cambiario europeo, el desempleo solía subir en Italia y en otros países con moneda débil, donde por temor a futura devaluación los sindicatos exigían fuertes aumentos en las convenciones salariales, para prevenir la pérdida de poder adquisitivo en épocas de realineamiento cambiario. Mientras no se presentaba la temida devaluación, la inflación salarial aminoraba la competencia, reducía la demanda de trabajo así como las exportaciones, a la vez que aumentaba las importaciones, y acababa por sembrar la semilla de una devaluación.

ción ineludible. La credibilidad menguada de las medidas cambiarias afectó simétricamente a los países con moneda fuerte, como Alemania, donde sindicatos y empresas se quejaban enérgicamente de la pérdida de capacidad competitiva cuando las crisis cambiarias ocasionaban grandes realineamientos de los tipos de cambio.

En la medida en que niveles bajos de empleo reflejan aspiraciones a altos salarios reales, intentar servirse de la política monetaria no hará más que acelerar la inflación y volverla más inestable. Según la filosofía actual, las formas estructurales del mercado de trabajo deberían reformarse de modo apropiado para hacerlo más competitivo y fomentar la oferta. La política monetaria debería enfocarse únicamente y de manera explícita e independiente en la estabilidad de precios, y la política fiscal debería estabilizar las fluctuaciones antes que pretender impulsar la actividad económica más allá del nivel "natural" determinado por las características estructurales e institucionales. Sin embargo, las reformas estructurales encaran el difícil problema de conciliar la consecución de niveles de empleo más altos y más eficientes, con el deseo de algunos agentes económicos -los sindicatos, en el mecanismo simple de fijación de salarios- de corregir otros aspectos indeseables de los desenlaces del mercado de trabajo libre. A este respecto, reviste gran importancia la heterogeneidad intrínseca de trabajadores y empleos, como se explica en la siguiente sección.

### **III. DESAGREGACIÓN DEL EMPLEO Y DESEMPLEO**

Los mecanismos del mercado laboral examinados en la sección II traen implícito el posible desempleo de algunos trabajadores, pero no indican explícitamente si y cómo estos desocupados pueden diferir de personas con trabajo. Además, suponen un mismo salario para todo trabajador con empleo. En la realidad, las posibilidades de empleo y salario son, desde luego, muy heterogéneas. Ello es cierto en un momento determinado, porque diferentes personas tienen diferentes niveles de productividad y diversos costos de oportunidad para la participación laboral. La heterogeneidad es igualmente real e importante desde una perspectiva más dinámica. A la vez que el empleo y desempleo agregados varían con el tiempo en el mercado laboral del país entero, la demanda laboral y productividad relativas también fluctúan entre sectores y empresas, a niveles altos de desagregación. A continuación se considera cómo las instituciones europeas de mercado laboral interactúan con esa heterogeneidad en sus aspectos estático y dinámico.

### *A. Seguridad laboral*

Si el salario alto y rígido es decisión deliberada de los trabajadores, resulta algo extraño ver a muchos de ellos que antes tenían empleo expulsados al desempleo por un choque negativo del mercado laboral, como sucede en el Gráfico 1. Como ya se dijo, cuando los salarios se fijan por negociación colectiva, se suele establecer una compensación entre salarios altos y empleo bajo. El punto preferido en la curva de compensación depende de las características que no varían sistemáticamente con el nivel de actividad económica, tales como la elasticidad de la función de demanda laboral y el costo de oportunidad laboral. Por ello, hay pocos motivos para esperar que la estabilidad salarial sea antepuesta a la estabilidad de empleo: el salario alto y estable tiene atractivo para los trabajadores, pero resulta menos llamativo cuando implica el riesgo de quedar cesante.

De hecho, los trabajadores no tienen que aceptar las fluctuaciones de empleo que trae consigo el salario estable. Desde el punto de vista de ellos, la Legislación de Protección Laboral (LPL) sirve para atenuar las fluctuaciones de empleo. En el mercado de trabajo de los países industrializados, no sólo el despido individual ha de ser por justa causa (y susceptible de apelación), sino que el despido colectivo también está sujeto con frecuencia a procedimientos largos y costosos que exigen negociación formal con organizaciones obreras y con autoridades locales o nacionales. Desde el punto de vista de las empresas, cuando el despido de empleados resulta costoso, ya no se puede recurrir, para la maximización de las utilidades, a la estrategia de escoger el nivel de empleo que iguale la productividad marginal de trabajo con el salario, como en el Gráfico 1. Tras un choque negativo de demanda laboral, cuando el empresario considera la posibilidad de reducir la planta de personal, debe tener en cuenta las indemnizaciones por despido y los gastos legales o administrativos. Puesto que los costos de despido implican una menor reducción de los gastos laborales al eliminarse puestos de trabajo, las empresas enfrentadas a un choque negativo de demanda laboral actúan como si el salario fuera menor (o la demanda laboral mayor). Por ello, no eliminan tantos puestos de trabajo como lo harían de no existir los costos de despido. Desde una óptica menos intuitiva, el empleador racional debe también abstenerse hasta cierto punto, de contratar personal en épocas de reactivación si prevé que los choques positivos no van a ser permanentes. De hecho, en la medida en que la contratación de nuevos empleados aumente la necesidad de eliminar puestos de trabajo en futuras épocas de desaceleración, el costo de aumentar el personal comprende no sólo los salarios sino también el valor actual del costo previsto de futuros despidos. Así que, en

términos del conocido gráfico de demanda laboral, durante épocas cíclicas de reactivación las empresas actúan como si el salario fuera mayor (o la demanda laboral menor). Por consiguiente, normas de protección laboral más rigurosas se asociarían con trayectorias menos dinámicas accidentadas de empleo, y sus efectos contrarios en la propensión empresarial a contratar y a despedir inciden de manera equívoca en el empleo promedio y el salario promedio. Para determinado grado de rigidez salarial, el desempleo en el Gráfico 1 subirá menos cuando la seguridad laboral es rigurosa, pero también quedará alto con mayor persistencia.

El alcance y rigor de las normas de protección laboral varía ampliamente entre países y sectores y con el tiempo. Muchos aspectos de estas normas no se prestan a la medición cuantitativa: por ejemplo, es difícil fijarles precio al requisito de preaviso o a las exigencias administrativas. Asimismo, las dificultades que encuentren los empresarios al tratar de reducir la planta de personal se derivan no sólo de la legislación formal, sino también de la postura de los tribunales de trabajo frente a las restricciones al despido improcedente, y de la posibilidad de que el despido colectivo deteriore gravemente las relaciones industriales. No obstante, es posible elaborar una *clasificación* cualitativa y no ambigua de las normas de protección laboral (véase OCDE, 1999b). Como se expone con detalles en Bertola (1999) y en las obras allí mencionadas, los datos agregados comprueban la predicción de que el (des)empleo agregado será más estable en los países con rigurosas normas de protección laboral. El impacto producido en el desempleo por los choques petroleros no fue tan fuerte en los “rígidos” mercados de trabajo europeos como en los Estados Unidos. Y hasta 1985 la (fluctuante) tasa de desempleo estadounidense era más alta que las dos tasas de desempleo en la Unión Europea mostradas en el Gráfico 2. Tras los choques negativos como aumentos de los precios de petróleo, o políticas fiscal y monetaria contraccionistas, el desempleo estadounidense sube más y con mayor rapidez que el desempleo de la Unión Europea, pero ha caído también más rápida y notablemente, mientras que el desempleo europeo no ha logrado bajar a su nivel inicial.

Con todo, las repercusiones más importantes de las normas de protección laboral en los resultados del mercado de trabajo tienen que ver con los choques *idiosincrásicos*, es decir, con las variaciones de la demanda laboral relativa entre sectores u oficios, antes que para la economía en su conjunto. Y esas repercusiones interactúan notablemente con los factores institucionales que restringen la medida (analizada a continuación) en que el salario *relativo* puede variar entre dichos segmentos del mercado de trabajo.

## **B. Desigualdad**

Claro está que diferentes trabajadores tienen distintas habilidades y talentos y, por ende, diversos niveles de productividad. En un mercado competitivo, los salarios serían determinados por las relaciones de oferta y demanda como las trazadas en el Gráfico 1, y correspondientes no al empleo agregado y no diferenciado, sino a determinadas labores productivas y habilidades especializadas. Esas relaciones de mercado implican, con respecto a puestos y personas, una distribución salarial de forma acampanada, trazada en el Gráfico 6. Asimismo, en el Gráfico 6 se exhibe también una línea vertical y se supone que no habrá relaciones laborales sino cuando los salarios del mercado sean superiores al nivel marcado como “mínimo”. De no existir puestos de salario bajo (por alguna de las razones institucionales expuestas a continuación), entonces el empleo es menor y, en promedio, los salarios son a la vez menos dispersos y más altos.

En efecto, el salario mínimo legal es el factor institucional que más directamente restringe la formación de relaciones laborales de salario bajo. Al prohibirse los puestos con salario bajo, el decrecimiento del empleo puede tener reflejo en el desempleo o bien en la participación laboral, según cuáles sean los factores institucionales que efectúen el “truncamiento” ilustrado en el Gráfico 6. Las personas a las que corresponda un salario de mercado inadmisibles, tendrán tal vez derecho a auxilios o subvenciones, en unos casos a condición de buscar trabajo (lo cual les da categoría de desempleadas), en otros por discapacidad (con la categoría de excluidas de la fuerza laboral).

Claro está que, aún sin la existencia de un salario mínimo legal, la disponibilidad de subvenciones impide la formación de relaciones laborales de salario bajo. Mientras el trabajo en sí no sea placentero, los salarios de mercado tendrán que ser superiores a las prestaciones por desempleo, ya que sería una tontería trabajar cuando no hacerlo ofrece un nivel de vida similar. Las subvenciones por desempleo están condicionadas a no estar trabajando, y por ello son las que más directamente estén vinculadas con los incentivos de trabajo. El derecho a las subvenciones suele estar condicionado a la experiencia laboral anterior; por ello la cobertura de las mismas es baja donde gran parte de los empleados son jóvenes en busca de su primer empleo. La duración del desempleo también incide en la suma que se perciba, ya que por lo general las subvenciones se suprimen paulatinamente con el tiempo. Además, como ya se indicó, otra condición para percibir las subvenciones consiste en estar buscando trabajo activamente. Los incentivos de trabajo también se ven afectados por los pagos

asistenciales por desempleo y, en general, por el carácter del régimen de bienestar social de cada país<sup>3</sup>.

Una tercera limitación importante a la viabilidad de relaciones laborales de salario bajo, en muchos mercados de trabajo europeos, son los contratos de trabajo negociados de manera centralizada, en los cuales se suele establecer una angosta banda de salarios. Al igual que el salario mínimo legal, la fijación centralizada de salarios impide a los trabajadores relativamente menos productivos hacer ofertas por empleos, si la ley dispone la "aplicación administrativa" del salario negociado por el sindicato a todos los trabajadores (afiliados o no al sindicato) de un sector o región, e incluso de una nación.

Una cuarta causa conexas de tasas bajas de empleo es la existencia de amplias brechas fiscales entre los gastos laborales del empresario y el salario neto del trabajador. Para determinado nivel de productividad obrera, el incremento de los impuestos y de las tasas de aportes patronales elimina oportunidades de empleo, a menos que sea compensado con la reducción del salario neto. Es bien posible que el trabajador individual acepte un salario menor si la condición de empleado le significa prestaciones (como pensión de retiro y de invalidez) que se financien con aportes sobre la nómina y se contabilicen con base en la experiencia laboral. Pero, en el segmento más bajo de la distribución del ingreso laboral antes de impuestos, el salario neto habría de bajar a niveles que pudieran resultar o bien inaceptables para el trabajador, o bien inadmisibles ante el salario mínimo legal o el mínimo contractual ya mencionados.

El efecto que el truncamiento de salarios bajos produzca en el empleo depende de la configuración de la distribución subyacente de productividades. La prohibición del empleo a salario bajo, o la aplicación de subsidios o de brechas tributarias no eliminan muchos puestos de trabajo cuando la fuerza laboral es muy homogénea y los salarios de mercado bastante concentrados. En este aspecto, hay grandes diferencias entre los países. En Europa, la productividad laboral exhibe mayor dispersión en países grandes y heterogéneos (como España, Italia y Alemania) que en países más pequeños y homogéneos (como Dinamarca o Austria). En los primeros, los sistemas contractuales tienden a impedir que los salarios se ajusten a las idiosincrasias del mercado de trabajo local, y las características institucionales subvencionan el equilibrio a un nivel bajo de empleo en las regiones relativamente deprimidas. Además, los trabajadores tienen pocos incentivos para salirse de las zonas de

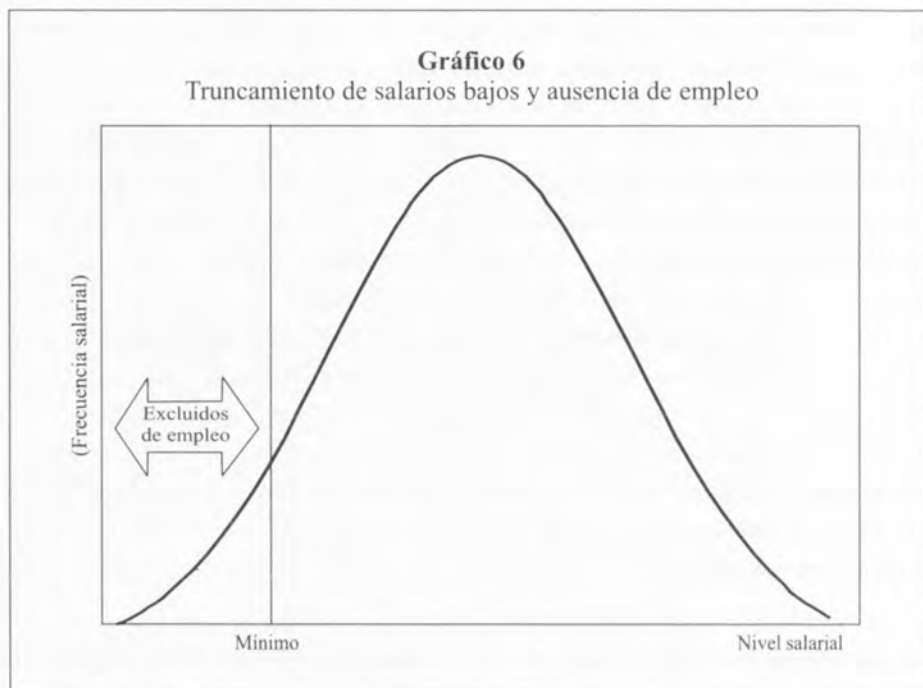
<sup>3</sup> Véase OCDE (1999a) para la descripción pormenorizada de esquemas vigentes hoy.

alto desempleo cuando los diferenciales salariales comprimidos son pequeños y las normas de protección laboral implican tasas relativamente bajas de consecución de empleo incluso en las regiones con bajo desempleo, donde la propensión empresarial a contratar se reduce por precauciones tomadas con respecto a la posibilidad de disminuir la planta de personal en el futuro. En semejante situación de equilibrio institucional y económico, los trabajadores de las regiones más desarrolladas están protegidos no sólo contra la competencia salarial de parte de los habitantes de regiones menos favorecidas sino también contra la inmigración. Los límites a la dispersión salarial geográfica pueden ser aceptables para los trabajadores en su conjunto si tales límites, con respecto a las labores que podrían ser realizadas, a salarios bajos, por los moradores de regiones menos productivas se exigen a las regiones de alta productividad. Así, se hace más fácil para los residentes de éstas conseguir empleo con salario relativamente alto, en una versión a gran escala de la compensación normal entre puestos de trabajo y niveles salariales, ilustrada en el Gráfico 4.

El efecto de la compresión salarial sobre el empleo puede también agravarse, para determinada distribución de habilidades y talentos de la fuerza de trabajo, cuando el mercado laboral tiende a pagar mayores salarios a los trabajadores relativamente más calificados. Ese impacto lo pueden causar también tanto el comercio con los países menos desarrollados, donde abunda la mano de obra no calificada, como especialmente las tendencias tecnológicas (como la difusión de computadores e informática, que también induce variaciones sesgadas por habilidades en la distribución salarial). La creciente relevancia de esos fenómenos en los últimos decenios habría incidido notablemente, junto con los choques macro, en la dinámica del desempleo europeo<sup>4</sup>. Desde luego, la forma de la distribución salarial presentada en el Gráfico 6 no necesariamente tiene que ser invariante al truncamiento de su porción inferior. Si las diferentes habilidades y grupos de trabajadores son sustituibles y la fijación de salarios no es perfectamente competitiva, es posible que con la eliminación de los empleos con salarios bajos se haga más fácil para los trabajadores más productivos mantenerse en empleos con salarios altos. Del lado de la oferta, se podría inducir a los trabajadores a perfeccionar sus habilidades cuando éstas resulten insuficientes para conseguir trabajo, y se podría incentivarles para que lo hagan otorgándoles subsidios de educación y de capacitación de la clase señalada en la sección IV y tomando otras medidas contra el desempleo.

---

<sup>4</sup> Véanse Nickell y Bell (1995) y las obras allí citadas.



### C. Flujos e inestabilidad

En la realidad, unos trabajadores pierden su empleo a la vez que otros son enganchados. La reasignación de la mano de obra saliente de viejos empleos a otros nuevos implica un largo proceso que es la fuente del desempleo "friccional", resultante de variaciones de la demanda laboral relativa entre empresas o sectores en una economía cuyo empleo agregado puede estar cambiando o no. En la presencia de esos choques de demanda laboral *idiosincrásicos* (es decir, correspondientes a alguna empresa, sector o región), los salarios los determina el equilibrio entre la oferta y demanda laboral en los subconjuntos "locales" del mercado laboral total, tales como regiones de un país, o sectores industriales. En consecuencia, los choques de demanda laboral local implican la dispersión salarial en torno al nivel agregado, así como la inestabilidad salarial en el tiempo para quienes ofrezcan su trabajo en semejantes subconjuntos. Cuando la demanda laboral decae en una región o sector con respecto a otros, los salarios tienden a bajar, a menos que la oferta se reduzca adecuadamente por la movilidad de trabajadores hacia otras regiones o sectores. Esta movilidad mejora la asignación de recursos, dado que los trabajadores pasan de empleos de baja productividad a los de alta productividad. Sin embargo, la movilidad laboral dista mucho de ser gratis para los traba-

jadores y, en ausencia de adecuados vehículos de seguridad, ellos tienen motivos para sentir aversión a las presiones competitivas.

La mayoría de las instituciones del mercado laboral ya enumeradas (seguro de desempleo, negociación colectiva, condiciones de sindicalización) inciden directamente en limitar la competencia salarial y en eliminar las relaciones laborales de salario bajo. Desde la perspectiva estática, su asociación con las configuraciones de mercado laboral caracterizadas por salario alto y empleo bajo se desprende directamente del razonamiento sencillo ya expuesto en la sección II. Sin embargo, para comprender la lógica de dichas configuraciones y elucidar el papel de las normas de protección laboral, conviene adoptar la perspectiva dinámica. Cuando los resultados del mercado laboral son no sólo distinto para diferentes personas en determinado momento, sino además variables en el tiempo para una misma persona, entonces se puede considerar que las instituciones del mercado laboral brindan un seguro de ingresos, seguro éste que, dados los problemas comúnmente planteados por la selección adversa y el riesgo moral, no se brindaría (o estaría muy limitado) en una economía de mercado privado no reglamentado. De hecho, es bien posible que la rigidez del mercado laboral sea parte de un mecanismo de seguro de ingresos que protege los de los trabajadores, de diversas maneras, contra las fuerzas del mercado. Como en otros mercados de seguros, los del mercado de trabajo pueden perjudicar la asignación en el mercado tanto en su lado de demanda laboral como en el de su oferta. Es posible que, ante los choques macroeconómicos ya señalados, la "equidad" y otros seguros brindados por las instituciones en buena parte de Europa continental y en Australia, durante los años 80 y 90, tuvieran *muy grandes efectos de asignación* que dieran lugar a mayor desempleo.

Si las instituciones tienen por objeto atenuar los choques del ingreso laboral, pueden hacerlo de diversas maneras. La más obvia es el seguro de desempleo, que hace menos dolorosa para los trabajadores la pérdida del empleo, desplazando a una fuente central de recursos la carga de la reasignación laboral ocasionada por los choques; asimismo, tiende a reducir el esfuerzo de búsqueda y aumentar el salario de reserva. Son menos obvias las repercusiones de las normas de protección laboral en los salarios y el empleo; no obstante, estas instituciones también pueden considerarse destinadas a brindar seguridad (Bertola, 2000). En teoría, el empresario debe abstenerse de recortar la planta de personal en épocas de desaceleración económica, caracterizadas por altos costos de despido, y abstenerse también de contratar en épocas de reactivación. Por consiguiente, normas

de protección laboral más rigurosas se asociarían con trayectorias menos accidentadas de empleo dinámico, pero sus efectos contrarios en la propensión empresarial a contratar y a despedir producen un ambiguo impacto apriorístico en el empleo promedio y el salario promedio. En teoría, el empleo promedio correspondiente a ciclos agregados y determinados niveles salariales no se desviaría significativamente, por efecto de normas de protección laboral, del nivel que señalarían los modelos estáticos de demanda laboral de tipo corriente.

Las normas de protección laboral tienden a reducir la eficiencia del mercado laboral por cuanto impiden que los empleos de alta productividad reemplacen a los de baja productividad. Sin embargo, al igual que las convenciones colectivas de salarios que compensen altos salarios con bajo empleo, las instituciones que reducen la flexibilidad del mercado no carecen de utilidad desde el punto de vista de los trabajadores. Si bien la competencia en el mercado laboral mejora la asignación de los recursos, es fuente innegable de tensión para el trabajador individual, a la vez que fuente de eficiencia para la sociedad en su conjunto, y además, los trabajadores no necesitan darle tanta importancia a la eficiencia como lo haría un hipotético planificador social. En principio, una baja movilidad (y módicos flujos del mercado laboral que entran y salen) puede ser compatible con niveles altos de empleo. Piénsese, por ejemplo, en los efectos de las normas de protección laboral, las cuales, como se indicó antes, reducen la propensión del empresario tanto a iniciar como a terminar relaciones laborales. Una trayectoria suavizada del empleo reduce inequívocamente la eficiencia de la reasignación laboral dinámica, en comparación con un hipotético ambiente de mercado perfecto, pero sería erróneo suponer que los costos de despido producen, en el empleo, efectos similares a los de otros costos laborales, tales como los salarios y los aportes a la seguridad social. La empresa tiene que pagar estos otros costos para emplear mano de obra, y la curva de demanda laboral inclinada hacia abajo significa que mayores salarios (o mayores impuestos laborales para determinado nivel salarial) reducen el empleo. Pero la empresa sí puede evitar el pago de costos de despido si escoge una trayectoria de empleo estable, reduciendo la creación y la eliminación de puestos de trabajo, para colocarlas alrededor de un nivel muy similar en promedio al que se tendría, para el mismo nivel de salarios y aportes, en ausencia de disposiciones de estabilidad laboral. Así, pues, los mayores costos de despido reasignan el empleo entre empresas y sectores, sin cambiar necesariamente su nivel global. De hecho, tienen efectos similares a los de un impuesto sobre las utilidades o sobre factores de producción distintos al trabajo. La brecha que las disposiciones de seguridad laboral introducen entre la productividad marginal y el salario reduce

incontestablemente el superávit total de producción que percibe el empresario, y en este sentido es muy lógico considerar que la seguridad laboral impone un “costo” a los empresarios.

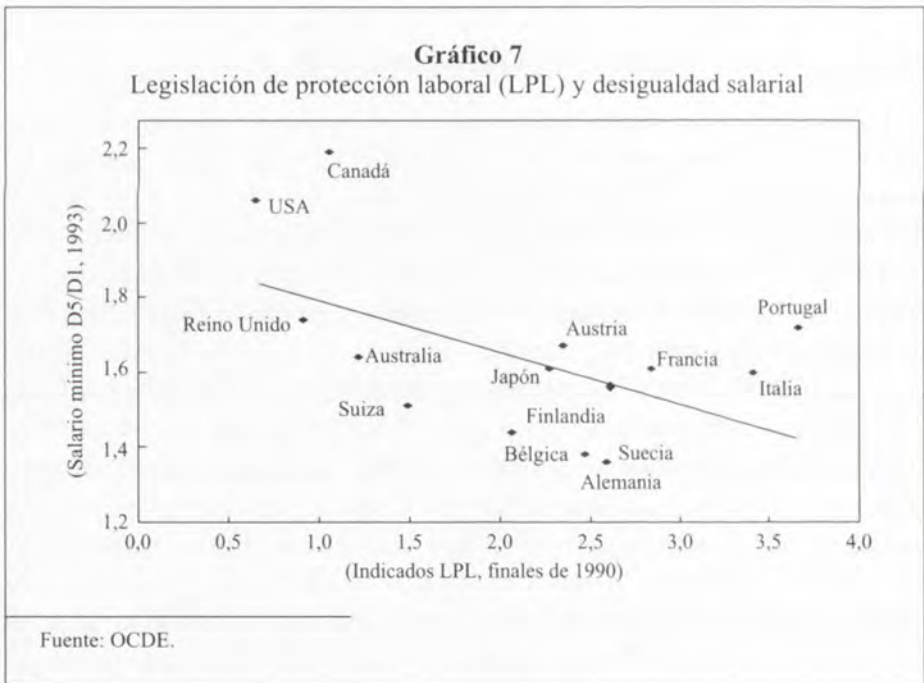
Sin embargo, las fuentes del límite inferior a los salarios, antes señaladas, interactúan notablemente con la legislación de protección laboral. Los costos de despido introducen cierto margen en la relación entre el salario vigente y la demanda laboral. Como las empresas están poco dispuestas a enganchar, los trabajadores aún sin empleo tendrían que trabajar por salarios bastante inferiores a la productividad marginal. De hecho, es posible que estuvieran dispuestos a aceptar esos salarios inferiores en un principio, con la mirada puesta en el porvenir cuando (disfrutando de protección contra despido) estarían en condiciones de negociar salarios *superiores* a su productividad real. Pero cualquier límite inferior a los salarios puede interferir con semejantes planes, y aislar efectivamente a los “internos” empleados de la competencia salarial exterior. Los costos de rotación y de despido implican que los “externos” involuntariamente desempleados tendrían que hacer ofertas por los puestos de los internos, por el valor actualizado de los beneficios reportados por los mayores salarios futuros (y no por el de cada período). Y las restricciones en materia de salario mínimo pueden impedir semejantes ofertas.

#### **IV. MERCADO LABORAL: INSTITUCIONES Y DESENLACES**

Las estadísticas de desigualdad salarial, como las de nivel salarial, no se prestan fácilmente a comparaciones entre países. La baja variabilidad salarial entre puestos de trabajo puede obedecer a compresión y truncamiento, y dar lugar al desempleo involuntario de los trabajadores relativamente menos productivos, pero también puede reflejar la relativa homogeneidad de la fuerza de trabajo en cuanto a educación y habilidades. Empero, dichas fuentes de desigualdad salarial son relativamente similares entre los países industrializados: Devroye y Freeman (2001) encuentran que las diferencias en la distribución de habilidades explican apenas un 7% de los indicadores de desigualdad salarial entre países. Los datos disponibles sobre la diferencia entre los deciles quinto y primero del ingreso masculino, representados en el Gráfico 7, indican que también los países con alta seguridad laboral tienden a exhibir una dispersión relativamente menor en la distribución del ingreso. Esto no es nada extraño si la legislación sobre protección laboral y demás normas relativas al mercado laboral tienen como objetivo proteger a los trabajadores de las fluctuaciones (no asegurables) del ingreso laboral. Evidentemente, las normas que

restrinjan la capacidad de los empleadores de despedir discrecionalmente el exceso de personal ofrecerían poca protección de esta índole si se dejara que los salarios variaran en el tiempo (y entre los segmentos del mercado laboral) en reacción a las fluctuaciones de la demanda laboral. A la inversa, los límites a la flexibilidad salarial incentivarían a los empleadores a enganchar y despedir en respuesta a las fluctuaciones de la demanda laboral y, de no ser contenidos los enganches y despidos por la legislación de protección laboral, darían lugar a mayor inestabilidad en el comportamiento del ingreso laboral de los trabajadores con gastos a su cargo por el cambio de empleo.

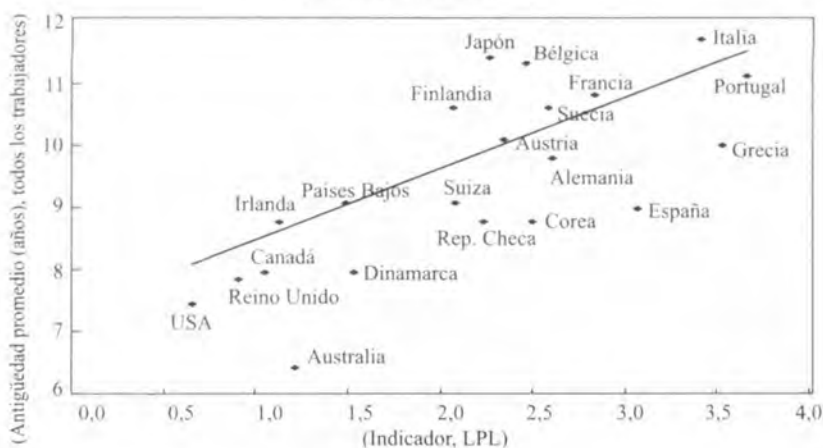
En consecuencia, las normas de protección laboral y la compresión salarial pueden tenerse por los componentes de cantidad y precio de un conjunto coherente de políticas que, si bien reducen la eficiencia productiva de la economía, pueden tener atractivo para los trabajadores expuestos al riesgo de ingreso laboral no asegurable. Las mediciones de antigüedad y las de volatilidad del ingreso, presentadas en el Gráfico 8, brindan mayor apoyo al concepto de que el tiempo de servicio y el ingreso laboral son más estables y “protegidos” en los países con la LPL alta, la cual, a su vez, está íntima y negativamente asociada con la desigualdad del ingreso en el Gráfico 7, y podrá por lo tanto tenerse por un indicador



condensado de la regulación del mercado laboral tanto en el margen de precio como en el de cantidad. La LPL alta no sólo protege efectivamente a los trabajadores contra la rotación frecuente, y aumenta así su antigüedad promedio; está además empíricamente asociada con la alta correlación del ingreso de los trabajadores que se encuentren empleados tanto al comienzo como al final de un lustro, así como con una movilidad relativamente módica entre los niveles de la distribución del ingreso, medida esta movilidad por el número promedio de cambios de quintil en el mismo lustro.

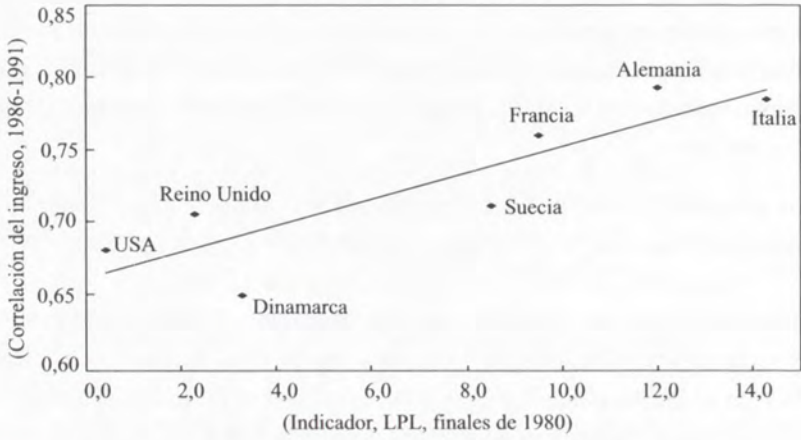
La regulación “protectora” del mercado laboral garantiza a los trabajadores ya empleados permanencia en el empleo, y estabiliza sus ingresos. Tiene, pues, su atractivo en ausencia de bien desarrollados mercados financieros y de seguros, pero no por ello soluciona todos los problemas propios del mercado laboral. Sus efectos secundarios se evidencian sobre todo en las tasas de empleo. En los gráficos 9a y 9b, el eje horizontal nuevamente representa el indicador de categoría de la LPL, y se trazan en función de éste la tasa de empleo de la población total en edad de trabajar (9a) y la del varón adulto (9b). La relación negativa entre la LPL y el empleo global queda patente en el Gráfico 9a, y nuevamente se puede ver en

**Gráfico 8a**  
Legislación de protección laboral (LPL) y antigüedad  
(Finales de los años 90)



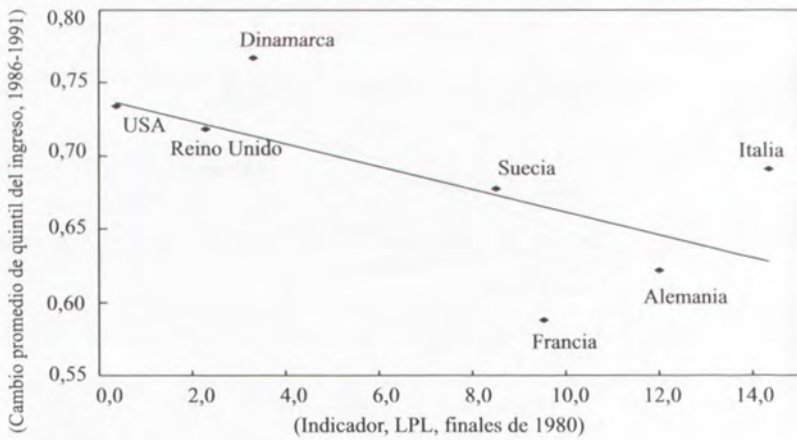
Fuente: OCDE.

**Gráfico 8b**  
Legislación de protección laboral (LPL)  
y fluctuaciones del ingreso



Fuente: OCDE..

**Gráfico 8c**  
Legislación de protección laboral (LPL)  
y fluctuaciones del ingreso



Fuente: OCDE.

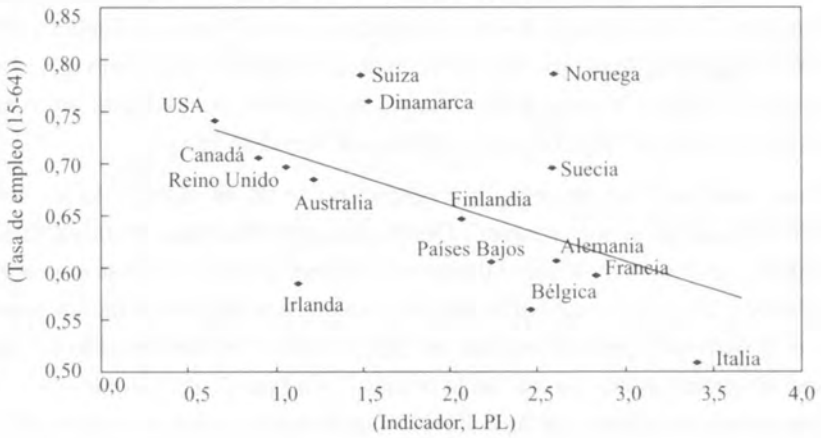
ella el reflejo de un conjunto más amplio de normas reguladoras del mercado laboral, puesto que los países con baja LPL y alto empleo tienden a exhibir además una mayor dispersión salarial. Claro está que se trata apenas de una tendencia general, y que otros factores institucionales del mercado laboral tienen importancia también. En los gráficos, los países nórdicos como Noruega, Suecia y Finlandia parecen obtener tanto un bajo nivel de desigualdad salarial como una alta tasa de empleo; como se expone más adelante, logran hacerlo mediante intervención fiscal, o con una “política activa en materia de mercado laboral”.

Pero, curiosamente, la relación negativa no se da en el caso de los varones adultos considerados por separado. Desde una óptica bastante intuitiva, la LPL y las fuentes de compresión salarial (incluida la brecha entre los costos a cargo del empleador y el ingreso neto) dificultan el empleo de trabajadores menos productivos en el mercado, pero sí brindan un flujo estable e ininterrumpido de ingreso laboral al varón adulto “sostén de la familia”. La tasa de empleo de los varones adultos tiende más bien a ser ligeramente superior en los países con alta LPL. Por otra parte, la compresión salarial se asocia con baja participación femenina en el mercado laboral, mientras que la LPL rigurosa, que reduce tanto el flujo de entrada al empleo como el de salida y prolonga los períodos de desempleo, se asocia con mayor y más prolongado desempleo juvenil. En todos los países, el menor índice de desempleo friccional de los varones adultos va acompañado de una alta proporción de desempleo prolongado, en particular entre los jóvenes: la LPL no reduce el flujo hacia el desempleo de los nuevos participantes del mercado laboral, y la contrapartida de la estabilidad laboral de los trabajadores de mayor edad es el empeoramiento de las posibilidades de trabajo para los jóvenes.

### *A. Políticas contra el desempleo*

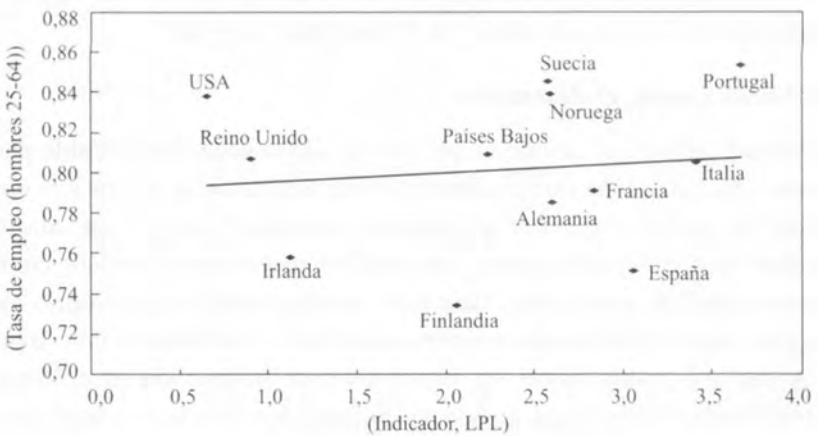
¿Por qué persiste el alto desempleo si no sólo resulta desagradable para las personas afectadas, sino que es deplorado por sindicatos, políticos y la opinión pública? Se podría conjeturar que quienes elaboran leyes y fijan salarios no entienden bien el funcionamiento de sencillos mecanismos teóricos como los esbozados aquí, de modo que el desempleo resulta funesto a los propios ojos de los agentes que lo causan (directa o indirectamente, individual o colectivamente). De ser así, podría bastar un mayor nivel de instrucción en economía –o quizás el otorgamiento de excepcionales poderes de reforma a un economista de buena formación– para solucionar todos los problemas. Desde luego, es más cómodo afirmar que los agentes racionales entienden los mecanismos de la economía tan bien como nosotros, e incluso mejor. Lo cual le puede hacer a uno

**Gráfico 9a**  
Empleo global y regulación del mercado laboral  
(Finales de los años 90)



Fuente: OCDE.

**Gráfico 9b**  
Empleo global y regulación del mercado laboral  
(Finales de los años 90)



Fuente: OCDE.

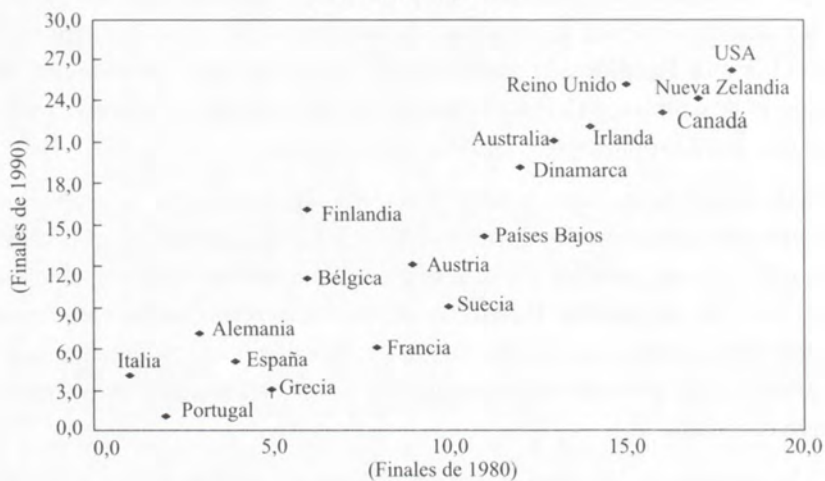
pensar que el desempleo, si existe y persiste, presumiblemente es más fácil de digerir para una mayoría política, que los posibles remedios. La abolición de los subsidios de desempleo, por ejemplo, podría bien eliminar el desempleo, pero sólo a costa de aumentar la pobreza y posiblemente las tasas de criminalidad. Como el doctor Pangloss, se podría llegar a concluir que, en el mejor de los mundos, el desempleo difícilmente puede ser un problema, al menos no un problema que pueda solucionarse jamás.

Desde luego, un enfoque realista y constructivo acerca del desempleo ha de ser intermedio entre esos dos extremos. Si bien no es fácil reducir el desempleo, no por ello se puede concluir que la configuración actual de determinado mercado laboral es la mejor posible. En efecto, es necesario reformar las características institucionales cuando sus efectos negativos (posiblemente no intencionados, o bien amplificadas por cambios estructurales exógenos) neutralicen o superen su objetivo declarado.

En la práctica, las reformas al mercado laboral no son frecuentes, y el carácter institucional de estos mercados es al menos igual de estable en el tiempo como variable de un país a otro. Los gráficos 10a y 10b muestran la evolución en el tiempo del indicador LPL y del indicador salarial, respectivamente. La clasificación de los países según la severidad de sus normas de protección laboral es muy similar en los estudios realizados por la OCDE a finales de los 80 y los 90. Asimismo, los países que exhibían amplia desigualdad salarial en 1986 son los mismos que lo hacen en 1993.

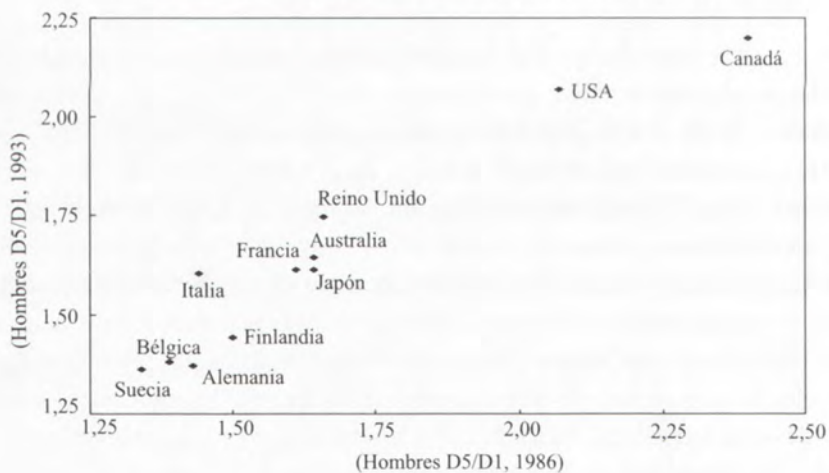
Si bien las instituciones permanecen estables, sus efectos agradables o desagradables sí parecen variar con el tiempo. En el Gráfico 11, se representan los resultados de un simple ejercicio empírico realizado por Bertola, Blau y Kahn (2001) y comentado por ellos con detalles. En el eje horizontal, los datos de desigualdad salarial disponibles para una amplia muestra de países de la OCDE y correspondientes a quinquenios entre 1970-1975 y 1995-hasta la fecha, se miden en términos de desviación respecto del promedio nacional. En el eje vertical, el promedio quinquenal de la tasa de desempleo de cada país de la misma muestra se mide como desviación respecto del promedio nacional. La dinámica de estas dos variables ha sido motivo de preocupación en los últimos 20 años, por el aumento de la desigualdad salarial en los Estados Unidos y otros países anglosajones, y la subida del desempleo en la Europa continental y otras economías con fuertes reglamentos. El descarte del promedio nacional explica los efectos de las distintas configuraciones institucionales, las cuales son más bien estables, como se mostró

**Gráfico 10a**  
Clasificación, LPL



Fuente: OCDE.

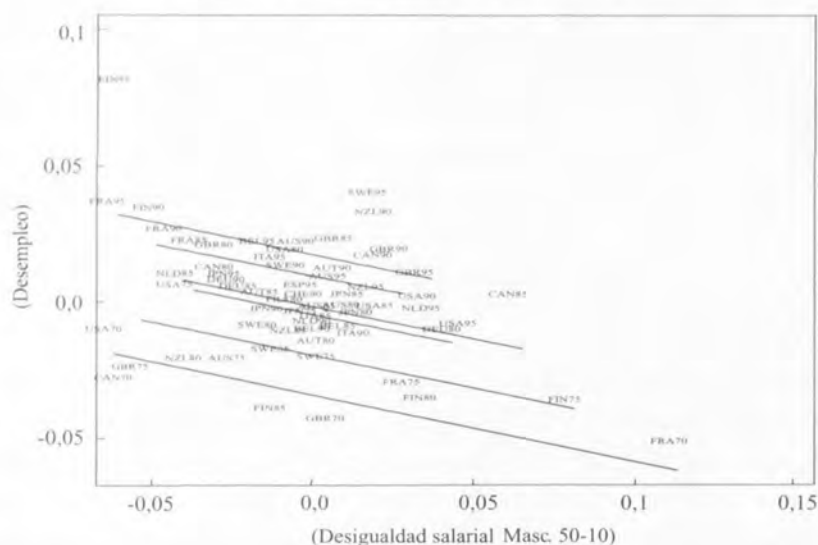
**Gráfico 10b**  
Persistencia de desigualdad salarial en diferentes países



Fuente: OCDE.

antes; y, lo que es más importante, explica también las diferencias estructurales dentro de un amplio espectro de niveles de desarrollo económico. Con esto se permite detectar la compensación entre esos dos aspectos del desempeño del mercado de trabajo. Curiosamente, las estimaciones de compensación (presentadas como líneas inclinadas hacia abajo en el Gráfico 11) exhiben una inclinación más o menos constante, pero parecen ir alejándose del origen en los últimos períodos. Ello apunta a la existencia de compensación entre desempleo y desigualdad salarial, indicando a la vez que la compensación -como una curva de Phillips ajustada por expectativas- no es estable. Siguiendo los pasos de Blanchard y Wolfers (2000), Bertola, Blau y Kahn (2001) proceden a interpretar la variación del desempleo entre los países y en el tiempo en términos de interacciones entre los choques agregados, examinados en la sección II, y la estructura institucional de los mercados de trabajo, en la determinación del desempleo agregado. Asimismo, analizan con detenimiento cómo las instituciones y el carácter de los choques de mediano plazo afectan la composición del empleo y del desempleo.

**Gráfico 11**  
Compensación entre desempleo y desigualdad salarial  
(En términos de desviación respecto del promedio nacional)



Fuente: OCDE.

A medida que se hace cada vez más difícil para los mercados laborales de los países industrializados proporcionar un desempleo bajo junto con ingresos estables, las reformas de política buscan restablecer el desempeño del mercado en uno o ambos frentes.

Hasta qué punto las negociaciones sindicales, y la regulación adoptada por consideraciones políticas, estén sesgadas contra altos niveles de desempleo depende significativamente del grado de centralización y coordinación entre sectores y regiones. Si las negociaciones salariales se realizan a nivel de empresa, entonces los sindicatos pueden pensar que los afiliados que no obtengan empleo al aumentarse el salario podrán conseguir puesto en otras partes de la economía. Pero si todos los demás sindicatos de empresas también aumentan los salarios, este modo de pensar resulta desacertado, y las reivindicaciones salariales poco coordinadas pueden fácilmente dar lugar a niveles de empleo demasiado bajos desde el punto de vista colectivo de los propios trabajadores. En cambio, cuando las negociaciones salariales se adelantan a nivel nacional, entonces los sindicatos pueden ver con mayor claridad las repercusiones que sus exigencias salariales tendrían en el empleo<sup>5</sup>. Asimismo, si los costos laborales suben porque se aumenta el impuesto sobre la nómina, a los sindicatos embarcados en negociaciones salariales a nivel nacional no se les escapará el hecho de que el desempleo aumentará a menos que se hagan concesiones respecto del salario neto. En cambio, es posible que los sindicatos pequeños y descentralizados se resistan a alterar el ingreso neto de sus afiliados; si todos siguen esa política, los salarios quedarían demasiado altos a nivel macroeconómico, e implicarían un costo de empleo mayor del que resultaría si las negociaciones salariales y de políticas se realizaran a nivel nacional entre "aliados sociales". Los pactos sociales, o las modalidades más generales de política salarial, tienen como objetivo garantizar que se tenga plena conciencia de los efectos que las reivindicaciones salariales de los sindicatos pueden tener en el empleo y en las condiciones macroeconómicas. Nickell y van Ours (2000) analizan detenidamente en qué medida es atribuible a políticas de esta índole el buen éxito de los Países Bajos en mejorar la evolución del desempleo y moderar los salarios (gráficos 2 y 5). Examinan también el otro camino para salirse de un desempleo alto y persistente: el tomado por el Reino Unido y que consiste en reformar las instituciones del mercado laboral para introducir una mayor flexibilidad salarial y de empleo. Es posible, desde luego, que esas reformas lleguen a

---

<sup>5</sup> Calmfors y Driffill (1986) llaman la atención sobre este punto.

tener más acogida a medida que unos mercados financieros más eficientes atenúen las tensiones distributivas y reduzcan el daño que las fluctuaciones del ingreso salarial hace al bienestar de los trabajadores.

Otras políticas que permiten zafarse del malabarismo desigualdad/desempleo son las políticas “activas” dirigidas al mercado laboral. Se aplican típicamente en los países nórdicos -donde oficinas de trabajo ayudan a los trabajadores a buscar puestos, y se les da capacitación para poder ocuparlos-, en preferencia a las políticas “pasivas”, que simplemente otorgan subsidios a los desocupados. Por definición, las medidas “activas” sí reducen el desempleo, lográndolo, si no mediante la reinserción al mercado laboral de quienes en ausencia de ellas quedarían largamente desocupados, al menos mediante su conversión en estudiantes y aprendices. Pero son costosas, porque la administración de instrumentos “activos” exige más recursos (sobre todo de personal, con lo cual se aumenta el impacto positivo en la tasa de empleo), en comparación con el simple pago de subsidios de desempleo. La selección de salidas más o menos “activas” a los problemas de desempleo depende del equilibrio de complejas interacciones entre sus costos y beneficios<sup>6</sup>. De hecho, hay una variedad de políticas activas adoptadas por diferentes países. En un extremo, el desempleo se reduciría mediante la creación directa de puestos de trabajo en el sector público. Desde luego, en este caso límite los costos de activación son particularmente claros, y sus efectos benéficos particularmente dudosos si los salarios de los empleados públicos han de financiarse subiéndole los impuestos al empleo privado (con lo cual se amplía la brecha entre los costos del empresario y el ingreso neto del trabajador, y se reduce el empleo generado por determinados esquemas de demanda y oferta laboral). Las políticas “activas” no tan radicales adolecen de similares inconvenientes cualitativos. Es posible en teoría, pero empíricamente dudoso, que los beneficiarios de capacitación queden más aptos en forma permanente para ser enganchados; y puede costar más ofrecer programas de capacitación que apenas pagar subsidios módicos y dejar las estrategias de superación a la decisión personal. En otra clase de políticas “activas”, se exige al desempleado beneficiario de prestaciones acudir a oficinas de trabajo, presentarse a entrevistas con posibles empleadores, y consultar con funcionarios públicos especialistas. Es, por supuesto, posible que semejantes exigencias, especialmente cuando se sumen a bien organizadas bases de datos sobre puestos vacantes, resulten bastante efectivas para informar mejor a los trabajado-

<sup>6</sup> Véanse Bertola (2000) y las obras allí mencionadas.

res acerca de sus posibilidades reales de trabajo y para elevar las tasas de consecución de empleo, pero ellas también acarrearán costos para el gobierno y para los desempleados.

Un enfoque conexo pero distinto es el de las políticas “el trabajo sí paga”, que buscan subvencionar el empleo reduciendo el desfase entre el salario a que aspire el trabajador y su productividad. Como se señaló antes, las relaciones laborales de bajo salario muchas veces resultan inviables debido a disposiciones sobre salario mínimo o a subsidios de desempleo. Aun las prestaciones no condicionadas explícitamente a la falta de empleo del beneficiario tienden a crear pobreza y atolladeros de no empleo, al aplicárseles el criterio de ingresos, es decir, cuando se otorgan tan sólo en ausencia de otras fuentes de ingresos. Por ejemplo, las madres solteras y familias con hijos suelen tener derecho a prestaciones en dinero y en especie cuando sus ingresos caen por debajo de cierto nivel. Evidentemente, son poquísimos los incentivos para obtener trabajo remunerado si el ingreso no sólo se grava sino que acarrea la pérdida de prestaciones: de hecho, la combinación de prestaciones sujetas al criterio de ingresos e impuestos corrientes sobre el ingreso laboral fácilmente significa tasas sumamente altas de impuestos marginales, y poquísimos incentivos para buscar trabajo. Las políticas del tipo “el trabajo sí paga” intentan restablecer los incentivos de trabajo modulando la progresividad de las tasas efectivas de tributación. Por ejemplo, se puede otorgar un “crédito tributario sobre ingreso devengado” a los trabajadores cuyo ingreso laboral, de gravarse a la tasa corriente, quedaría tan bajo que podrían perder las prestaciones, sin obtener mayor ingreso neto. Una forma de progresividad impositiva es el impuesto *negativo* y condicionado a empleo, sobre el ingreso, cuyo efecto sería el de subvencionar las relaciones laborales de bajo salario. Si a la persona en cuestión le corresponde un salario bajo en el mercado de trabajo pero su productividad es positiva, los costos sociales de las prestaciones por tener trabajo resultan inferiores a los de las prestaciones no laborales.

El atractivo de semejantes instrumentos fiscales depende nuevamente de una variedad de consideraciones de costo y eficacia. Al igual que las políticas activas, los subsidios por tener trabajo pueden resultar costosos a la vez que poco efectivos en generar empleos, debido a los efectos “peso muerto”, inevitables cuando, por no haber información precisa sobre la productividad individual, los subsidios se pagan en su mayoría a quienes ocupan empleos que de todas formas habrían existido. Los subsidios por tener trabajo pueden también resultar costosos y relativamente ineficientes debido al “desplazamiento”, fenómeno que ocurre cuando

el empresario reemplaza a trabajadores relativamente mejor pagados por trabajadores subvencionados, con poco o ningún incremento del empleo. El derroche de subsidios es claramente inconveniente si los ingresos fiscales son escasos. De hecho, si la maximización del empleo fuera el único objetivo de la gestión gubernamental, se buscaría eliminar toda carga tributaria sobre el ingreso laboral y tal vez subvencionar no sólo las relaciones laborales de salario bajo sino todas ellas. Eliminar o angostar la brecha tributaria indudablemente aumentaría el empleo, pero hacer que el trabajo pague *impuestos* también es un objetivo importante de la actuación gubernamental. Y al igual que las prestaciones destinadas únicamente a los desocupados obviamente reducen el incentivo a obtener trabajo remunerado, los subsidios destinados únicamente a las relaciones laborales de salario bajo obviamente no fomentan en los trabajadores y empresarios el estímulo de emprender actividades de educación y capacitación.

#### **V. DESARROLLO ECONÓMICO Y REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL**

La manera de enfocar las instituciones y desenlaces del mercado laboral que se plantea en esta ponencia, y en obras conexas, hace ver que el desempleo es apenas un aspecto de complejas interacciones en este mercado. Los aspectos negativos del desempeño del mercado de trabajo, como lo son el desempleo alto, baja participación laboral, amplia desigualdad de ingresos, volatilidad del ingreso laboral, y otros, tienen su origen demostrable en las características estructurales e institucionales de diferentes mercados de trabajo. Interactúan unas con otras y con los rasgos generales de la política fiscal y la social, de diversa manera intuitiva pero compleja. Desde esta perspectiva, es importante evaluar los pros y los contras de las instituciones y opciones de política. Sería ingenuo pensar que la teoría económica puede solucionar todos los problemas, y la misma existencia de las instituciones y políticas que tiendan a generar y perpetuar un desempleo relativamente alto indica que los actores políticos y sociales no necesariamente consideran el desempleo como el peor de los males. La identificación de los principales canales de interacción entre los rasgos estructurales e institucionales a nivel microeconómico, y entre los choques y políticas macroeconómicos, permite a los economistas esbozar las compensaciones del caso con mayor claridad, e impedir que las opciones de política asocien los aspectos indeseables de los desenlaces del mercado laboral con políticas y reformas que carezcan de relevancia.

El presente trabajo se apoya en la obra del autor sobre los mercados de trabajo norteamericanos y europeos, y en su conocimiento personal de los mismos. Las diferencias de desempeño entre dichos mercados son muy notables, sobre todo en los indicadores desagregados, siendo las economías de la OCDE bastante similares en otros frentes. Es factible extrapolar las percepciones pertinentes a otros mercados de trabajo, pero es preciso hacerlo con cuidado. Si bien los pros y los contras de las diferentes políticas e instituciones serían cualitativamente similares en todas las economías de mercado, su importancia relativa dependerá principalmente de los rasgos estructurales, sobre todo del nivel de desarrollo económico y del carácter de las interacciones tanto propias de un mercado como ajenas a él.

En estudios de reciente fecha, este razonamiento se ha aplicado a las tensiones surgidas en el contexto del proceso de integración económica europea (véanse, entre otros, Bean et al., 1998, Bertola, Jimeno et al., 2001). Con el ingreso de países relativamente pobres (España, Portugal, Irlanda, Grecia) a la Comunidad Económica Europea a mediados de los años 1980, se plantearon interrogantes relativos a la armonización institucional de los mercados de trabajo. Si no se tiene claridad sobre la motivación y efecto de las instituciones del mercado laboral, fácilmente se podría pensar que la armonización de todos los aspectos de regulación constituye condición previa de integración económica. Pero las políticas que funcionan bien en países relativamente ricos, produciendo efectos deseados que superen a los secundarios indeseables, podrían resultar desastrosas en países pobres. Asimismo, van surgiendo problemas más espinosos a medida que la Unión Europea se prepara para acoger a los antiguos países comunistas de Europa Central y Oriental, los cuales exhiben, con respecto a los miembros actuales, niveles de ingreso per cápita y de desarrollo de mercado muy inferiores a los que se observaban en ampliaciones anteriores (Boeri, Bruecker, et al., 2000).

Los mismos mecanismos económicos simples que son útiles para aclarar las diferencias dentro de la OCDE, y pertinentes para la reforma de políticas en la Unión Europea, serían aplicables a los mercados de América Latina, así como a los de otros países no miembros de la OCDE. La aplicación de técnicas empíricas de tipo corriente a los conjuntos de datos microeconómicos de estos países arroja resultados bastante interesantes y, por demás, fáciles de interpretar con mecanismos teóricos de tipo igualmente corriente (Kugler, 1999; Kugler et al., en preparación). En la realización de nuevos estudios institucionales de comparación, basados en esos conjuntos de datos, conviene tener presente que, en la respectiva compensación de políticas, la intensidad de los aspectos positivos y negativos a lo

mejor variará cuando las comparaciones abarcan a países relativamente menos desarrollados. De hecho, las compensaciones son más radicales en esos países. Los efectos perturbadores de la hiperinflación en la actividad económica son más profundos que los de la inflación alta; el salario de subsistencia no es un salario mínimo generador de desempleo, y los alzamientos armados son situaciones mucho más graves que las huelgas y bloqueos patronales de las relaciones industriales europeas. El nivel de desarrollo económico incide en la selección de políticas en otro aspecto importante. La amplitud de la aplicación de políticas y el alcance de las reformas se ven limitados en gran medida por el grado de eficiencia administrativa en algunos países europeos. Las políticas activas dirigidas al mercado laboral exigen, para su eficiencia, informaciones mucho más amplias y administradores mucho más competentes que lo que requieren las "pasivas". Y es ésta una razón importante por la menor frecuencia de políticas activas en Italia y otros países del Mediterráneo que en Europa septentrional; por otra parte, en el Mediterráneo las relaciones familiares cumplen un notable papel en cuanto a seguridad y redistribución. Consideraciones similares, concernientes a la eficiencia relativa de diversos mecanismos de asignación y distribución propios del mercado y ajenos a él, seguramente tendrán gran relevancia en la puesta en marcha de políticas en América Latina y Asia.

## REFERENCIAS

- Bean, Charles et al. (1998). *Social Europe: One for All?* Londres, CEPR.
- Bertola, Giuseppe (1999). "Microeconomic Perspectives on Aggregate Labor Markets," O. Ashenfelter y D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, Amsterdam, pp. 2985-3028.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Europe's Unemployment Problems", M. Artis and F. Nixon (eds.), *Economics of the European Union*, Oxford University Press.
- Bertola, Giuseppe et al. (2001). "Welfare Systems and Labor Markets in Europe: What Convergence before and after EMU?" in G. Bertola; T. Boeri; G. Nicoletti (eds.), *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- Bertola, Giuseppe; Francine D. Blau; and Lawrence M. Kahn (2001). "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-Run Evidence", *Sustainable Employment Initiative*, Russell Sage Foundation and Century Foundation.

- Blanchard, Olivier, and Justin Wolfers (2000). "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence" *The Economic Journal*, 110, March, c1-c33.
- Boeri, T., Bruecker, H., et al. (2000). *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States*, European Commission Directorate for Employment and Social Affairs.
- Calmfors, Lars and John Driffill (1988). "Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy*, 6, pp. 14-61.
- Devroye, Dan, and Richard B. Freeman (2001). "Does Inequality in Skills Explain Inequality in Earnings Across Advanced Countries?" *NBER*, working paper W8140.
- Kugler, Adriana D. (1999). "The Impact of Firing Costs on Turnover and Unemployment: Evidence from the Colombian Labor Market Reform", *International Tax and Public Finance Journal*, Vol. 6, No. 3, pp. 389-410.
- Kugler, Adriana D., Carlos Eduardo Vélez, César Bouillón (forthcoming) "A Microeconomic Decomposition of the Rise in Inequality in a Developing Country: Education and Skill-biased Technological Change in Colombia," for François Bourguignon, Francisco Ferreira, and Nora Lustig, (eds.), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*.
- Nickell, S. and B. Bell (1995). "The Collapse in Demand for the Unskilled and Unemployment Across the OECD", *Oxford Review of Economic Policy* 11, pp. 40-62.
- Nickell, Steve, and Jan van Ours (2000). "The Netherlands and the United Kingdom: a European unemployment Miracle?" *Economic Policy* 31, pp. 137-180.
- OCDE (1999a). *Benefit Systems and Work Incentives*, Paris.
- OCDE (1999b). *Employment Outlook*, Chapter 2, Paris.
- Staiger, Douglas, James Stock, and Mark Watson (1997). "How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment?", C. Romer and D. Romer (eds.) *Reducing Inflation: Motivation and Strategy*, Chicago, Chicago University Press.

**COMENTARIOS.**  
**CONSIDERACIONES SOBRE EL ARTÍCULO**  
**“ASPECTOS AGREGADOS Y DESAGREGADOS DEL EMPLEO”**  
**DE GIUSEPPE BERTOLA**

*JOSÉ LEIBOVICH\**

El documento de Bertola es útil para interpretar por qué el desempleo ha llegado en Colombia a niveles récord del 20% y qué se podría hacer para reducirlo.

***I. LA REPRESENTACIÓN AGREGADA DEL MERCADO LABORAL***

A partir de una representación agregada del mercado laboral, como la que utiliza Bertola, se puede establecer que en 1993 el desempleo observado en las ciudades colombianas de 7,8% era la suma de un desempleo friccional y un ligero desempleo estructural, puesto que la economía estaba creciendo bien y por lo tanto, no había desempleo cíclico (Gráfico 1).

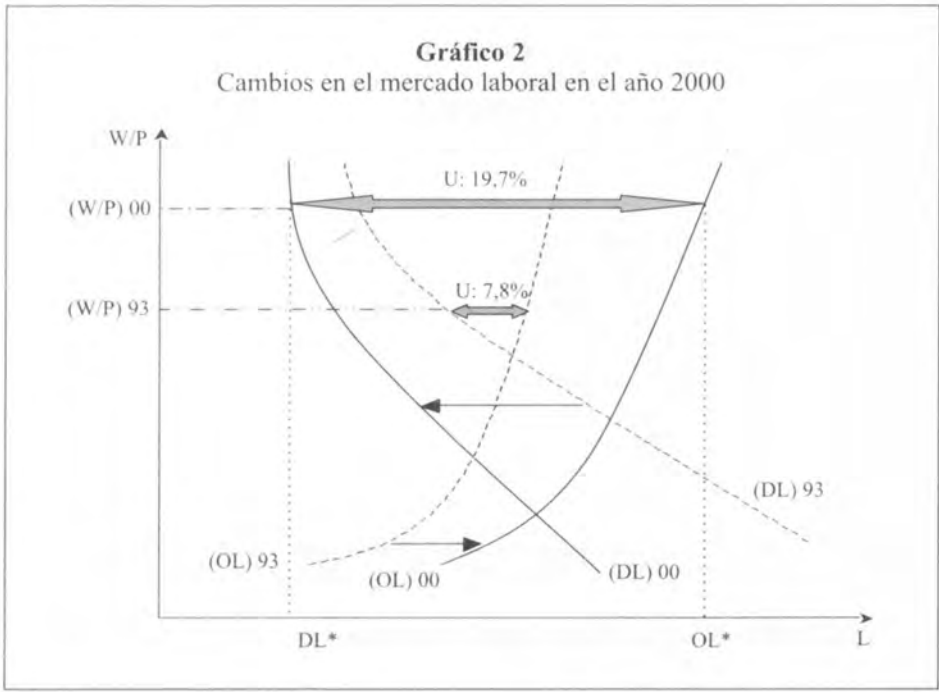
En contraste con 1993, en 2000, la función de demanda de trabajo se desplazó a la izquierda, debido a la recesión y al cambio técnico intensivo en capital producto de la apertura y la apreciación del tipo de cambio experimentada durante la década de los años 90 por parte de las empresas.

---

\* Realizó estudios doctorales en la Universidad de París, es magíster en economía de la Universidad de los Andes e ingeniero de la Universidad Nacional. En el momento se desempeña como *Chief Economist* del Banco Santander en Colombia. Ha sido asesor de la gerencia en la Federación de Cafeteros, director del CEDE en la Universidad de los Andes, investigador visitante del INRA, asesor del ministro de Hacienda, y del ministro de Agricultura e investigador de Fedesarrollo. Ha realizado varias publicaciones sobre coyuntura económica, pobreza, distribución del ingreso y economía agrícola en revistas especializadas en Colombia y América Latina. El autor agradece a Felipe Hernández, economista del Banco Santander, su colaboración en el procesamiento de la información, y a Martha Misas del Banco de la República, la asesoría econométrica.

Las opiniones expresadas por el autor son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen al Banco Santander.

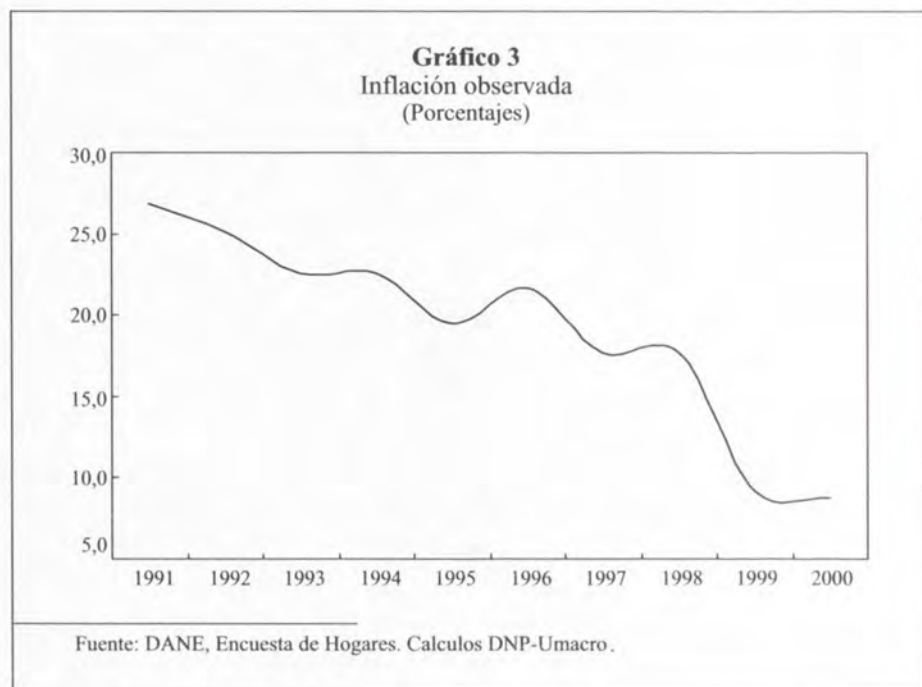




mente reduciendo la inflación. En efecto, en el Gráfico 3 se observa cómo de niveles de 26% al inicio de la década, la inflación se halla hoy en día alrededor del 8%.

La trayectoria de descenso de la inflación experimentada a lo largo de la década tuvo el efecto de subir los salarios en términos reales. Para que esto no sucediera, los salarios nominales habrían tenido que reajustarse en proporción menor que la inflación observada. Esto no sucedió por varias razones:

1. En los primeros años, la meta de inflación fijada por el Banco de la República se incumplió por defecto casi todos los años (1991, 1992, 1994, 1995 y 1996). Ello repercutió en la baja credibilidad que la política anti-inflacionaria tuvo en ese período, lo cual indujo que los reajustes de los salarios nominales no se hicieran con la meta de inflación sino con la inflación pasada. Como resultado, los salarios reales se incrementaron.
2. Más recientemente, ha habido años en que la meta de inflación se ha incumplido por exceso (1999, 2000), lo cual ha generado aumentos aún mayores de los salarios reales.



De lo anterior se concluye que el cumplimiento de la meta de inflación es fundamental para que la credibilidad de la política anti-inflacionaria sea alta entre los agentes económicos, de tal manera que los reajustes de salarios nominales decididos internalicen la meta de inflación.

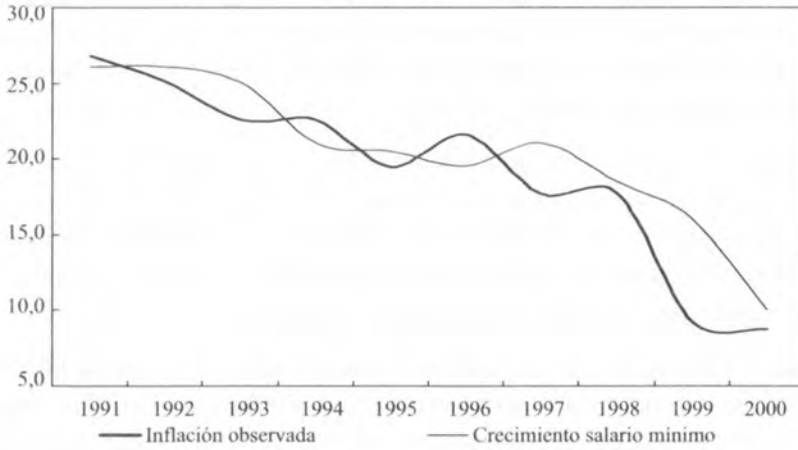
### **III. EL REAJUSTE DEL SALARIO MÍNIMO**

El nivel del salario mínimo en Colombia es relativamente alto si se compara con países similares en nivel de desarrollo. Por ello, su influencia es alta sobre el empleo y los salarios de una gran masa de trabajadores que ganan alrededor del mínimo (Núñez, 2000). El salario mínimo se reajusta anualmente con criterios políticos, y aunque en ocasiones se ha tratado de incorporar en el reajuste el comportamiento de la productividad, la verdad es que es muy difícil cuantificarla. El resultado en la última década ha sido que con excepción de 1991, 1994 y 1996, el salario mínimo ha sido reajustado en una tasa superior a la inflación observada (Gráfico 4).

### **IV. EL REAJUSTE DE LOS SALARIOS DEL SECTOR PÚBLICO**

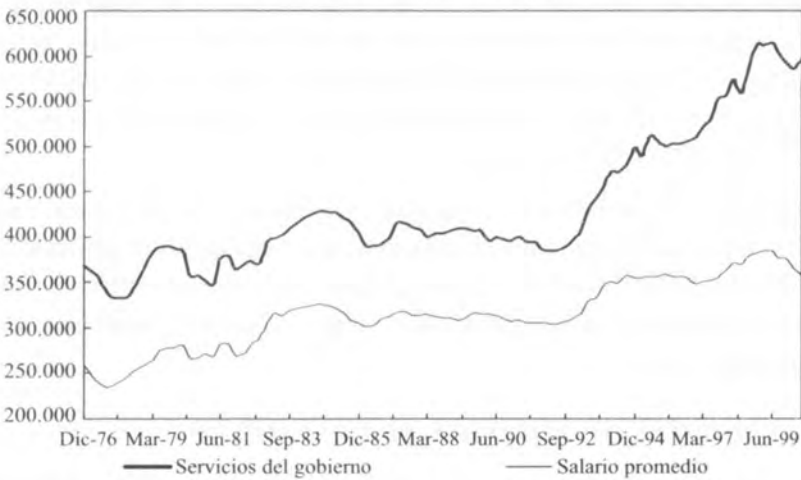
Los salarios del sector público tuvieron una dinámica de crecimiento real exagerada desde 1993 que solamente se detuvo temporalmente en 1999 (Gráfico 5). En

**Gráfico 4**  
Inflación observada y salario mínimo  
(Porcentajes)



Fuente: DANE, Encuesta de Hogares. Calculos DNP-Umacro.

**Gráfico 5**  
Servicios del gobierno y salario promedio



Fuente: DANE, Encuesta de Hogares. Calculos DNP-Umacro.

términos reales los salarios de los trabajadores de cuello blanco del sector público tuvieron un incremento real del 50% entre 1990 y 2000. ¿A qué respondió esta evolución? ¿Acaso a un aumento de la productividad laboral que se reflejó en una mejor gestión del Estado en beneficio de los ciudadanos? Por el contrario, en esta década se ha percibido un marcado deterioro de muchas de las labores del Estado: la justicia y la seguridad por parte del Estado no han mejorado y el nivel de formación de los estudiantes en los establecimientos públicos sigue siendo mediocre.

La evidencia que se tiene es que los salarios y prestaciones del sector público se definen por razones políticas (por ejemplo, el régimen de salarios y prestaciones de los miembros del Congreso de la República), y donde los sindicatos de trabajadores del sector han jugado un papel protagónico para alcanzar conquistas laborales para sus asociados (por ejemplo, los maestros).

Recientemente, los fallos de la Corte Constitucional, obligando a la indexación de los salarios públicos y del salario mínimo con la inflación pasada han impuesto de hecho una limitación legal a que estos salarios se puedan reducir en términos reales (dado que la inflación no debería volver a repuntar pues el Banco de la República tiene que cumplir ese mandato).

## ***V. LA INFLUENCIA DE LOS SALARIOS PÚBLICOS Y DEL SALARIO MÍNIMO SOBRE LOS SALARIOS PAGADOS POR EL SECTOR PRIVADO***

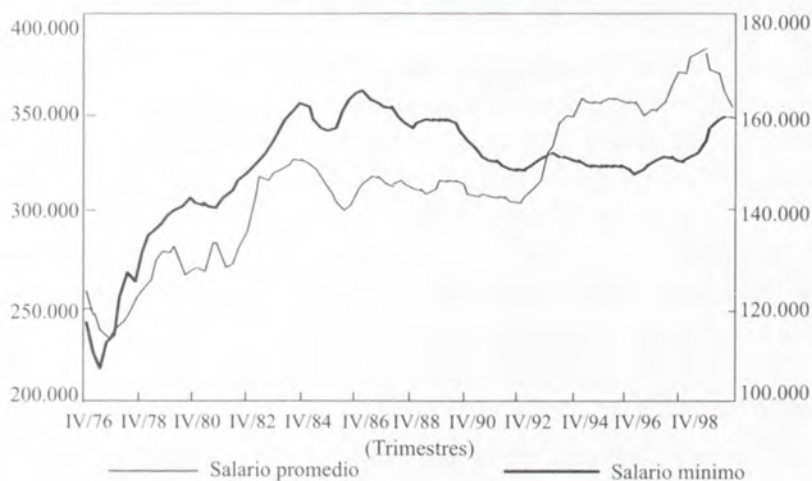
Varios estudios (Buzzolo et al. (1998), Maldonado (1999)) han mostrado la influencia que tienen los salarios fijados en el sector público sobre los demás salarios de la economía, al igual que la influencia de la fijación del salario mínimo sobre el empleo y los salarios de una gran masa de trabajadores de baja calificación (Núñez, 2000) (gráficos 5 y 6).

Un ejercicio econométrico realizado por el autor de este comentario encontró que los cambios en la tasa de desempleo en las ciudades están determinados por el cambio rezagado de los salarios reales del sector público y por el cambio rezagado del salario mínimo real. En la medida que estos cambios son positivos, el desempleo aumenta (Gráfico 7).

## ***VI. RESPUESTAS DE POLÍTICA AL DESEMPLEO***

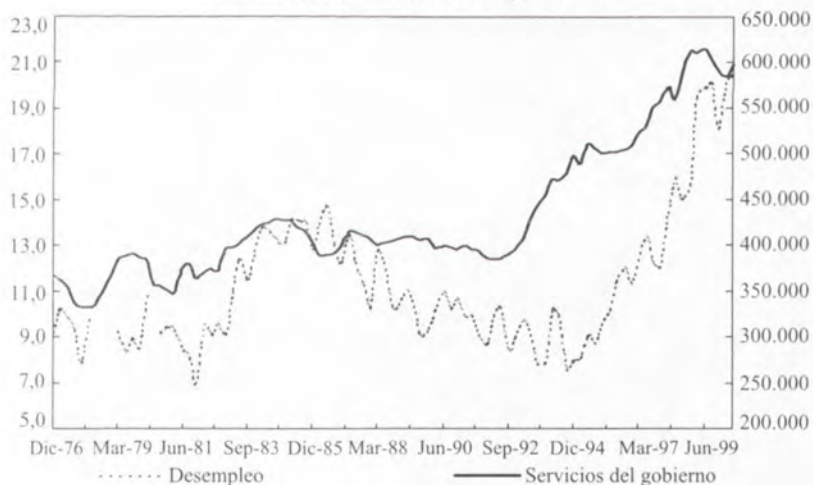
Pregunta Bertola en su documento: ¿Por qué permanece tan alto el desempleo si es condenado por los afectados directos (los desempleados), los sindicatos, los políticos y la opinión pública?

**Gráfico 6**  
Salario promedio y salario mínimo



Fuente: DANE, Encuesta de Hogares. Calculos DNP-Umacro.

**Gráfico 7**  
Desempleo y servicios del gobierno



Fuente: DANE, Encuesta de Hogares. Calculos DNP-Umacro.

Él mismo plantea dos posibilidades:

1. Porque falta comprensión del fenómeno por quienes toman decisiones en el gobierno y hacen las leyes y en ese sentido es muy útil este Seminario.

2. Los que toman decisiones en el gobierno y hacen las leyes sí entienden el funcionamiento del mercado laboral. Lo que pasa es que la opción de tener un alto desempleo ha sido preferible a otras opciones. Yo agregaría que hasta el momento, el alto desempleo ha sido preferido en Colombia a la opción de desmontar los privilegios alcanzados por los trabajadores del Estado y ha sido preferido a bajar en términos reales el salario mínimo. Los fallos recientes de la Corte Constitucional han "blindado" esta preferencia que frena la generación de empleo y condena al país a permanecer con una alta tasa de desempleo.

### REFERENCIAS

Bussolo, M.; Gracia, O.; Zea, C. (1998). "Ejercicios de causalidad y exogeneidad para ingresos salariales nominales públicos y privados colombianos (1976-1997)", *Archivos de Macroeconomía*, No. 107.

Maldonado, D. (1999). "Diferenciales salariales entre los trabajadores del sector público y del sector privado en Colombia en 1997", Tesis del PEG, *Universidad de los Andes*.

Núñez, J. (2000). "¿Quiénes se perjudican con el salario mínimo en Colombia?", Mimeo, CEDE, *Universidad de los Andes*.

# EMPLEO Y DESEMPLEO EN COLOMBIA DURANTE LA RECESIÓN Y DESPUÉS DE ÉSTA

JUAN CARLOS ECHEVERRY\*

NORBERTO ROJAS\*\*

MAURICIO SANTA MARÍA\*\*\*

## I. Características del desempleo actual

Los indicadores más recientes del mercado de trabajo muestran que, al contrario de lo ocurrido al inicio de los años 90 (1990-1995), en los últimos años se aumentaron los desafíos en materia laboral. En aquel período la tasa de desempleo disminuyó y mejoraron los indicadores de calidad del empleo; bajó el porcentaje de trabajadores en la informalidad y en el subempleo (gráficos 1 y 2). Sin embargo, en los últimos años el comportamiento de esos indicadores evidencia el agravamiento de la situación del mercado de trabajo colombiano, que resulta en gran medida del período recesivo enfrentado por la economía desde 1996.

El deterioro de la situación del mercado de trabajo afecta más intensamente a segmentos poblacionales específicos. Aunque en el período reciente, principal-

---

\* Ph. D. en economía de la Universidad de Nueva York. En la actualidad es director del Departamento Nacional de Planeación. Se ha desempeñado como subdirector del Departamento Nacional de Planeación, y director de la Unidad de Análisis Macroeconómico e investigador del Banco de la República. Ha sido profesor de *Money and Banking* en la Universidad de Nueva York y de macroeconomía, comercio internacional, teoría y política monetaria, e introducción a la economía colombiana.

\*\* Economista y máster en teoría y política económicas de la Universidad Nacional. Ha desarrollado labores académicas en la Universidad Nacional, Javeriana y Rosario. En la actualidad es subdirector de Empleo y Seguridad Social del DNP. Sus trabajos de investigación se han concentrado en temas relacionados con el mercado laboral y la movilidad social.

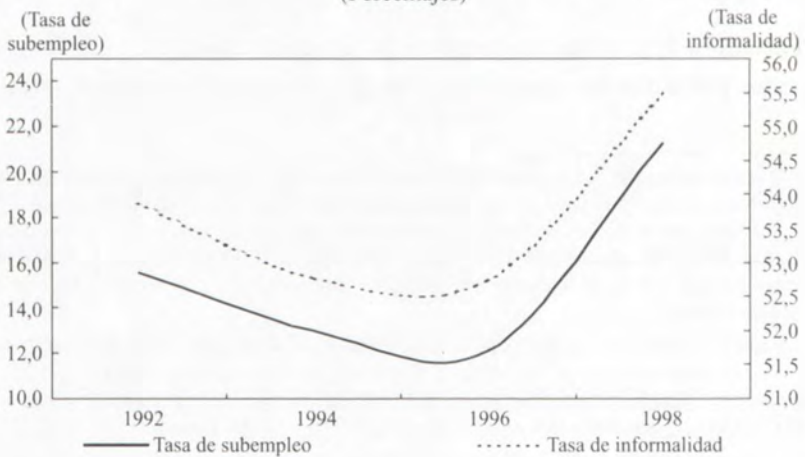
\*\*\* Ph. D. en economía de la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como director social del DNP. Entre sus publicaciones relacionadas con el empleo se encuentran "Trade, Skill, Technology and the Recent Increase in Income Inequality (2000) y "La participación laboral: ¿qué ha pasado y qué podemos esperar?", conjuntamente con Norberto Rojas (2001).

**Gráfico 1**  
Evolución de la tasa de desempleo, siete ciudades  
(Porcentajes)



Fuente: DANE.

**Gráfico 2**  
Evolución de la tasa de desempleo, siete ciudades  
(Porcentajes)



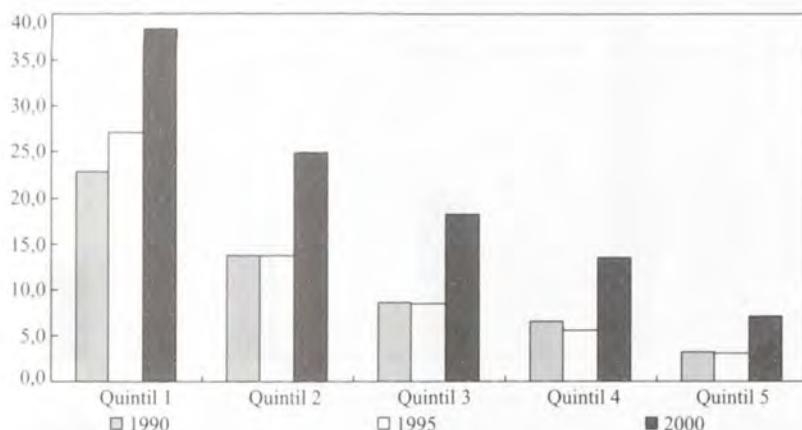
Fuente: DANE.

mente debido a la caída de la actividad económica, haya crecido el desempleo masculino, de jefes de hogar y de los más educados, los segmentos poblacionales que presentaron mayores tasas de desempleo abierto continúan siendo los grupos más vulnerables:

*Los individuos más pobres de la población*, quienes, por ser menos escolarizados y sin oferta de entrenamiento para el trabajo, tienden a reducir las posibilidades de emplearse en un momento en que las exigencias de calificación profesional por parte de los empleadores son mayores. En 1994, el 20% más pobre ya presentaba tasas de desempleo abierto muy superiores al promedio de la población (Gráfico 3). Esta situación se ha acentuado llevando al primer quintil de la distribución de los ingresos a experimentar tasas de desempleo escandalosas, que bordean el 40%.

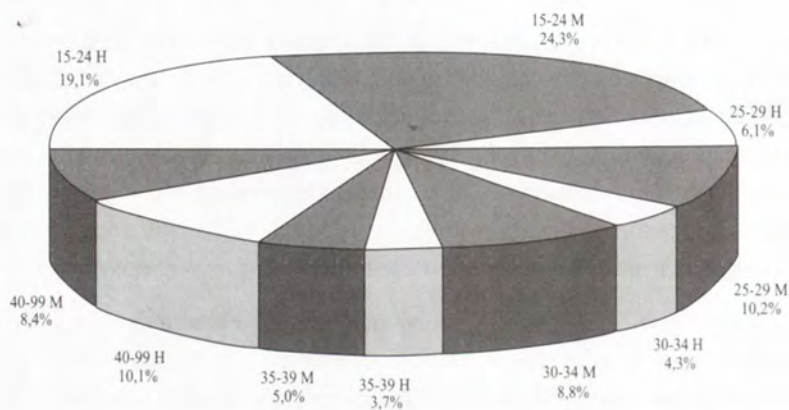
*Los jóvenes de 12 a 24 años*, quienes, independientemente de su escolaridad, acumularon menos habilidades derivadas del ejercicio de trabajo que los individuos de más edad y con mayor experiencia profesional (Gráfico 4). Para este segmento poblacional hay importante evidencia empírica que muestra la dificultad que enfrenta para obtener el primer empleo; en particular, su tasa de desempleo específica se ha distanciado de la media de la población (Gráfico 5)

**Gráfico 3**  
Tasa de desempleo, según quintiles de ingreso, siete ciudades  
(Porcentajes)



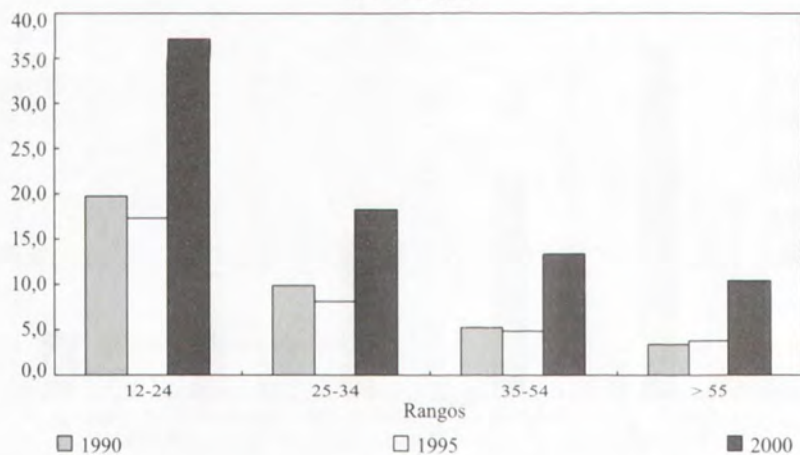
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

**Gráfico 4**  
Desocupados, por rangos de edad y sexo  
(Siete ciudades, septiembre de 1999)



Desocupados: 1.526.000.  
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

**Gráfico 5**  
Tasa de desempleo, según rango de edad, siete ciudades  
(Porcentajes)

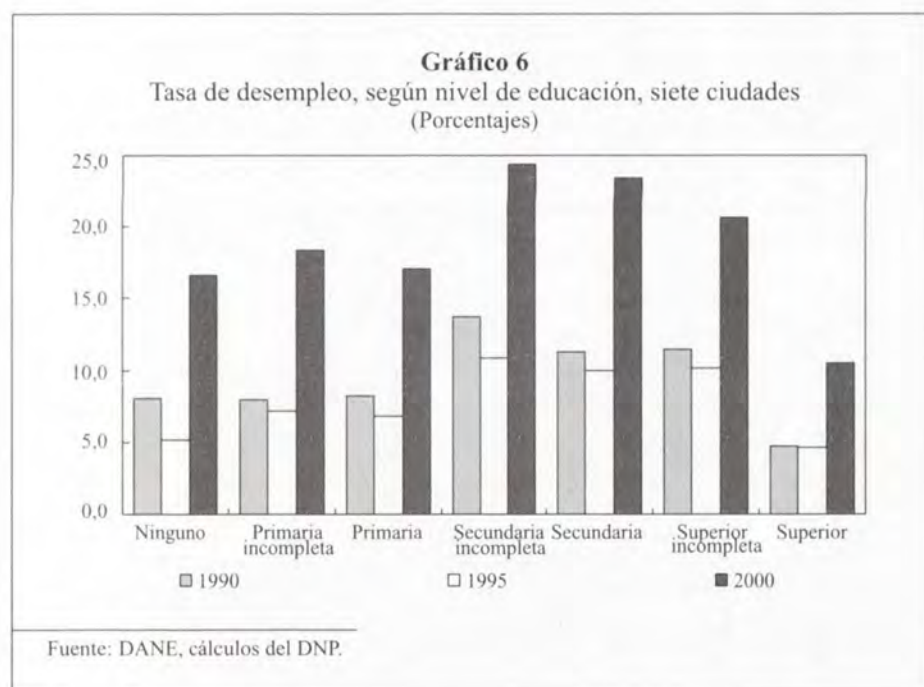


Fuente: DANE, cálculos del DNP.

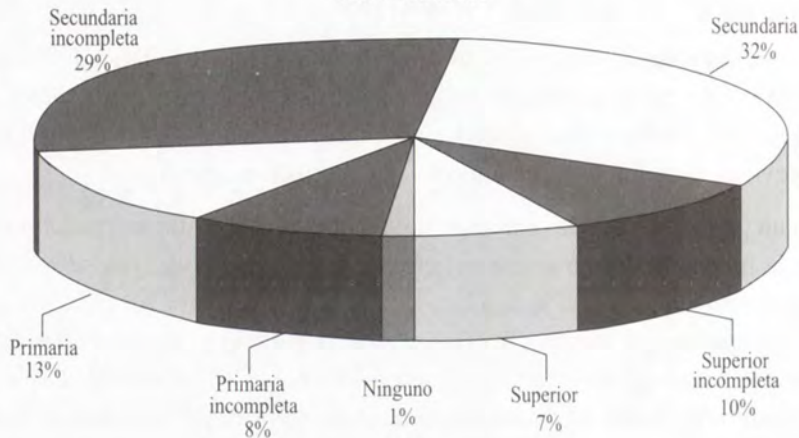
*Los individuos con menor escolaridad*, sobre todo aquellos con enseñanza secundaria completa o incompleta, nivel que tiende a ser considerado como el nuevo piso mínimo de escolaridad, no sólo para los trabajadores de la industria sino también de otras actividades urbanas (gráficos 6 y 7).

*Las mujeres*, cuya tasa de participación viene creciendo a lo largo de la década (Gráfico 8), indicando no sólo la ampliación de sus aspiraciones individuales y los cambios estructurales de la sociedad, sino también las necesidades impuestas por la sobrevivencia familiar, especialmente en el período recesivo.

En un período en que la reducción del empleo tiende a afectar predominantemente la fuerza de trabajo primaria (jefes de hogar) que posee mayores responsabilidades en la manutención familiar, los llamados miembros secundarios de las familias (esposas y jóvenes inactivos) aumentan su participación laboral (Gráfico 9) para tratar de preservar el nivel de ingreso del hogar (Gráfico 10). De hecho, cuatro puntos de la tasa de desempleo urbana se explican por la aceleración de la participación femenina de los últimos años. Por otro lado, la ampliación de puestos de trabajo en actividades terciarias en las cuales predominan mujeres, atrae a ese segmento poblacional (Gráfico 11).



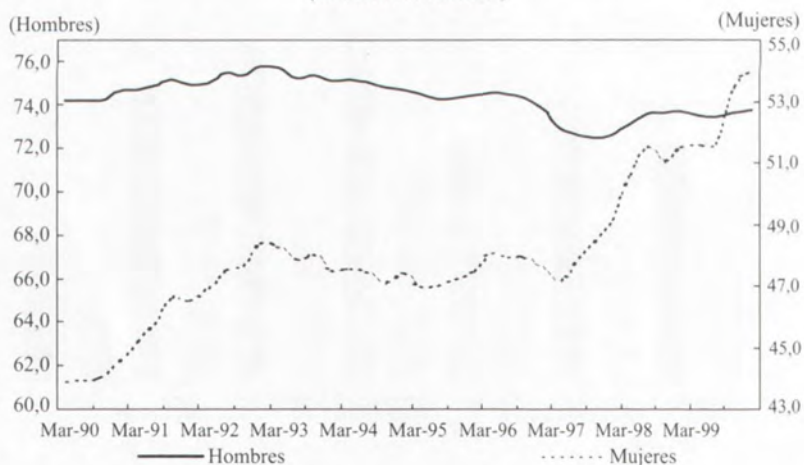
**Gráfico 7**  
Participación en el desempleo, por nivel de educación  
Siete ciudades



Desocupados: 1.526.000.

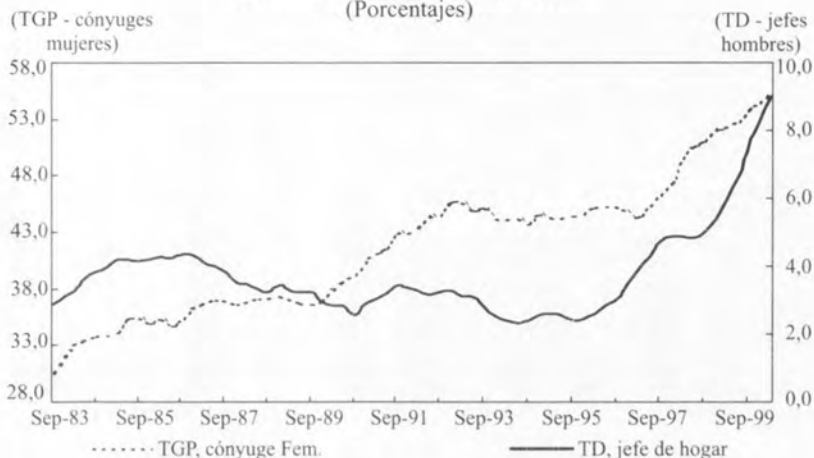
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

**Gráfico 8**  
Tasa de participación total, por sexo. Siete ciudades  
(Promedios móviles)



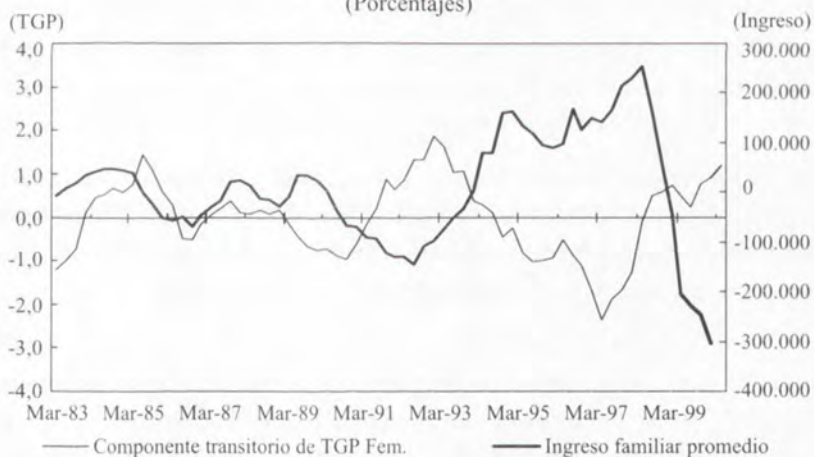
Fuente: DANE, cálculos del DNP.

**Gráfico 9**  
Tasa de desempleo de los jefes de hogar hombres  
y participación de las cónyuges  
(Porcentajes)

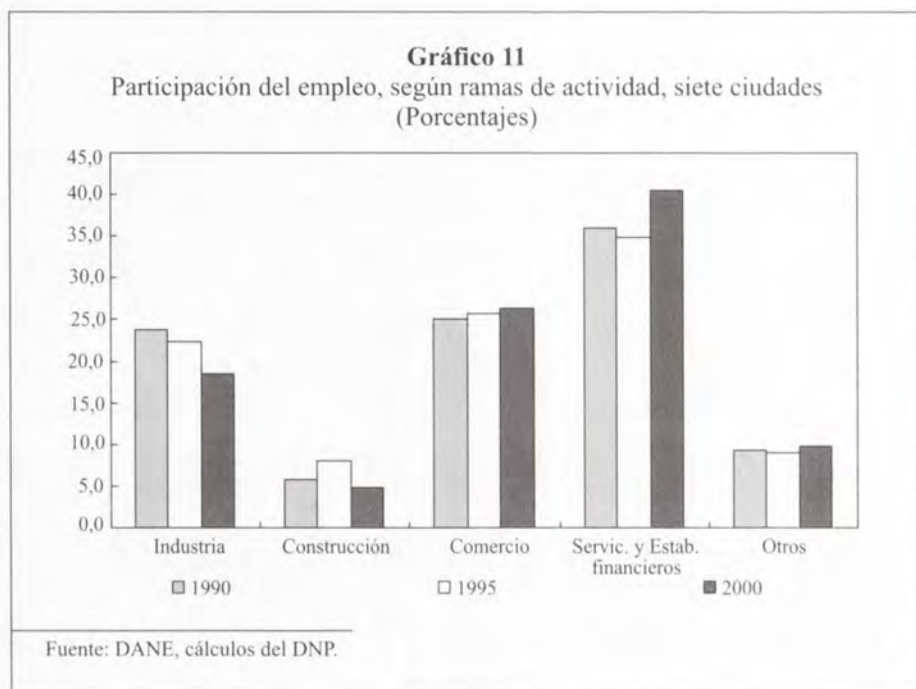


Fuente: DANE, cálculos del DNP.

**Gráfico 10**  
Evolución del componente transitorio de la TGP femenina  
e ingreso real familiar  
(Porcentajes)



Fuente: DANE, cálculos del DNP.



El desempleo se constituye entonces en uno de los problemas más prioritarios que enfrenta la sociedad colombiana por sus efectos sobre el bienestar de la población, sobre todo la más vulnerable. Dicho problema tiene varias dimensiones. Por un lado, la variedad de causas que contribuyen a explicarlo, que pasan por aspectos demográficos, rasgos particulares de la legislación laboral, cambios en la estructura productiva y los ciclos que normalmente caracterizan a la economía hasta la exacerbación del conflicto armado que vive el país.

Ante la inexistencia de recetas fáciles y de validez universal, una política de empleo debe diseñarse buscando la combinación adecuada de elementos de oferta y de demanda, políticas macroeconómicas sanas, instrumentos de focalización y de aplicación generalizada y mecanismos de concertación social.

En efecto, los esfuerzos para lograr la reactivación de la economía apuntan a solucionar la parte coyuntural del desempleo en primera instancia. Después, esa reactivación se convertirá en una base firme para la generación de empleos estables y bien remunerados en el largo plazo. Adicionalmente, se están ejecutando programas de emergencia que mejorarán la posibilidad de encontrar empleo y mitigarán los efectos adversos de la recesión sobre los grupos más vulnerables de la sociedad (los

programas Empleo en Acción, Jóvenes en Acción y Familias en Acción, entre otros). Se han diseñado estrategias de promoción sectorial, a través de una serie de mecanismos que buscan ofrecer a todos los sectores del empresariado colombiano instrumentos que faciliten la reactivación de sus sectores y empresas (Proagro, Fondo Nacional de Garantías, Fondo Nacional de Productividad, Ley de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, financiación de capital de trabajo, reestructuración de pasivos, capitalización empresarial y adquisición de activos fijos, entre otros).

Sin embargo, el conflicto armado que afecta a Colombia ha creado un ambiente de incertidumbre en las esferas institucional, social y económica, todo lo cual hace que esos esfuerzos puedan ser insuficientes. Los sobrecostos sociales, privados y estatales para mantener la guerra son cada vez más incompatibles con el desarrollo económico y social. Es decir, se hace inaplazable la búsqueda de la reconciliación nacional. Adicionalmente, el conflicto armado, al empezar a percibirse como permanente, está afectando las decisiones de los agentes económicos, especialmente en lo relacionado con inversión privada y asignación del gasto. Si tenemos en cuenta que el principal determinante del crecimiento económico es la inversión privada, encontramos que el conflicto armado le está costando al país cerca de dos puntos de crecimiento al año.

El Gobierno Nacional no ha escatimado esfuerzos en la consecución de la paz negociada para el país. Ha destinado inmensos recursos humanos, físicos y financieros como parte de la estrategia que permitirá *reconstruir y fortalecer el tejido social*. Se ha convocado y propuesto a la sociedad colombiana la necesidad de cambiar las prácticas políticas, promovido los mecanismos de participación ciudadana, entre muchas otras estrategias que apuntan a la consolidación de un nuevo contrato social entre los colombianos.

Por su lado, las organizaciones sindicales y los trabajadores en general tienen un papel muy importante. Además de la protección de sus intereses sectoriales, deben asumir un compromiso con la sostenibilidad de la estrategia de desarrollo. Las nuevas condiciones económicas reclaman una nueva forma de participación de los trabajadores con la sociedad, así como diferentes maneras de negociación entre empresarios y trabajadores. Se debe reconocer que se necesitan estructuras más ágiles de contratación que permitan al aparato productivo adaptarse y enfrentar exitosamente la competencia. Ahora bien, la protección al empleo va más allá de proteger los intereses sectoriales, implica fortalecer la seguridad social, la capacitación, el sistema de educación formal y el acceso a oportunidades para toda la población en general.

## II. LA ESTRATEGIA

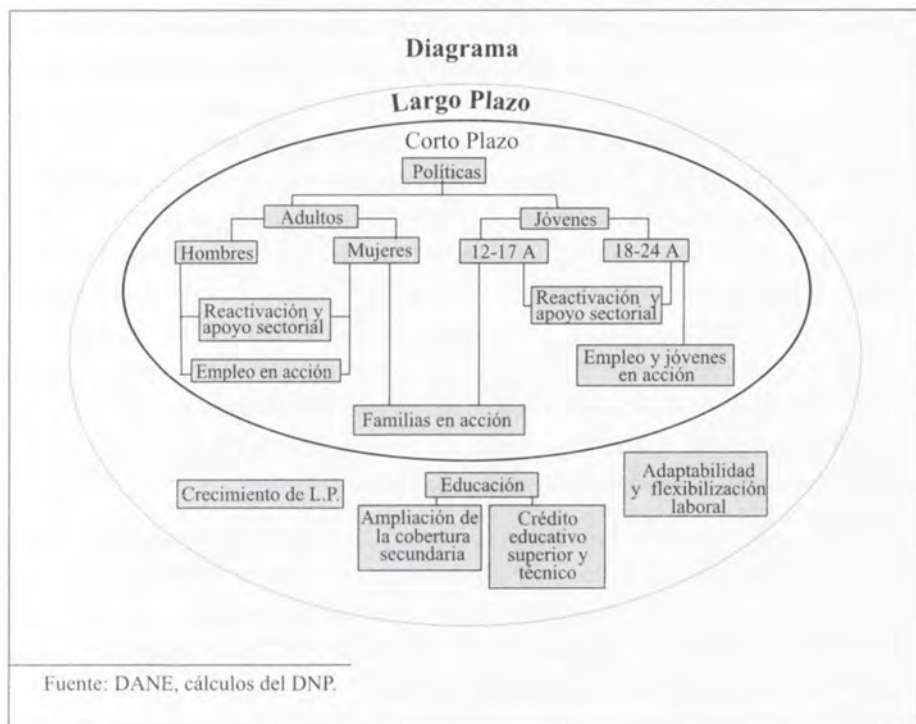
El gobierno ha estructurado su política de empleo alrededor de una serie de estrategias de corto y de largo plazo. El objetivo es alcanzar una tasa de desempleo nacional de 10% en diciembre de 2005, que corresponde a una tasa de desocupación urbana de entre 11,5% y 12,5%. Para que estas metas sean realizables se necesitaría crear el equivalente a 3.490.000 nuevas plazas de trabajo en el quinquenio (2.104.000 entre los años 2001 y 2003, y 1.386.000 adicionales entre 2004 y 2005).

Para ello es necesario atacar el desempleo cíclico y, por consiguiente, es fundamental reactivar no sólo los sectores intensivos en mano de obra sino también, y por encima de todo, la economía en general. Sin embargo, esta simple reactivación no será suficiente. Se debe complementar con otros elementos: i) enfrentar el componente estructural de la tasa de desempleo derivado de desajustes entre la pertinencia y calidad de calificación de los trabajadores y los requerimientos del sistema productivo; ii) confrontar las rigideces en el mercado laboral y en el flujo de información necesaria para una adecuada asignación de la fuerza de trabajo disponible; iii) disminuir la mayor incidencia relativa del desempleo sobre algunos grupos importantes de la población (los jóvenes, las mujeres y la población pobre), y iv) estimular sectores productivos estratégicos.

Al respecto, el Gobierno Nacional ha diseñado y empezado a ejecutar una serie de estrategias que le permitirán al país alcanzar el objetivo propuesto. Esas estrategias inciden directamente en los diferentes grupos poblacionales (adultos, jóvenes, mujeres y hombres) y por supuesto, requieren del concurso de todos los colombianos. En el siguiente diagrama se describen estas estrategias.

### A. El corto plazo

La política de corto plazo está sustentada en los esfuerzos por consolidar el proceso de reactivación económica, en el cual juega un papel importante la confianza que se perciba sobre el proceso de paz y el avance en las reformas estructurales en los frentes fiscal, de financiamiento, pensional y de transferencias a las regiones. Adicionalmente, se ha estructurado una serie de instrumentos de apoyo a los sectores productivos. Finalmente, se desarrolla una serie de estrategias en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS), con el fin de amortiguar los efectos adversos de la recesión sobre grupos vulnerables de la población.



## 1. Paz, estabilización y recuperación del crecimiento económico

Como ya se anotó, la reactivación de la economía es condición necesaria para el éxito de la estrategia del gobierno contra el desempleo. A su vez, la base de esta reactivación es la estabilización de las variables macroeconómicas: el déficit fiscal, los precios (incluidas la inflación, la tasa de interés y la tasa de cambio) y la eliminación de las tendencias desequilibradoras y especulativas que caracterizaron la economía en los últimos años.

En contra de quienes vienen sugiriendo medidas expansivas como salida de la crisis actual en la producción y el empleo, el gobierno considera que ellas profundizarían los desbalances fiscal y externo que en el pasado reciente han puesto en peligro la sostenibilidad de nuestra economía. Una emisión monetaria de \$5 billones, como la que se propone en varios círculos, significaría un incremento del 58% en la base monetaria. Un aumento de tal magnitud lo único que haría sería alterar tanto las expectativas de los agentes, como sus balances, lo que al final se traduciría en mayores precios y devaluación. Es decir, el efecto final de esta medida sería el empobrecimiento de la población, y el agravamiento de la crisis fiscal y de confianza.

Dado que las bases de la reactivación están en la estabilización macroeconómica, el gobierno se ha empeñado en un serio programa de ajuste que ha incluido la revisión de los presupuestos de 1999, 2000, 2001 y 2002, la presentación al Congreso de la República de un paquete de reformas orientadas al fortalecimiento y viabilidad intertemporal de las finanzas de la nación y de los entes territoriales, la consecución de recursos con los organismos multilaterales de crédito, la recuperación de la estabilidad y solidez del sistema financiero y el rediseño de la política cambiaria. Además, se reformarán los regímenes pensionales y de transferencias territoriales, identificados como importantes cuellos de botella para el logro del equilibrio macroeconómico. Se busca unos niveles proyectados de déficit fiscal, balanza de pagos, tasas de interés y tipo de cambio compatibles con la recuperación del crecimiento, la disminución del déficit en la cuenta corriente y el retorno a la sostenibilidad financiera del Estado colombiano.

Los resultados de estas políticas han comenzado a verse en los últimos meses. Por un lado, se observa una reducción importante en las tasas de interés. Por otro, se evidencia una tendencia favorable del crecimiento económico, el cual se ubicó en 2,8% en 2000 después de haber caído 4,3% en 1999, y se espera un mejor comportamiento para 2001 según lo indican las cifras públicas, estudios privados y las expectativas de los empresarios, quienes han comenzado ya a ver el futuro inmediato con menor desconfianza (gráficos 12 y 13). Este mejor ambiente económico se reflejó, según el DANE, en la creación de más de un millón de nuevos empleos a nivel nacional durante el año 2000<sup>1</sup>, cifra récord en la historia colombiana.

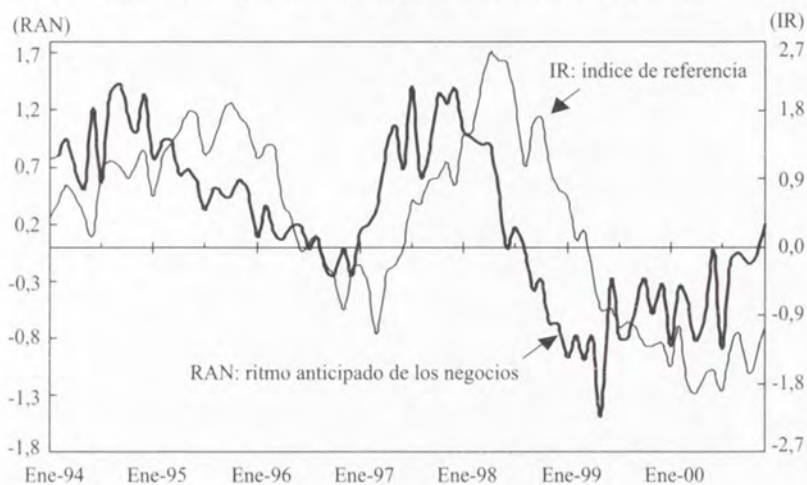
La recuperación de la confianza empresarial es un ingrediente esencial de la reactivación de la economía. Sin embargo, la incertidumbre y el clima de inversión que existe en el país, como consecuencia del conflicto armado, han mermado la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros (14 y 15). Esta circunstancia no cambiará sino con un giro en el rumbo de la confrontación armada. En ese sentido, el compromiso de la guerrilla con la estrategia de recuperación económica y, por tanto, con la creación de empleos sostenibles debe ser clara: cesar en forma definitiva las hostilidades contra la población civil y la infraestructura nacional.

Como se ha mostrado, la aprobación del paquete de reformas económicas por parte del Congreso de la República es condición necesaria para alcanzar la recuperación de la economía. El legislativo deberá asumir esta agenda como uno de sus principales compromisos con el país.

---

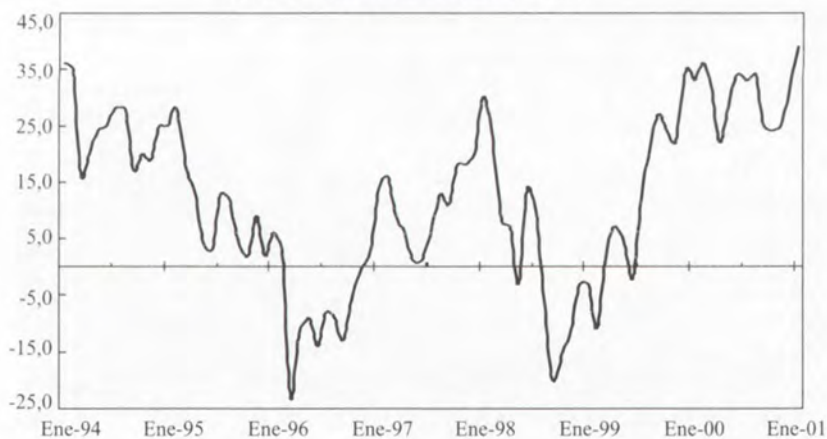
<sup>1</sup> Entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000.

**Gráfico 12**  
Ritmo anticipado de los negocios vs. Ciclo de referencia



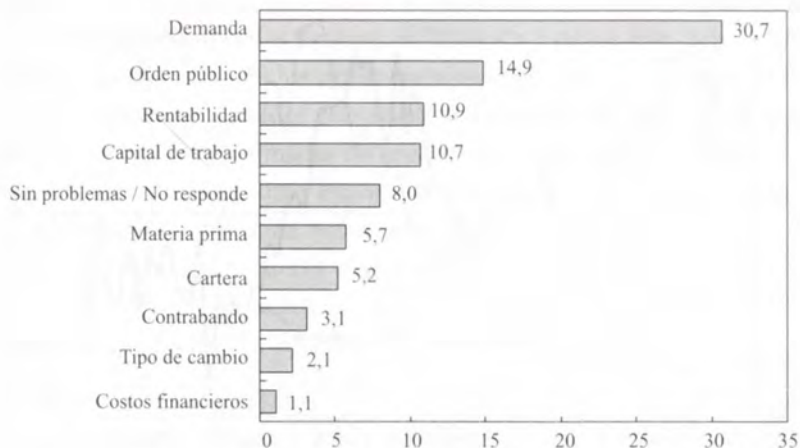
Fuente: DNP, DEE.

**Gráfico 13**  
Expectativas de producción  
para los próximos seis meses (\*)



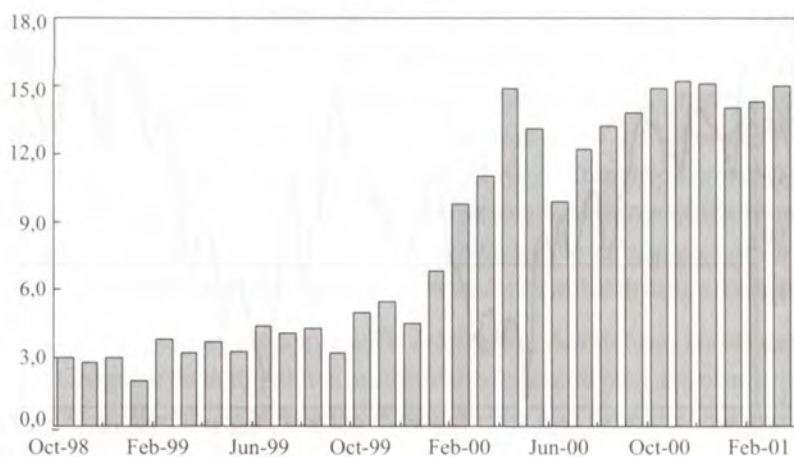
(\*) Porcentaje neto de empresarios que opina que la producción aumentará  
Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo.

**Gráfico 14**  
Principales problemas para la inversión  
Marzo de 2001



Fuente: Encuesta de Opinión Empresarial - Fedesarrollo.

**Gráfico 15**  
Inseguridad como problema para la inversión  
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta de opinión industrial conjunta..

La senda de crecimiento económico y del empleo están, pues, supeditadas al rumbo que tomen los diálogos de paz y al buen tránsito de las reformas económicas por parte del Congreso. Estimativos del gobierno permiten establecer que como consecuencia de un manejo macroeconómico sano y de la aplicación de las reformas mencionadas, la economía podría crecer a una tasa promedio de 4,5% hasta 2005, lo cual representaría la creación entre 2001 y 2005 de 2.100.000 empleos. A partir del año en el que se consolide el proceso de paz se estima, en un ejercicio de simulación, que la economía crecería dos puntos adicionales en el primer año, 1,5 en el siguiente y 1,0 en los tres siguientes, que se traducen en la creación de 1.000.000 empleos adicionales.

## 2. Apoyo sectorial

La construcción de vivienda de interés social (VIS), para la cual se ha destinado \$1 billón representado en subsidios directos y en créditos con la participación de varias entidades (Inurbe, cajas de compensación familiar, Forec, Fondo Nacional del Ahorro, corporaciones de ahorro y vivienda), generará alrededor de 300.000 empleos. La política de VIS es adicional a las estrategias del gobierno a través del Fondo Nacional de Garantías, Fondo Nacional de Productividad, ley de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, financiación de capital de trabajo, reestructuración de pasivos, capitalización empresarial, adquisición de activos fijos, entre otros, que buscan fortalecer e incentivar el desarrollo empresarial y microempresarial.

La política de empleo hacia el sector rural parte del enfoque del incremento de la productividad y la capacidad empresarial de los productores. Uno de los principales instrumentos para el logro de esos objetivos es la conformación de cadenas productivas dirigidas hacia el aumento de las exportaciones agropecuarias. Igualmente, los recursos se orientan hacia las actividades que garanticen la más amplia cobertura y el mayor impacto sobre la competitividad, el desempeño sectorial y el nivel de vida de la población rural. Para ello se diseñó el Programa de Oferta Agropecuaria (Proagro), se han firmado convenios de competitividad entre los representantes del sector público y la parte privada de los diferentes eslabones de las cadenas productivas agropecuarias que cuentan con importantes posibilidades de conquistar nuevos mercados. Las cadenas productivas que tienen esas características son la avícola, algodónera, textiles y confecciones, hortifrutícola, láctea, de papa, forestal, cacao y chocolate, aceites y grasas y camaronera de cultivo. De esta forma, Proagro se constituye en un verdadero plan de choque para la reactivación sectorial y la generación de empleo para los próximos años.

Con base en estas estrategias se podría crear cerca de 300 mil empleos en los próximos tres años.

La gravedad de los problemas que enfrenta el sector agropecuario requiere otros frentes de acción que disminuyan los efectos tanto en la generación de empleo e ingresos, como en la calidad de vida de los productores agropecuarios. El Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran) está diseñado para reactivar como sujetos de crédito a cerca de 38.000 pequeños productores agropecuarios deudores morosos del sistema financiero, con la ventaja que paralelamente deberán iniciar proyectos productivos que redundarán en la generación de empleo.

### 3. Políticas dirigidas a la población más vulnerable (RAS)

Se ejecutan programas de emergencia que mejorarán la opción de empleo y mitigarán los efectos adversos de la recesión sobre los grupos más vulnerables de la sociedad. Adicionalmente, tienen un efecto de retención que disminuye la participación laboral y la pérdida de capital humano que siempre acompaña una recesión económica. Estos programas se ejecutarán en el marco del Plan Colombia a través de la RAS sobre la base de tres subprogramas: "Empleo en Acción", "Jóvenes en Acción" y "Familias en Acción".

- a. A través de sus dos componentes, "Vías para la Paz" y "Proyectos Comunitarios", el subprograma "Empleo en Acción" brindará ocupación transitoria a los desempleados mayores de edad, que no se encuentren matriculados en programas de educación y que pertenezcan al 20% más pobre de la población, mediante la financiación de la mano de obra no calificada de proyectos de infraestructura comunitaria, tales como extensiones de redes de acueducto y alcantarillado, construcción y reparación de escuelas, centros de salud y parques, entre otras obras.

El aporte del programa será de 200.000 por persona que participe en los proyectos y que reúna las condiciones para ser beneficiario directo del programa. Las obras que se financiarán deberán estar ubicadas en el 40% más pobre de las zonas urbanas de acuerdo con el índice de calidad de vida. Los entes que podrán proponer iniciativas son los gobiernos departamentales, municipales, empresas de servicios públicos, cooperativas de trabajo y organizaciones no gubernamentales.

Se proyecta crear alrededor de 95.000 empleos temporales hasta el año 2003 con un costo de US\$406 millones que los aporta la Nación a través de un préstamo con el Banco Mundial y la CAF. En 2001 se ejecutarán \$280.000 millones.

- b. El subprograma “Jóvenes en Acción” está diseñado para beneficiar a los jóvenes (entre 18 y 25 años de edad) pertenecientes a los niveles 1 y 2 del SISBEN de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Cartagena. Tendrá una duración de tres años. Se espera capacitar a unos 100.000 durante los tres años de su ejecución.

La capacitación tendrá dos elementos básicos: una fase lectiva y otra de práctica laboral. La primera consta de una capacitación técnica en oficios, de unas 350 horas, que será impartida por una entidad de capacitación privada. La fase de práctica laboral se hará en empresas del sector productivo durante tres meses. Los jóvenes recibirán un subsidio de \$5.000 durante la fase lectiva como colaboración a su sostenimiento (\$7.000 si el individuo tiene hijos).

En términos de empleo, este programa aporta cerca de 40.000 empleos representados en la disminución de la participación laboral en la población objetivo, debido a la retención en la etapa lectiva. La prueba piloto se ha iniciado en la ciudad de Bogotá, y en lo corrido del año 2001 se empezará en las restantes ciudades, la inversión para el presente año será de \$33.000 millones con lo cual se capacitarán 19.000 jóvenes.

- c. El objetivo general del subprograma “Familias en Acción” es apoyar a las familias pertenecientes al nivel un del SISBEN, con hijos e hijas menores de 17 años, para que los mantengan en el colegio y les garanticen niveles adecuados de nutrición y atención en salud, a través de la entrega de subsidios. Adicionalmente, se busca mantener y mejorar la asistencia y permanencia escolar de la población entre 7 y 17 años y complementar el ingreso de las familias en extrema pobreza que son los más afectados por el desempleo.

El subsidio que otorga el subprograma consiste en la entrega periódica a la madre de familia de una suma de dinero, condicionada al cumplimiento de requisitos. El subprograma llegará a 26 departamentos y aproximadamente a 500 municipios con sus zonas urbanas y rurales. Tendrá una duración de tres años, y se estima que puede beneficiar a cerca de 330.000 familias y a 1.000.000 de menores de 17 años.

Existen dos tipos de subsidios asignados por el subprograma: i) subsidio de alimentación, equivalente a veinte dólares (US\$20) mensuales por familia con hijos menores de siete años de edad, y ii) subsidio educativo asignado individualmente de acuerdo con el número de escolares entre siete y 17 años en la familia, el cual varía su monto según el nivel escolar al que asistan los meno-

res. Para los hijos matriculados entre segundo y quinto grados el monto del subsidio es de seis dólares (US\$6) mensuales, mientras que para los jóvenes matriculados entre sexto y undécimo grados es de doce dólares (US\$12) mensuales.

Este programa aporta alrededor de 60.000 empleos representados en la disminución de la participación laboral de los jóvenes beneficiados, debido a la retención escolar. El costo es de US\$230 millones que hacen parte de los créditos mencionados. En 2001 se invertirán \$67.000 millones, con lo cual se beneficiarán 78.000 familias, 110.000 niños en primaria y 51.000 jóvenes de secundaria.

## ***B. El largo plazo***

En el largo plazo, la política de empleo está orientada a lograr una senda de crecimiento económico sostenible. Esto depende en buena parte del desenlace del proceso de paz y del buen trámite de las reformas estructurales que se presenten al Congreso (Cuadro). Adicionalmente, se debe reducir el componente estructural de la tasa de desempleo. Esto redundará en una mano de obra más calificada, con mayor capacidad de generar ingresos, lo cual, además, tiene efectos favorables sobre la distribución del ingreso y la movilidad social. También, se debe propender por una legislación laboral más acorde con los objetivos de mayor versatilidad en el proceso productivo y la generación de empleo.

### **1. Políticas educativas**

Como se ha mencionado, uno de los factores que mantiene la tasa de desempleo de largo plazo en un nivel alto es el desajuste entre los niveles, pertinencia y calidad de la educación y calificación de los trabajadores y los requerimientos del sistema productivo. Para combatir este tipo de desempleo (estructural) y aumentar la probabilidad de encontrar empleo de la fuerza laboral es necesario realizar una profunda modernización de nuestro sistema educativo y de capacitación. Para ello el gobierno ha diseñado una serie de estrategias que intervienen en los principales cuellos de botella identificados, las cuales contribuirán sustancialmente a reducir el desempleo en el corto plazo y sentarán las bases para disminuir el desempleo estructural.

- a. Se adoptarán políticas para elevar la asistencia escolar secundaria de los jóvenes, en particular de los más pobres que es muy deficitaria, y elevar su pertinencia laboral. Actualmente el país tiene alrededor de unos 5,6 millones de

**Cuadro 1**  
 Departamento Nacional de Planeación  
 Agenda legislativa, 2000-2001

	Presentado al Congreso	Cámara		Senado		Promulgación
		Comisión	Plenaria	Comisión	Plenaria	
Entes territoriales responsabilidad fiscal	Nov./99					Ley 617
Loterías y juegos de azar	Ago./99					Ley 643
Modernización tributaria	Mar./00					Ley 633
Presupuesto año 2001	Jul./00					Ley 628
Transferencias territoriales	Jul./00					1ª. vuelta
						2ª. vuelta
Reforma pensiones						
Modernización de la normatividad laboral						
Modernización del sistema educativo	Jul./01					

jóvenes de 12 a 17 años en edad de asistir a la escuela secundaria. De ellos, el 77% reporta asistencia escolar y el 23% restante ha dejado tempranamente las aulas. Se trata de 1,3 millones de jóvenes desescolarizados de los cuales 615 mil viven en las cabeceras y 700 mil en las áreas rurales.

Si mediante una adecuada política de ampliación de cupos y retención escolar se pudiera elevar la población escolarizada para este grupo de jóvenes, se estarían sentando las bases para la universalización de la educación secundaria. Lo cual sumado a un aumento de la asistencia del nivel superior, a través de un sistema de crédito amplio y de fácil acceso, permitiría sentar las bases para disminuir el desempleo estructural y dotar de mayor capital humano al país, con los correspondientes efectos sobre el crecimiento de largo plazo y la disminución de la desigualdad social. Adicionalmente, la presión sobre la oferta laboral caería y el desempleo se reduciría sustancialmente. En efecto, la diferencia entre las tasas de participación de la población de 12 a 17 años de edad

sin asistencia escolar y con ella es de 50 puntos porcentuales. Si se pudiera escolarizar al menos el 50% (642.000) de los jóvenes que hoy no lo están, ello sustraería del mercado laboral a 320.000 personas y se reduciría la masa de desempleo en esa misma magnitud, en los próximos cinco años. Pero sobre todo se sentarían las bases para disminuir el déficit educacional del país.

Los costos necesarios para lograr la cobertura educativa propuesta se calcularon teniendo en cuenta dos escenarios. En el primero, el sector oficial asume todo el costo de la ampliación de los nuevos cupos, cuya financiación estaría cercana a US\$1.300 millones. Para el segundo caso se adoptaría el esquema utilizado por Bogotá de construir colegios y darlos en administración al sector privado, en tal caso se paga un subsidio anual, entre \$485.000 y \$970.000, al establecimiento por estudiante atendido; el costo de esta opción estaría en promedio alrededor de US\$1.480 millones. El costo ponderado sería de US\$1.400 millones.

- b. El cuello de botella más significativo que existe es el sistema de educación superior. A pesar de los progresos de la última década la escolaridad superior sigue por debajo del estándar internacional, sobre todo en términos de cobertura. Un porcentaje creciente de bachilleres no logra ingresar al sistema. Cada año salen del bachillerato unos 367.000 alumnos, de los cuales 207.000 entran a la universidad y 160.000 no logran este objetivo. Infortunadamente, la mayor parte de los alumnos excluidos proviene de la población más pobre, quienes se ven entonces obligados a buscar trabajo en sectores poco dinámicos, elevando con esto el desempleo. Adicionalmente, la educación pública, casi gratuita para los estudiantes, es cara para el erario y abunda la privada de mala calidad; los programas técnicos/tecnológicos, cortos y económicos, son escasos y también de dudosa calidad. Finalmente, el sistema de educación superior, (tanto privado como público) es altamente selectivo y de baja cobertura. En efecto, de la población matriculada, tan solo el 4% pertenece al 20% más pobre de la población, mientras que en el 20% más rico se concentra el 70% de la población matriculada.

Por lo tanto, el reto es ampliar la cobertura de la educación superior, al mismo tiempo que se hace más democrático el acceso a ella. Para eso y basados en la experiencia internacional y en la abundante evidencia empírica, se debe hacer énfasis en educación superior financiada con un adecuado sistema de crédito estudiantil, que eleve la relevancia y pertinencia de las carreras cortas técnicas/tecnológicas para los jóvenes bachilleres. Si se logra ampliar la cobertura del sis-

tema de educación superior, las alzas en los salarios del personal calificado podrían moderarse aligerando el esfuerzo de crecimiento necesario para combatir el desempleo y, paralelamente, se produciría un efecto adicional sobre el empleo vía menor participación laboral.

El programa de crédito que el gobierno está contemplando tendría las siguientes bases: para alimentar con recursos el sistema de crédito estudiantil, el gobierno abrirá dos líneas de aval en el Fogafin: Línea A (5% de siniestralidad avalada por el gobierno, carreras cortas, estudiantes de estratos 1, 2 y 3); Línea B (3% de siniestralidad avalada por el gobierno en carreras cortas y largas, estudiantes de todos los estratos). Estas dos líneas están destinadas a avalar créditos de largo plazo concedidos a dos cohortes anuales de estudiantes de estratos que hayan sido admitidos por primera vez a estudios superiores.

Esas dos líneas avalan acuerdos crediticios entre instituciones de educación superior (universidades, institutos universitarios) y bancos, vía el Fogafin, acuerdos que deben ser iniciativa de las instituciones educativas (universidades, institutos universitarios, públicos y privados), siendo de responsabilidad de la banca la decisión de aceptar esas iniciativas y de decidir con cuáles instituciones educativas y programas se comprometen. El gobierno destinó \$5.000 millones para el año 2001, los cuales apalancarán créditos por \$30.000 millones. Adicionalmente, se avanza en el estudio de experiencias internacionales exitosas y en la consecución de un crédito multilateral por US\$150 millones, los cuales permitirán triplicar la cobertura actual del Ictex.

## **2. Mejorar la adaptabilidad laboral**

Con la creciente complejidad en el proceso productivo y social se aumenta la incertidumbre y se hace imperativo el mayor uso de la creatividad y la capacidad de readaptarse a nuevas condiciones económicas tecnológicas. Este es el reto que enfrentan las economías modernas en general, y en particular las menos desarrolladas como la nuestra.

Dicho entorno económico requiere trabajadores polivalentes, así como expertos en las nuevas tecnologías, personas que manejen suficiente información y que sean capaces de tomar decisiones rápidamente. Esto implica que, además de los cambios en los esquemas de educación y capacitación para el trabajo mencionados, se debe propender por una mayor versatilidad en las formas contractuales, salariales y en la organización del tiempo de trabajo en el interior de las empresas. Esto con el fin de asegurar que tanto los trabajadores como los empresarios pue-

dan adaptarse a las condiciones cambiantes del mercado laboral acercando la oferta y la demanda laboral.

A continuación se presenta algunos elementos que deben tenerse en cuenta para dotar a nuestra legislación de la suficiente versatilidad para permitir ajustes en precios y otras figuras que eviten costos en términos de empleo cuando el ciclo económico se encuentre bajo, y para que en los momentos de auge la creación de empleo sea más dinámica. Las modificaciones de la normativa laboral en esta materia pueden ir orientadas a los siguientes puntos: a) distribución del tiempo de trabajo; b) normas de despido, y c) aprendizaje permanente en el trabajo.

#### *a. Distribución del tiempo de trabajo*

Se debe revisar la extensión de la jornada diurna, ya que la conceptualización de trabajo nocturno no consulta la realidad de muchas empresas, cuya jornada habitual se extiende más allá de las 6 p.m., especialmente aquellas dedicadas a los servicios (comercio, restaurantes, hoteles, etc.). Esto hace que incurran en sobrecostos que en últimas afectan la posibilidad de enganchar nuevos trabajadores y se reduzca su demanda, sobre todo la de trabajadores con bajos niveles educativos y pertenecientes a poblaciones vulnerables. Lo cual tiene un impacto muy negativo sobre el bienestar de estos sectores de la población.

Por otro lado, la disposición legal vigente no está alineada con los estándares internacionales, constituyendo una limitante para la competitividad de nuestra economía. En efecto, los países de región extienden su jornada de trabajo diurna más allá de las 6 p.m. Perú lo hace hasta las 10 p.m.; Venezuela entre 7 p.m. y 5 a.m.; en el caso de Brasil, dicha jornada va desde las 10 p.m. hasta las 5 a.m.

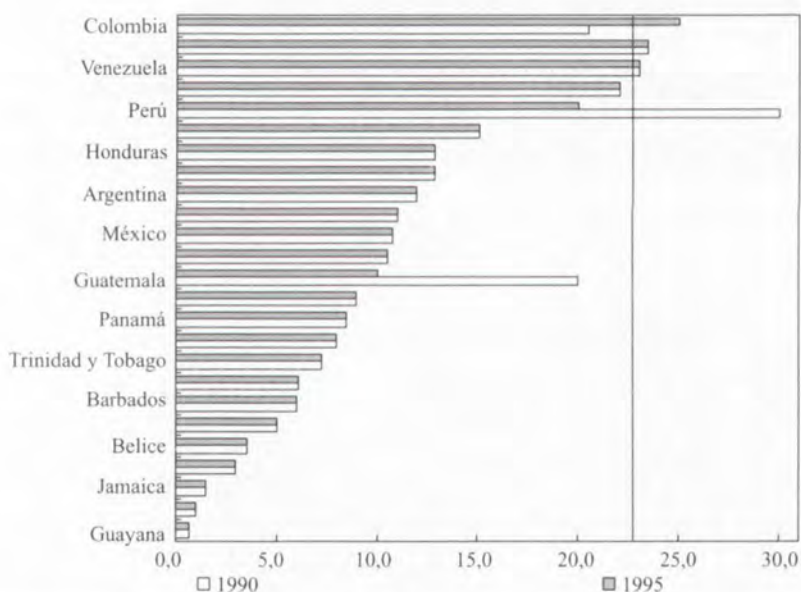
Otro punto de análisis es la remuneración del trabajo dominical y en días festivos, así como adaptar la jornada semanal de acuerdo con los requerimientos de ciertos sectores.

#### *b. Normas de despido*

Los costos de despido han sido bastante altos en el país y se incrementaron aún más para trabajadores con más de 10 años de antigüedad después de la introducción de la Ley 50 de 1990. El despido causa pagos adicionales al trabajador, que aumentan con el número de años trabajados. La Ley 50 aumentó los costos de despido para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, de 10,5 a 13,5 meses de salario.

De otro lado, Colombia es el país de América Latina que tiene actualmente los costos de despido más altos para un trabajador con 10 años de antigüedad (Lora y Pagés, 1998, Gráfico 16). Lo que es aún más grave, Colombia fue el único país del continente para el cual esos costos aumentaron durante los años 90. Estos altos costos de despido se convierten en un freno a la generación de empleo y generan incentivos perversos en contra de la estabilidad laboral, puesto que el costo laboral esperado de un trabajador al término fijo resulta muy alto, atentando además, contra la formación de capital humano en el interior de las empresas. En efecto, esta norma se constituye en un claro ejemplo de cómo medidas pensadas con la mejor intención terminan afectando precisamente al grupo o grupos que intentaban proteger. Lo anterior se evidencia en una encuesta realizada en 1994. Allí los empresarios consideraban los altos costos de despido como la segunda causa más importante que frenaba la creación de empleo (Lora y Henao, 1994).

**Gráfico 16**  
 Costos de despido, 1990 y 1995  
 (Trabajadores con 10 años de antigüedad)



Fuente: BID.

El Gráfico 17 evidencia claramente esta situación al mostrar cómo la probabilidad de permanecer empleado disminuye consistentemente desde el primer año de antigüedad del trabajador, hasta alcanzar menos de 5% justo antes de completar el décimo año.

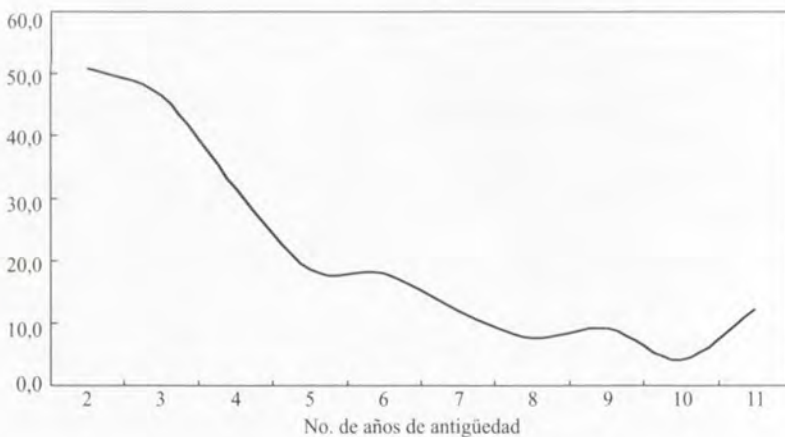
Se hace necesario, entonces, revisar la curva de costos de despido, de tal manera que se desincentive el despido de trabajadores de menos de 10 años en la empresa, y así aumentar la estabilidad laboral de manera importante.

c. *Formación permanente en el trabajo*

El nuevo entorno económico impone a las empresas la necesidad de expandir su capacidad de competir, lo que significa aumentar la productividad. La expansión de la productividad requiere invertir en el desarrollo de los recursos humanos, reestructurar la producción y concebir estrategias de productividad de largo plazo que superen la estrategia de corto plazo basada en reducción de costos, principalmente de disminución de empleo.

Se debe hacer una reconversión de calificaciones para la nueva organización de las empresas, lo cual demanda menos especialización, pero más creatividad, iniciativa y versatilidad. En la práctica, esto está conduciendo al desarrollo

**Gráfico 17**  
Probabilidad de permanecer en el empleo, por años de antigüedad (\*)  
(Porcentaje)



(\*) Se obtuvo ajustando una función de supervivencia a los datos de la ENH.  
Fuente: DANE y cálculos del autor.

de competencias básicas más que al de habilidades, lo que dota al trabajador de una base de conocimiento sobre el cual puede ir adaptándose a las necesidades. Ello, a su vez, presenta un desafío de vincular la educación con el mercado laboral y, en particular, con la empresa, la cual debe invertir constantemente en recalificación de su mano de obra.

El estímulo y el compromiso de las empresas con la formación permanente para el trabajo debe ser un punto de análisis en la discusión sobre la modernización de nuestra legislación laboral. Dicho compromiso, por ejemplo, puede quedar plasmado a través de medidas que, explícitamente, ligen los salarios y otros beneficios a la capacitación.

### III. RESUMEN

En síntesis, el conjunto de estrategias planteadas podrían colocar la tasa de desempleo a nivel nacional alrededor del 10%, y en las principales ciudades del 12% en el año 2005. La reactivación económica lograda gracias al ajuste fiscal y a la combinación de políticas financieras, comerciales y cambiarias sanas generará alrededor de 420 mil empleos por año (2,1 millones en el período).

A partir del año en el que se consolide el proceso de paz, la economía crecería entre dos y un punto y medio adicionales, que se traduce en 200 mil empleos por año. Esta estrategia generaría cerca de un millón de empleos en el período. Los programas de apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad que hacen parte de la Red de Apoyo Social tendrán un impacto en términos de empleo de 170 mil.

Las políticas educativas contribuirán a reducir el desempleo a través de la disminución de la participación laboral de los jóvenes beneficiados. Se estima que pueden (liberar) generar 424.000 empleos en el período. Pero sobre todo se estarán sentando las bases para disminuir el desempleo estructural y la construcción de una sociedad más justa. Está comprobado que la mejor manera de alcanzar una sociedad equitativa es promover el acceso igualitario a la educación, en particular a la educación superior. Un país que no le dé prioridad a la educación de su gente, se condena a reproducir problemas tan graves como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social de importantes segmentos de la población.

Para el sector rural está contemplado el Proagro: un programa de generación de empleo (300 mil) en el sector rural basado en el apoyo a cadenas productivas viables. Así mismo, el Pran reactivará como sujetos de crédito a cerca de 38.000 pequeños productores agropecuarios deudores morosos del sistema financiero y los apoyará para que inicien proyectos productivos.

Finalmente, se propone la necesidad de construir unas instituciones y normas laborales que se ajusten a las circunstancias tecnológicas del mundo actual.

## 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 López<sup>1</sup>, 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%.

---

<sup>1</sup> 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 edad<sup>2</sup> 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 90<sup>3</sup>.

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 años<sup>4</sup>. 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.

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

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

<sup>4</sup> 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 contratación<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> 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 1990<sup>6</sup>. 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

---

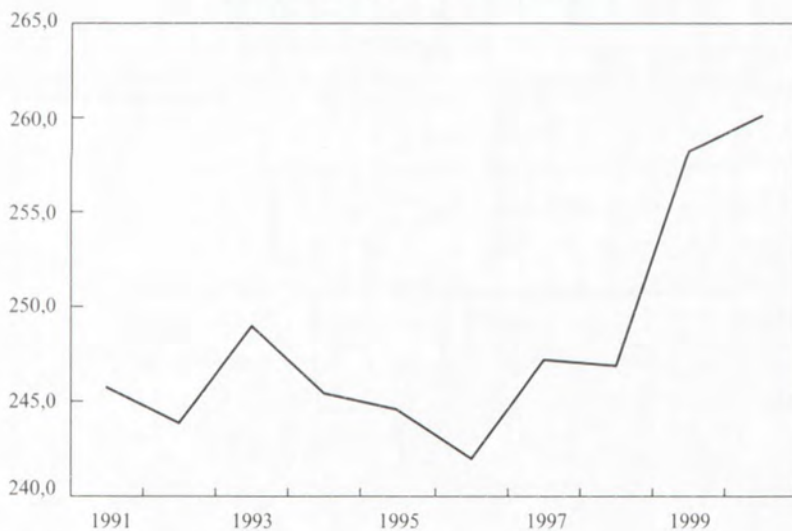
<sup>6</sup> Adriana Kugler estima que las reformas de 1990 y 1991, al bajar los costos de despido, condujeron a una caída del desempleo entre 1,3 y 1,7 puntos porcentuales. Citada por J. J. Heckman y Carmen Pagés (2000), "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets",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



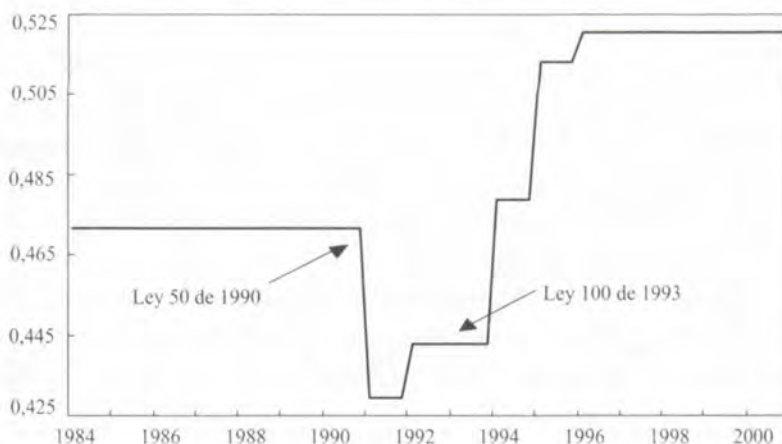
Fuente: DANE.

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.

**Gráfico 2**  
Algunos sobrecostos laborales



Fuente: Luis Eduardo Arango y Carlos Esteban Posada (2001), "El desempleo en Colombia", Mimeo, Banco de la República.

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.

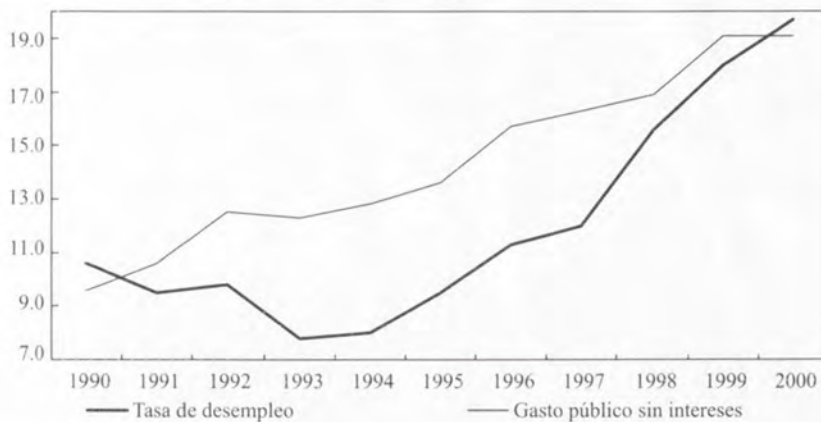
En otras palabras, el desempleo es un problema demasiado grave y complejo para pretender que se lo puede atacar mediante el recurso a soluciones simplistas como una emisión masiva de dinero que desestabilice la confianza en nuestra moneda nacional y acelere la inflación. Si ello se hiciera, tal como argumenta el profesor Bertola<sup>7</sup>, terminaríamos en el peor de los mundos. La experiencia de altas

---

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

**Gráfico 3**

Tasa de desempleo y gasto público como proporción del PIB, 1990-2000  
(Porcentaje)



Fuente: Luis Eduardo Arango y Carlos Esteban Posada (2001), "El desempleo en Colombia", Mimeo, Banco de la República..

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.

“El Banco de la República lo logró: juntó dos de los mejores expertos del mundo en materia laboral con los economistas nacionales que más han analizado el desempleo. ¿Qué resultó? Una verdadera confrontación de ideas que permitió encontrar que las diferencias no eran muchas, y que podía avizorarse, por fin, un norte para las políticas... El simposio sobre desempleo organizado por el Banco de la República resultó, pues, bastante útil. Miguel Urrutia, el gerente del Banco de la República, se anotó un verdadero hit al promover un ambiente de discusión tan estimulante y productivo” (*Revista Dinero*, Abril 9 de 2001). “James Heckman es el primer Premio Nobel de Economía, que visita a Colombia durante el año de su reinado...” (*Revista Dinero*, 27 de abril de 2001).

“Con la asistencia de más de mil personas y la participación de 16 expertos economistas, incluido James Heckman, el Premio Nobel de Economía año 2000, se realizó en Bogotá el seminario “Empleo y Economía” organizado por el Banco de la República. Cada uno de los expertos presentó ideas sobre las causas y las posibles salidas al grave problema del desempleo...” (*La República*, 2 de abril de 2001). “Hubo pues una visión macro del problema, que es coger el toro por los cuernos, poner la discusión en el nivel requerido e identificar las soluciones definitivas, sin las cuales nunca se pasará de los simples paños de agua tibia”. (Editorial, *La República*, 3 de abril de 2001).

“Una reforma laboral para disminuir los impuestos a la nómina, revisar la jornada de trabajo, crear un salario inferior al mínimo para los jóvenes que ingresen a trabajar y reducir los costos de despido, se siguen abriendo paso entre los economistas. Así quedó planteado ayer en el seminario sobre Empleo y Economía realizado por el Banco de la República en el que se analizaron las causas del desempleo y las salidas en el corto y en el largo plazo”. (*El Tiempo*, 31 de marzo de 2001).

“Piensen en soluciones de largo plazo. Es importante separar las ideas de corto y largo plazo. Piensen más allá de la inmediatez. En el corto plazo, eliminen las regulaciones distorcionantes sobre el mercado laboral... Pero, sobre todo, hagan énfasis en el largo plazo con políticas serias de educación y entrenamiento distintas al SENA. Mejor que entrenamiento con visión de corto plazo, es darle soporte a la educación con criterios de largo plazo. En el largo plazo, la clave es la educación... no es que la política social no tenga impacto. Lo que mi vida de investigador sugiere es que el diseño de la política social tiene que apuntar a los problemas que si son, y utilizar los instrumentos de mayor poder entre ellos. De otra forma, el desperdicio de recursos y las frustraciones de la población son muy grandes”. (James Heckman, entrevista concedida a la *Revista Dinero*. 27 de abril de 2001),

